

Higdem , Lesjø , Pedersen, Selstad and Teigen (red), mai 2011: *Plan, region og politikk. Festskrift til Noralf Veggeland*. Oslo: Forlag1. ISBN 978-82-9273-569-5. pp.193-213.

Økonomisk integrasjon og nasjonal handlefrihet. Formaliteter og realiteter.

Ole Gunnar Austvik

Innledning

Det liberale internasjonale økonomiske systemet som har dominert de siste tiårene, forutsetter at land blir mer like på en rekke økonomiske, sosiale og politiske områder (Friedman 1999, Rodrik 2000:181-182, Knill 2005). Selv om avtalene er de samme for økonomisk integrerende land, er det likevel ofte stor ulikhet i nasjonal politikk (Drezner 2001, Holzinger og Knill 2005). Det faktum at det er mulig å drive handelspolitikk ved hjelp av «skjulte» innenrikspolitiske handelshindringer, har gjort at handel og investeringer ikke er helt frie selv om formelle handelshindringer er fjernet. Det kan til tross for formell enighet dertil være ulike syn på hvor sterk og omfattende den økonomiske integrasjonen reelt bør være. Land, og særlig aktører og grupperinger innen land, kan ha interesser og normer som står i strid med et overordnet mål for integrasjonsprosessene om maksimering av alle lands samlede økonomiske velferd, eller med de konsekvensene en slik maksimering har for dem selv. I denne artikkelen drøfter jeg hvordan internasjonal økonomisk integrasjon påvirker nasjonalstatenes politiske handlingsrom.

Hva er politisk konvergens?

Sosialpolitisk konvergens er ofte definert som en tendens til at land over tid blir mer like i sine økonomiske, politiske, kulturelle institusjoner

og politikk. Denne er drøftet både teoretisk (Bennett 1991, Seeliger 1996) og empirisk (O'Connor 1988, Gibson og Means 2001, Montanari 2001). Teorier for konvergens har ofte blitt utviklet og forbundet med trender som modernisering, industrialisering, post-industrialisering, globalisering, europeisering og integrering.

«Convergence means moving from different positions towards some common point. To know that countries are alike tells us nothing about convergence. There must be movement over time toward some identified common point» (Inkeles 1981:13).

Konvergensforståelsen foregår altså over tid og går lenger enn vanlig komparativ forskning, som undersøker graden av likhet mellom undersøkte objekter (Seeliger 1996). Endringer i politikk er som regel forårsaket av flerdimensjonale forhold og omfatter politiske mål, prosesser, virkemidler og utfall, og samfunnsform (Bennett 1991). Samtidig er det gjerne slik at omfanget av tilpasninger øker med antall land og saksområder, som i sin tur reduserer variasjonen i politikk mellom alle land (Holzinger og Knill 2005:778). Internasjonal harmonisering av lover og regler og internasjonalt samarbeid, presser nasjonale regjeringer til å løse felles problemer ved samarbeid gjennom felles institusjoner (Drezner 2001:60). Når institusjonene er etablert, så vil de begrense og forme nasjonale politiske valg, selv om de hele tiden blir utfordret og endret av medlemslandene. Virkningen av internasjonal harmonisering av nasjonal politikk representerer som oftest ingen hierarkisk prosess eller en prosess med store brudd eller hopp. Snarere framtrer den som sekvenser av forhandlinger, fortolkninger og tilpasninger (Dolowitz og Marsh 2000:15, Heichel, Pape og Sommerer 2005).

Konkurransen mellom land som integreres økonomisk fører foruten konvergens i priser på produkter og på produksjonsfaktorer (faktorprisutjevningsteoremet) også til harmonisering av politikk. Presset på politikken oppstår blant annet fra aktører som vil flytte sin virksomhet til land som har mindre kostnadsdrivende krav til virksomheten. En slik regulerings-konkurranse for å beholde virksomhet i eget land kan føre til et politisk «race-to-the-bottom» (RTB) i nasjonale forordninger (Hoberg 2001:127, Simmons og Elkins 2004,

Drezner 2001:57-59). Reguleringskonkurransen presser i retning av felles regler på nivå med det landet som har minst kostnadsdrivende forordninger. Internasjonale regler kan sette felles minstestandarder for å hindre slik politikk-dumping i det enkelte land, slik en rekke forordninger i EU gjør.

