

FORTSATT LANG VEI FOR BREXIT

1. Mye avklart- men det var på papiret
2. Backstop skal begrense graden av utmelding
3. Tjenester og finans særlig viktig for UK
4. UK må også bryte opp fra Irland
5. Et annerledes «annerledesland»

September

Tidligere utgitte samfunnsnotat i 2019

Samfunnsnotat	1/19	Inkluderende arbeidsliv
Samfunnsnotat	2/19	Skatt på pensjon
Samfunnsnotat	3/19	Hvorfor stiger strømprisene?
Samfunnsnotat	4/19	Arbeidslivets betydning for utviklingen i ulikhet
Samfunnsnotat	5/19	Konjunkturutsiktene. Litt om økonomi og arbeidsmarked
Samfunnsnotat	6/19	Jobbpolarisering i digitaliseringens epoke
Samfunnsnotat	7/19	Hardere i klypa
Samfunnsnotat	8/19	Et endret arbeidsmarked - hva betyr innvandringen?

* * *

I oktober utløper fristen for UK (Storbritannia og Nord Irland) sitt medlemskap i EU. Debatten det siste halvåret har tydeliggjort at det i virkeligheten aldri har foreligget noen reell mulighet til avtale i saken. Noen viktige grunner til dette er:

- Britene har ikke hatt et gjennomtenkt alternativ til EU-medlemskap
- De to siste statsministrene og deres rådgivere har ikke erkjent at uttrede av EU samtidig medfører at Storbritannia må skilles mer både fra Irland og Nord Irland¹
- Avtaleutkastet er, med de ulike holdninger som har blitt avdekket, selvmotsigende på viktige punkter

Storbritannia kan vanskelig forlate EU uten samtidig å reetablere ny grense for Nord-Irland. Det vil trolig kreve årelange forhandlinger å erkjenne dette og å finne en avklaring av de dominerende og motstridende hensyn: avstand til EU vs avstand til Nord Irland. I potten ligger ikke bare EU-tilknytningen, men også UK sin eksistens som «forenet kongedømme». Det er ikke bare avstanden til Irland/Nord Irland (den irske øy) som kan øke. Skottlands tilknytning kan også bli endret.

Valget av den nye statsminister kan også ses som et bilde på dysfunksjonelt demokrati. Den politiske splittelse i befolkningen er så stor og de demokratiske institusjoner så svekket at det meste ser ut til å kunne skje. Mye analyse og grunnlagsarbeid er nok gjort, men en må jo starte mye forfra igjen når den viktigste part er enda mer splittet enn da en startet forhandlinger for tre år siden.

Proessen viser oss hva ulike elementer av EU-tilknytning kan innebære i praksis. Det er kort og godt mye å lære for de som er opptatt av økonomisk samarbeid og hvor mye det samtidig betyr for politikk og samfunn ellers. Forløpet av forhandlingsprosessen viser bl.a hvor umulig det er å endre omfattende samarbeidsavtaler uten at de som vil melde seg ut har et gjennomarbeidet og tydelig alternativ. Med nye mannskaper på plass både i EU og i UK må man bli enige om hva tekstene på hhv 585 sider og 30 sider betyr. Og hvor mye av disse man er enig om.

¹ Se også <https://agendamagasinet.no/debatt/perspektiver-pa-brexite-tollunion-og-eos/>

1. MYE AVKLART - MEN DET VAR PÅ PAPIRET

Det paradoksale ved situasjonen er at teksten i brexitavtalen som kom i november 2018, teknisk sett var gjennomarbeidet og svært innholdsrik. For overgangsperioden fram mot år 2021 ble det på over ca 600 sider skrevet hva som skulle skje. Og dette var samkjørt med en 30 siders bred «politisk deklarasjon» som ga en rimelig tydelig skisse av hvilket økonomisk system UK og Irland skulle leve med i fortsettelsen overfor EU og EØS.

Mange enkeltheter gjensto å forhandle, men fremfor alt var det mangel på politisk forankring. Denne mangelen i dokumentene gjorde en viktig selvmotsigelse stadig mer tydelig: Man kan ikke fortsette som «økonomisk medlem» av det indre marked og samtidig slippe unna dette fellesskapets regler. Og slike regler må med nødvendighet besluttes overnasjonalt og med begrenset deltakelse fra land som ikke er EU-medlem.

Selv om motivene for brexit er bredere, er det grunnlag for å si at ambisjonene i praksis mest kommer til uttrykk i organisering av samfunnsøkonomien. Arbeidsliv og økonomi preger da samtidig sentrale samfunnsmekanismer, institusjoner og regelverk i de berørte land.

Bredden i brexittemaene er egnet til å illustrere dette. Og vi kan ta utgangspunkt i de kategorier EU-samarbeidets indre marked baserer seg på: fellesbetegnelsen for de fire friheter for bevegelse av henholdsvis varer og tjenester, arbeid og kapital². Den høye levestandard som preger de ofte små europeiske land bygger på at landegrenser som hindring for arbeid, produksjon og handel gradvis er blitt redusert samtidig med en kollektiv lønnsdannelse for fordeling og sterk stat for sosial beskyttelse. Derfor ble et samarbeid om handel med industrivarer³ på 1950-tallet starten på det som nå er utviklet til å omfatte EØS-området «fire friheter».

Disse frihetene går ut på å tilstrebe flyt også av tjenester, kapital og arbeidskraft mer på linje med det en finner innen ett og samme land. Vi snakker om:

- Bevegelse av *varer* over landegrensen (eksport og import)
- Bevegelse av *tjenester* (håndverk, arbeidsutleie, data, kunnskap, helsetjenester, transport...)
- Bevegelse av *kapital* (aksjer, valuta og rett til eiendom)
- Bevegelse av *personer* (arbeidsvandring, studier, rett til næring og eiendom)

² Nærmere, men kort beskrevet i f.eks. Nasjonaløkonomi - en guide til økonomisk politikk:

<https://www.gyldendal.no/Faglitteratur/OEkonomi-og-administrasjon/Samfunnsøkonomi/Nasjonaløkonomi>

³ Først gjennom EEC og EFTA

Bortsett fra for landbruk reflekterer brexit-utkastet enighet om å videreføre omfattende frihandel; uten toll og med så få andre handelshindre «som mulig». Fiskerisektoren skal gjeninnføre mer nasjonal kontroll for britene, men gjennom avtale med EU om både markedsadgang og ressurstilgang. Også for andre områder synes ambisjonen å ha vært mest mulig gjensidig åpne marked både for tjenesteyting, investeringer, kapital og etableringer, slik som før. Nærmere om disse delområdene senere.

Bevegelse av personer og arbeidskraft er det tydeligste unntaket. Ønsket om mer regulert innvandring var en viktig begrunnelse både i og for brexit-avstemningen i 2016. For tida etter år 2020 innebærer da også avtaleutkastet gjeninnføring av et reguleringsregime av gammel årgang for ny innvandring. En utredning fra en komité i UK skisserte noen hovedtrekk i en ny hverdag på dette området:

- Ikke lenger fri bevegelse for andre EU-borgere enn irer
- Hovedregel om krav til arbeidstillatelse for jobb i Storbritannia
- Ellers innvandring begrenset til familiegjenforening eller andre «spesielle» begrunnelser

Storbritannias spesielle fellesskap med Irland, som vi kommer tilbake til, har holdt dem utenfor Schengen og skulle gjennom brexit-utkastet gi bibehold av felles arbeidsmarked med Irland og samtidig unntak for fri flyt av arbeidskraft overfor resten av EU.

Problemet for britene i brexit-forhandlingene ble altså ikke det som mange trodde på forhånd: at man overfor EU ikke kan oppnå å melde seg ut av bare en av de fire friheter (fri bevegelse av henholdsvis varer, tjenester, kapital og arbeid). Det omforente avtaleutkastet opphever den ene -fri bevegelse av arbeidskraft- men viderefører en betydelig del av de tre øvrige «frihetene». Egentlig så mye som britene ville; forutsatt at de aksepterer den overnasjonaliteten som følger med markedsadgangen når det gjelder varer og tjenester.

Og her ser vi parallellen til EØS-avtalen. Norges åpne adgang til EU-lands markeder krever at vi må tilpasse oss EU-regulering og -standardisering for å slippe denne type kontroll og handelshindringer. Er en vare eller tjeneste og dens markedsføring godkjent i ett EØS-land er den som hovedregel også godkjent i de andre uten nye prosedyrer. Og minst like viktig: rimelige effektive mekanismer, tillit og forventningsdannelse for å leve opp til dette. Ofte hjelper det lite å ha rett; om en ikke får rett.

EØS-avtalen sikrer markedsadgang og bidrar til trygghet for denne adgangen smidigere og mye billigere enn andre typer handelsavtaler. Det er denne gjensidige avhengighet som fortsatt må svelges om UK ikke skal fjerne seg for mye fra Irland og andre EØS-lands markeder målt mot i dag.