I hvilken grad «dumping» av forordninger og standarder faktisk skjer, avhenger av nasjonal fortolkning og implementering (Scharpf 1997). Harmoniseringen av politikken gjelder slik både politikkenes utforming og dens faktiske utfall. Harmonisering av politiske prosesser og handlemåter overføres gjerne mellom land gjennom ved at: *«knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system»* (Dolowitz og March 2000:5).

Politikkspredning er på sin side en mer gradvis og sosialt betinget tilpasning til internasjonale endringer (Stone 2000). Overføring eller spredning av måter å utøve politikk på kan, men må ikke, føre til likhet i hvordan to lands politiske system faktisk fungerer, og dermed til politisk konvergens (Knill 2005:766). Overføring og spredning av politikk er den avhengige variabelen i slike studier, mens konvergensbegrepet primært har de faktiske effektene av integrasjonen som avhengig variabel. Politikkovertføring og -spredning gjelder politikkenes utforming og ikke hva som faktisk blir det politiske utfallet. Økonomisk integrasjon kan derfor føre til økt likhet i politikkenes form og prosess (gjennom overføring eller spredning) og/eller også i dens faktiske innhold med politisk konvergens som resultat. Den nasjonale handlefrihet påvirkes derfor av i hvilken grad integrasjonsprosessene setter formelle krav (likhet i politikkenes form og prosess) eller også reelle krav (politisk konvergens) til at landene harmoniserer sin politikk.

Politisk konvergens kan også skyldes isomorfistisk homogenisering (Radaelli 2002). Isomorfisme innebærer at politikken i et saksforhold etter hvert likner politikken i andre land. Dette skjer gjennom at en gruppe eller saksforholdet i landet tvinges til å handle som, eller bli behandlet likt med, andre som står overfor samme eller tilsvarende situasjon eller omgivelser (DiMaggio og Powell 1991:66). Likheten kan skyldes liknende, men uavhengige, reaksjoner fra forskjellige land til likeartede problemer, for eksempel en aldersbølge, miljøforurensning

eller økonomiske problemer (Bennett 1991:231). Kommunikasjon og informasjonsutveksling kan bidra til likeartede politiske løsninger på tvers av landegrenser, uavhengig av harmonisering av priser og regelverk (Holzinger og Knill 2005). Isomorfistisk homogenisering innebærer at det blir økt likhet mellom en eller flere egenskaper ved en politikk. Særlig gjelder dette organisatoriske, institusjonelle og kulturelle forhold.

Politisk konvergens er resultatet av prosesser av politikkendringer mot et felles (likevekts)punkt, uavhengig av hva som forårsaket endringene (politikk-overføring, -spredning og/eller isomorfisme).²⁴ I dette avhenger nasjonal fortolkning og implementering av overenskomster om sosiale, kulturelle, historiske, situasjons- og interessebetingede forhold. Land som i utgangspunktet er relativt like vil derfor i større grad enn land som er mer ulike, lettere konvergere ytterligere (Knill og Lenschow 1998). Dette gjør at desto mer omfattende et land ønsker å integreres med andre land, jo mer like bør de i utgangspunktet være i sine samfunnssystem for at integrasjonen skal bli vellykket. Dermed kan faktisk politisk konvergens kunne skje.

Integrasjonsteoretiske perspektiver

I et økonomisk integrasjonsområde blir deler av den nasjonale handlefriheten byttet mot fordelene av å kunne kjøpe fra og produsere til større markeder og derved få et høyere inntektsnivå, enn om landet hadde vært mer lukket (Austvik 2002:20). I regimet som etableres blir avtaleverk og institusjoner tilpasset for å få handelen til å foregå mest mulig friksjonsfritt. Denne tilpasningen skjer i en verdi- og interessepreget kontekst som påvirker hvordan politikken faktisk blir. Land søker forståelse og alliansebygging med andre for å påvirke forhandlingene. Etter at en avtale er skrevet, vil nasjonal fortolkning, implementering og tilpasning være essensielt. Selv om mange prinsipper formelt må etterleves som følge av avtalen, kan dette skape betydelige forskjeller i den nasjonale politikken faktiske form og innhold.