2. BACKSTOP SKAL BEGRENSE GRADEN AV UTMELDING

Uttrykket «backstop» brukes om et sikkerhetsnett bak spillere i baseball. I brexit brukes det om en yttergrense for hvor mye UK kan fjerne seg fra EU spesielt med tanke på grensen mellom Irland og Nord Irland. Særlig Irland, men også EU og UK har lagt stor vekt på å beholde den nære forbindelsen og de diskrete grenser som siden 1998⁴ eksisterer mellom de to land. Det blir også kalt en «garanti» og utgjør en sentral symbolsk, om enn i substans, uklar markør for den institusjonelle prosessen. Den gir et godt bilde på to av brexits hoveddimensjoner: graden av integrering og graden av oppsplitting på den irske øy.

Graden av integrering kommer til uttrykk ved spørsmålet om tollunion eller ikke. Som del av en tollunion og litt upresist noe annet regelverk, vil Nord Irland i stor grad fortsette som en del av det indre marked. Det er isolert sett en nærmere integrering med EU enn det EØS betyr for Norge. Uten tollunion vil det oppstå mer av en grense enn det som fulgte av fredsløsningen i 1998. Med en tollunion vil EU og UK (eventuelt bare Nord Irland) fortsatt ha en felles handelspolitikk og et felles indre marked. Men regimet vil i sin tur nødvendigvis måtte styres overnasjonalt på EU-nivå. På den annen side er det nettopp denne type «underkastelse» og andre elementer i indre marked som mange brexit-tilhengere vil unngå i fortsettelsen. Men jo mer de skal slippe av den, jo mer «grense» må det bli.

Tollunionen fjerner altså en grensehindring som vi har bl.a mellom Norge og Sverige. Produkter og verdiskaping fra Norge og Sverige passerer den felles grense tollfritt, men ikke det som opprinnelig kommer fra tredje land. Derfor må det være klarering av varenes verdi og oppgjør for toll og avgifter som er ulike på de respektive sider. Det kalles opprinnelsesregler og henspiller på at mange varer passerer ikke bare en landegrense på sin vei fra produsent til forbrukere. De kan passere flere som følge av videre bearbeiding og/eller videretransport etter forutgående import fra utlandet. Biler nevnes hyppig som eksempel på varer som passerer grenser flere ganger og begge veier.

Grenser benyttes ikke bare til avgiftsberegning, men også til håndheving av produktkrav og annen standardisering. Slike (ikke-tollmessige) hindre er ofte viktigere handelshindre enn toll og avgifter. Deres rolle er blant annet kontroll med varenes kvalitet, utforming og merking. Slike ikke-tollmessige handelskostnader er særlig store for varer knyttet til helse- og transportsikkerhet.

For mange produkter kan man se standardisering som et rent praktisk spørsmål. Det er ikke så sterke meninger om hva kravene til aktuelle produkter går ut på,

⁴ «Belfast- eller Good Friday -avtalen»

bare de er felles. På andre områder kan det være ulike syn på hvordan en vare eller tjeneste skal være. Og ofte like viktig: hvem skal ha makt til å endre kravene og håndheve etterlevelse.

I tillegg til å håndtere slike handelspolitiske reguleringer vi har omtalt så langt, var det i brexit skissert enighet om å videreføre tre andre felles regler i det indre marked for å fremme samhandel, stordriftsfordeler og konkurranse over landegrensene:

- Felles konkurransepolitikk
- Felles regler for offentlige innkjøp
- Felles regler for offentlig støtte

Konkurransepolitikk har alle land enkeltvis overfor hver sin hjemlige økonomi. Den skal forebygge markedskonsentrasjon og prissamarbeid mellom innenlandske virksomheter som antas å lede til høyere priser og lavere effektivitet. Skal man håndtere grenseoverskridende markedskonsentrasjon og prissamarbeid, er EU-regler og overnasjonal makt til å gripe inn det mest slagkraftige.

EU og EØS sine innkjøpsregler for stat og kommune omfatter store nye markeder etter 1994. De berører bevegeligheten av varer og tjenester som kjøpes utenlands, men også bevegeligheten av arbeid og kapital som er nødvendig for grensekryssende leveranser. Disse overnasjonale reglene håndterer offentlige aktørers plikt til å ha internasjonalt åpne konkurranser på større innkjøp og europeiske leverandørers rett til deltakelse på tvers av landegrenser. Det betyr altså gjensidig plikt til åpenhet EØS-landene imellom for konkurranse på de store markedene som offentlig sektor utgjør.