Økonomiske analyser av integrasjonsprosesser følger vanligvis en nyfunksjonalistisk markedslogikk om hvordan institusjoner og politikk

24) Knill (2005:768-769) drøfter hvordan politikk-konvergens kan måles gjennom endring i likhetsgrad i politikken. Ulike kriterier kan til dels gi ulike svar avhengig hvilken type konvergens som studeres. Denne artikkelen går ikke nærmere inn på disse utfordringene.

(bør) innrettes når land integreres med andre land. I et nyfunksjonalistisk perspektiv bør både internasjonal og nasjonal politikk og institusjonelle forhold tilpasses slik at handel og markeder fungerer mest mulig effektivt. På den måten vil velferden både i det enkelte land og totalt i integrasjonsområdet maksimeres (Baldwin og Wyplosz 2006, Molle 2006, Krugman og Obstfeld 2009). Ernst Haas (1958) argumenterte i dette perspektivet, med EU som eksempel med at etter hvert som tilpasningen finner sted, så vil det skape en dynamikk som i seg selv fører til dypere integrasjon. Sektorvis integrering har spillover-effekter til tilgrensende områder og fremmer derfor integrering også på andre saksområder (Bache og George 2006). Nasjonale sektoraktører som tjener på integrasjonen, blir politisk sterkere, og disse kan endre sin lojalitet bort fra nasjonalstaten i favør av overnasjonale institusjoner og integrasjonsområdets samlede preferanser.

Egeninteressen til de overnasjonale institusjonene (for eksempel EU-Kommisjonen), skaper da sammen med nasjonale sektoraktører i prosessen en egen dynamikk som fremmer mer integrasjon. Integrasjon på lavere nivå trekker i retning av mer integrasjon både i bredde og dybde og til mer felles og / eller harmonisert politikk i integrasjonsområdet (Austvik 2002:308-314). I EU-forskningen argumenterer nyfunksjonalistene for at sektoriell integrasjon og politisk spillover danner en selvstående prosess og til utviklingen av en ny politisk enhet med senter i Brussel. Det argumenteres også for at Felleskapsmetoden (the «Community method») i beslutningsprosessene er betinget av en entreprenøriell Kommisjon og en atferd og forventninger blant deltakerne som viser at de ønsker å nå felles mål. Metoden søker ikke flertall som grunnlag for beslutninger, men utvikling av konsensusløsninger mellom medlemslandene.²⁵

Virkningene av en økonomisk integrasjonsprosess på innenriks-politikken og nasjonale institusjonelle og organisatoriske forhold varierer i dette perspektivet både med integreringsnivå og om prosessene tillater særbehandling ut fra dens spesifikke forhold, med rom for å forhandle unntak for nasjonale posisjoner og interesser. I EU kan dette gjelde spørsmål om generelle konkurranseprinsipper skal

25) Denne type prosesser har vært oppfattet som spesielt viktig og av stor symbolsk betydning da tollunionen og Den felles landbrukspolitikken (Common Agricultural Policy, CAP) ble realisert i de første årene etter etableringen av Det europeiske felleskapet (EF) i 1958 (Bache og George 2006, Webb 1977:14-15).

legges til grunn for reguleringen av et saksområde (som konkurranse-
lovgivningen), eller om det har slike særegenheter at reguleringen bør
kompletteres med et direktiv. Utviklingen må altså ikke nødvendigvis
være ensartet på tvers av alle saksområder og land. De enkelte markeder
må heller ikke nødvendigvis integreres i samme omfang og hastighet.

Statsvitenskapelige tilnærmingsmåter kontrasterer og kompletterer den
nyfunksjonalistiske tilnærmingen, basert på økonomisk rasjonalitet med
intergovernmentale og institusjonelle forståelser av innenrikspolitiske
virkninger av økonomisk integrasjon (Bache og George 2006, Cini 2007,
Hay og Menon 2007, Wallace, Wallace og Pollack 2005). Ut fra disse
perspektivene må økonomiske integrasjonsprosesser ikke nødvendigvis
lede landene inn i stadig dypere og mer omfattende integrasjonsnivåer.
Intergovernmentalistiske teoretikere, som Hoffmann (1966) fulgt av
statsvitere som Taylor (1983) og historikere, som Milward og Lynch
(1993) og Milward (2000), hevdet at nyfunksjonalistene undervurderer
nasjonalstatenes motstandskraft og tilpasningsdyktighet.

Nasjonalstatene kan motarbeide en gradvis overføring av nasjonal
myndighet til overnasjonale institusjoner. I et intergovernmentalistisk
perspektiv blir for eksempel forhandlingene og konsensus-teknikken i
Felleskapsmetoden i EU snarere sett som raffinement av mellomstatlig
diplomati enn å gi fra seg mer makt enn ønskelig til overnasjonale
institusjoner (Webb 1977:18). President Charles de Gaulle argumenterte
allerede i 1965 for betydningen av statenes suverenitet, og mot den
prosessuelle tankegangen i EUs Felleskapsmetode. Med økningen i
antall ikke-tariffære handelshindringer på 1970-tallet og opprettelsen av
Det europeiske råd i 1974, ble mellomstatlige aspekter av fellesskapet
da også styrket. Lederne for statene og nasjonale departementer møttes
i Rådet, og sammen med komiteen av faste representanter (Comité
des représentants permanents, Coreper) dannet de et mellomstatlig
system av nasjonale representanter, med avgjørende saksforberedelse
og beslutningsmyndighet i Rådet heller enn i Kommisjonen.

Andrew Moravcsik (1993a, 1998) argumenterte i dette perspektivet
for at preferanser til nasjonale regjeringer blir formet etter liberal
(økonomisk) teori, i samspill mellom innenlandske økonomiske
interesser, bedrifter, organisasjoner og institusjoner. Disse prefe-
ransene danner grunnlag for mellomstatlige forhandlinger hvor de
blir møtt av andre lands preferanser. I EU-forskningen står dette i

motsetning til den nyfunksjonalistiske oppfatningen som tillegger Kommisjonen og utviklingen av felles EU interesser mest betydning. En liberal intergovernmentalistisk tilnærming understreker forhandlingsprosesser og maktasymmetri som viktig for utformingen av felles regler, og der:

«package deals and 'side payments'».. are .. «determinants of intergovernmental bargains on the most important EU decisions» (Pollack 2005:18).

Medlemslandene støtter i slike prosesser bestemte institusjoner for å gi troverdighet til forpliktelsene de inngår. Preferansene oppfattes i dette perspektivet gradvis å bli mer like etter hvert som integrasjonen utvikler seg. Statene oppfattes som rasjonelle aktører, som evner å formulere sine nasjonale økonomiske og politiske preferanser og mål, for så å søke å nå disse innen det handlingsrommet som de er med å skape av felles institusjoner og regelverk. Gjennom integrasjonen blir situasjonene og dermed også preferansene isomorfistisk gradvis mer like, og prosessene (med EU som eksempel) drives av en

«gradual process of preference convergence among the most powerful member states, which then struck bargains among themselves» (Moravcsik 1993a:490).

Generelt definerer derfor prinsippene for en økonomisk integrasjonsavtale klarere utviklingen av den langsiktige enn den kortsiktige nasjonale politikken. Regjeringers respons på internasjonal endring vil være avhengig av regimetype; et demokrati vil, for eksempel, lettere endre politikken enn et mer autoritært regime.

Styrken til den overnasjonale reguleringsmyndigheten (eller avtaleverket) i forhold til nasjonalstaten er her viktig. Kompliserte prosedyrer for aksept av avtaler vil også føre til svakere respons enn enkle prosedyrer. Jo mer politikk som bestemmes av uavhengige byråkratiske organer desto mindre endring blir det i nasjonal politikk (Garret og Lange 1996:53-54). Institusjoner kan slik blokkere, modifisere og/eller tilpasse endringer gjennom stiavhengig atferd blant aktørene (March og Olsen 1984, 1989). Dersom innenlandske institusjoner er

svake, kan virkninger av eksogene endringer være stor. Hvis de er sterke, blir virkningen mindre (Keohane og Milner 1996).