Statsstøttereglene skulle opprinnelig kontrollere subsidier til internasjonalt konkurranseutsatt industri innen frihandelsområder. Med økende tjenestehandel har virkeområdet blitt næringsmessig bredere. Regelverket har voksende betydning for velferd og offentlige tjenester i Norge, fordi også slike tjenester blir mer internasjonale og markedsorganisert. Når britiske regjeringer er høyreorienterte, kan de nok leve godt med at reglenes substans generelt begrenser offentlig sektors spillerom men kanskje ha større problemer hvis det praktisk fører til detaljinngrep overfor egne kommuner.

3. TJENESTER OG FINANS SÆRLIG VIKTIG FOR UK

I motsetning til varer er ikke tjenester gjenstand for toll og grensekontroll. I stedet er det reguleringer av sikkerhet, yrkeskvalifikasjoner og annen standardisering som sammen med etableringsadgang og personflyt avgjør det enkelte eksportlands grad av markedsdeltakelse utenlands. Adgang til andres markeder forutsetter tilpasning til andres regler -nasjonale eller EU sine. Fenomenet eksport og import av tjenester ter seg derfor mer komplisert enn grensekryssende handel med varer.

Utkastet til brexitavtale har høy ambisjon om videreføring av handel med tjenester generelt. Dessuten er dataflyt, transport, finans og energi alle viktige områder der eget regelverk kommer i tillegg eller istedenfor generelle regler og «friheter» som gjelder varer og tjenester. Det er ofte overlappende regelverk som gjør seg gjeldende for alle de fire friheter. Og som nevnt i avsnittet om arbeid, har migrasjon nær tilknytning til flyten av tjenester. Den oppstår dels ved at eksport krever personelladgang og utstasjonering som et alternativ til å etablere eget selskap i et lokalt marked. Dels ved at utleie av arbeidskraft i EØS-logikken så langt forstås som tjenesteeksport. Investeringer og kapitalplassering fordrer finansielle operasjoner i form av kreditt og handel med verdipapirer og blir lett enten bevegelse av kapital og/eller (finans-)tjenestehandel.

Det meste av videreført «fri bevegelse» vil være mulig for UK om de underkaster seg EU-regler og -forvaltningsmyndighet for den relevante aktivitet. Og det er her de indre hovedkonflikter i brexit-prosjektet ligger. Nettopp underkastelse av EU er en hoveddriver for EU-skepsisen. Samtidig er det den som gir markedsadgang.

Finanssektoren er stor i UK og er en viktig grunn til at tjenester utgjør en større andel av samlede eksportinntekter enn for Norge. Finans påvirker samfunnet sterkt og gjør UK mer USA-lik enn andre europeiske land. Velferdssystemet er mer markedsbasert, næringslivet mer aksjebasert og arbeidslivet svakere organisert og regulert. Dette hevdes å gi dynamikk i næringslivet, men også en samfunnsmessig skeivere fordeling av makt og inntekt.

Sårbarheten i slike land for og ved finanskriser har vist seg stor, men også at mye arbeidskraft blir «for billig» og lavproduktiv. Det at individuelle forsikringsordninger kommer i stedet for mer integrerte, kollektive trygdeordninger kan også virke bremsende på omstillinger. Det blir dyrere å skifte jobb for bedrift og ansatt, når jobbskiftet medfører at forsikringer må endres.

Siden finanssektoren er økonomisk viktig og har politisk makt som avspeiler dette, blir den sentral i den videre brexit-prosessen. Dette er allerede reflektert i Den Politiske Erklæringen fra november. Det prekære punktet er trolig spørsmålet om såkalt passporting som innebærer tilgang til andre lands finansmarkeder i kraft av det å ha britisk regulering alene. Dersom det forutsettes mer vertslandsregulering og dermed i praksis krav til etablering av selvstendig selskap i hvert land, kan det gi redusert «markedsandel» for britene utenlands. Her igjen møter UK det som er en hovedlogikk i EUs indre marked: Jo større markedsadgang, jo større grad av regulering på EU-nivå.

4. UK MÅ OGSÅ BRYTE OPP FELLESSKAP I FELLESSKAPET

Grensen mellom Irland og Nord Irland er som nevnt et kjernesporsmål for UK sin eventuelle uttreden av EU. Men når UK går ut av EU har det også litt preg av å gå ut av seg selv. Det stikker i at selve Irland egentlig ikke er fullstendig «skilt» fra UK som land i institusjonell og samfunnsmessig forstand. Etter en selvstendighet som kan tidfestes til 1922, er denne mindre vidtgående enn mellom naboland ellers. En har så sent som i år, videreført en avtale (CTA) som gir begge lands innbyggere gjensidig rett til statsborgerskap, bosetting og velferdsytelser. Irer kan reise og etablere seg ikke bare i Nord-Irland, men i Storbritannia som helhet. Briter har tilsvarende mulighet; den er ikke begrenset til Nord-Irland⁵.

Det er også institusjonalisert omfattende samordningsorganer på irske-øya mellom myndighetene i hhv Irland og Nord Irland. Irland og Nord Irland har siden 2007 et felles marked for elektrisitet adskilt fra Storbritannia. Andre eksempler på «nærheten» landene imellom er at medlemskap i LO (Trade union Congress) går på tvers særlig mellom nord og sør på øya, men også krysser sjøen mot England⁶. Også andre organisasjoner har medlemskap på tvers. Irer kan innvelges i det britiske parlamentet og Nord-Irlands abortlov har vært nærmere den irske enn den engelske.

Storbritannia kan ikke forlate EU uten samtidig å reetablere nye grenser for Nord-Irland. Dette enten i form av en grense mot Irland eller mot det øvrige Storbritannia. Det kan tilføyes at slike avveininger ikke begrenser seg til de tre hovedaktørene EU, Irland og UK. Det påvirker også vurderinger i og av Wales, Skottland og andre mindre britiske øyer.

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-uk-and-ireland-on-the-cta/joint-statement-of-8-may-2019-between-the-uk-government-and-government-of-ireland-on-the-common-travel-area>

⁶ http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/3950/jssisiVolXVIXPart2_156169.pdf?sequence=1

5. ET ANNERLEDES «ANNERLEDESLAND» KNYTTET TIL GRENSEN

Vi får ofte høre Norge benevnt som et «annerledesland» blant annet med tanke på vårt forhold til EU, men også på andre måter. Irland kan sees som en interessant parallell. Landet er kanskje innehaver av det medlemskap i EU som anses å være blant de mest vellykkede. Helt motsatt av særlig England er landet blant de aller mest EU-«positive».

Det henger trolig igjen sammen med en eventyrlig økonomisk fremgang etter at landet ble EU-medlem, for øvrig samtidig med UK, i 1973. Siden da har Irland, ifølge OECD s nasjonalregnskapstall, gått fra å ligge en tredel under UK til å ligge omtrent en tredel høyere i materiell levestandard. Da har vi gjort en nedkorrigering av offisielle tall som for både Irland og Norge med rimelighet kan settes til ca 20 % som følge av helt spesielle omstendigheter⁷.

Og her er vi ved et annet irsk særtrekk. Landet har i tillegg til å motta mye EU-støtte blitt tillat å operere som et skatteparadis innen EU⁸. Det har medført høye investeringer og ekstra produktivitet på bekostning av andre. Baksiden av medaljen er at de fremstår med en økonomi som er svært delt og direkte avhengig av utenlandske selskaper. En stor del av OECD s landrapport om Irland er preget av å problematisere lav produktivitet i «deres eget» næringsliv.

Sysselsettingen er heller ikke veldig imponerende. Målt arbeidsløshet er litt lavere enn gjennomsnittet i EU. Sysselsettingsnivået, det vil si antall jobber i forhold til folk i yrkesaktiv alder, er ganske lavt. Skulle Norge ha like lav andel i jobb som irene, måtte sysselsettingen gå ned med 400 000 personer.

Sysselsettingsrater i pst 2016 (15-64 ifølge OECD)

IRL	64,7
GBR	74,3
NOR	74,4
USA	69,4

Inntektsfordelingen er også mer ujevn enn i nordiske land. Det avspeiler nok et arbeids- og næringsliv innrettet mer etter UK eller amerikansk modell, med svært skeiv fordeling gjennom markedskreftenes store gjennomslag. De etterfølgende tall (Gini-kvotienter fra OECD) for inntektsspredning tyder

⁷ For Norge det «vanlige» fratrekket fordi oljeinntektene er så forbigående. For Irland fordi en av mer tekniske grunner har fått et «kunstig» løft i sine tall. Deres nivå overdrives fordi mye verdiskaping fra IKT-selskaper burde vært «ført på» andre land.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190225IPR28727/tax-crimes-special-committee-calls-for-a-european-financial-police-force>

imidlertid på at omfordelingen gjennom trygder og skatter er større enn i UK og USA.

Inntektsfordeling 2014 før og etter omfordeling

	Marked	Etter skatt og trygd
GBR	0,518	0,356
IRL	0,549	0,298
NOR	0,416	0,257
USA	0,508	0,394