«The most basic institutional determinant of government responsiveness to a change in the constellation in societal preferences is the ease with which incumbents can be replaced» (Garret og Lange 1996:59).

Mens nyliberale institusjonalister aksepterer den liberale intergovernmentalistiske forståelsen av integrasjonsprosessenes forutsetning om instrumentell rasjonalitet og en forestilling om (faste) preferanser basert på en heller snever definisjon av egeninteresse, har konstruktivismen utfordret denne antagelsen:

«human agents do not exist independently from their social environment and its collectively shared systems of meanings ('culture' in a broad sense)» (Risse 2004:161).

I tillegg til forståelse av institusjoner i form av formelle regler, kan de også bli forstått som hvordan de danner uformelle regler og normer som former aktørenes identiteter og preferanser. Disse er ikke nødvendigvis eksogent gitt, som i de rasjonelle modellene, men endogent definert avhengig av institusjoner, identiteter og sosiale omgivelser.

«The logic of consequentiality is replaced by the logic of appropriateness» (March og Olsen 1989:160).

I de rasjonelle intergovernmentalistiske og institusjonelle perspektivene antas preferanser og interesser å være faste og overordnet empirisk kritikk. I et konstruktivistisk perspektiv blir preferanser et empirisk spørsmål og, avhengig av problemstilling, en forklarende variabel som belyser politisk handling og forhandlingsutfall, og en avhengig variabel ut fra rammebetingelsene (f. eks «identitet»). Kognitive komponenter kan dermed øve innflytelse på beslutningsprosessen. En endring i ideologi, blant eliten eller i befolkningen mer allment, vil føre til endring i vekting av preferanser og adferd til institusjoner og statsstruktur. De fleste politiske partier og den norske offentligheten

generelt har for eksempel i de siste par tiårene beveget seg fra en konsensus-orientert sosialdemokratisk og keynesianske intervensjonistisk liberal økonomisk ideologi i en retning som favoriserer mer (politisk «hands off») liberale løsninger. Begrepene europeisering og globalisering av debatt og tenkning blir ofte brukt om dette.

«Europeanization is «a set of processes through which the EU political, social and economic dynamics become part of the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies» (Ladrech 2001:3).

«Globalization represents «the norms, institutions, and laws that support global capital accumulation along neo-liberal principles» (Laxer 1995).

Globalisering og europeisering har innflytelse på juridiske spørsmål og institusjoner, såvel som på normer og ideologi i kontinuerlige prosesser. De nyfunksjonalistiske og intergovernmentalistiske perspektivene utfordres av perspektiver fra henholdsvis institusjonalister og konstruktivister. De delvis motsier og delvis støtter hverandres synspunkter på utviklingen av internasjonale integrasjonsprosessene og hvordan de påvirker det nasjonale politiske handlingsrommet. Nyfunksjonalister og konstruktivister peker på potensialet for ytterligere integrering: nyfunksjonalistene gjennom funksjonell og politisk spillover, konstruktivistene gjennom endringer i identiteter og preferanser som følge av samarbeid over tid. Institusjonalister og intergovernmentalister er mer skeptiske til både spillover og sosialisering. For dem vil institusjonell og politisk integrasjon ikke føre til likhet i overskuelig fremtid (Moravcsik 2001:163), og politikken vil fortsette å bli definert gjennom mellomstatlige prosesser.

For å forstå virkningene fra det internasjonale økonomiske regimet på innenrikspolitikken, må dynamikken i samspillet mellom faktorene som påvirker politikken forstås. Eksogene endringer som har betydning for en (eller del av en) et lands internasjonale konkurranseevne vil kunne endre konstellasjonen av aktørenes preferanser i den innenlandske økonomien, slik de blir identifisert i internasjonal handelsteori. Disse preferanseendringene filtreres gjennom det politiske systemet og dets

organisasjoner og grupperinger, som så påvirker politikken som utøves av nasjonale regjeringer.

På et tidspunkt kan institusjonelle interesser ha større betydning enn de økonomiske, mens andre ganger så må institusjonene endre seg. Ideologi kan tilsvarende være viktigere enn næringspolitikk og økonomiske interesser på et tidspunkt, mens endringer i internasjonal økonomi på et annet tidspunkt kan endre ideologien. Når politiske regler og handlemåter overføres eller spres til flere land, vil graden av faktisk politisk konvergens mellom landene derfor avhenge av både ideologiske perspektiver, historie og grad av nasjonal stivhengighet, situasjons- og interessebetingede forhold, kultur og sosiale forhold. Over tid vil en del politikk konvergere på grunn av isomorfistisk homogenisering. På andre områder kan det imidlertid forbli store spenn i politikkenes faktiske innhold mellom land.

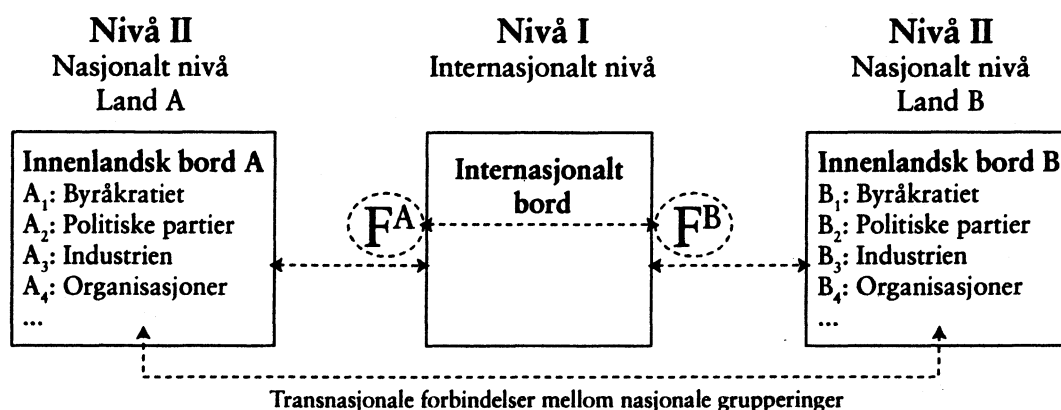
Samspillet mellom innen- og utenrikspolitikken: To-nivå spill

Linda Weiss (1998, 2003) knyttet grad av politisk konvergens til nasjonale ikke-statlige aktørers meklende og oversettende roller. Hun pekte på at private og kollektive organisasjoner og institusjoner både kan forsterke og svekke graden av politisk og institusjonell konvergens som følge av økonomisk integrasjon. Hun så framveksten av en flernivå-styrt gjensidig avhengighet mellom land («governed interdependence») som et mer dominerende trekk enn den nyfunksjonelle modellen. Den liberale intergovernmentale tilnærmingen til Moravcsik (1993b) understreket tilsvarende at konstellasjoner mellom nasjonale og internasjonale aktører, og deres forhandlingsstyrke og ferdigheter, påvirker det faktiske politikutfallet i det enkelte land. Robert Putnam presenterte et to-nivå spill for hvordan samspillet mellom nasjonale og internasjonale aktører kan forstås:

«The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability

to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments» (Putnam 1988:434).

I dette to-nivå spillet tenkes det at det i en internasjonal forhandlingssituasjon sitter en nasjonal leder (eller sjefsforhandler) ved det internasjonale forhandlingsbordet som samtidig må forhandle med innenlandske interesser hjemme. Hensikten er å kunne forene nasjonale og internasjonale mekanismer og interesser i forhandlingsprosessen. I vår diskusjon er det lagt inn nasjonale forhandlingsbord i to land, Land A og Land B. Figur 1 illustrerer derfor et to-nivå spill på tre bord: et internasjonalt på nivå I og to nasjonale på nivå II. Avtaler som er gjort på det internasjonale bordet, må aksepteres (ratifiseres eller avtalt på formelle eller uformelle måter), på begge de nasjonale bordene. Det blir ingen avtale dersom det ikke blir noen enighet på det internasjonale bordet, eller hvis en avtale ikke blir akseptert på en av de nasjonale bordene.²⁶ Land As forhandler (FA) må vurdere hvorvidt en avtale blir akseptert av sentrale aktører eget land (A_i, hvor det er i = 1 ... m relevante aktører), samt av aktørene i land B (B_j, der det er j = 1 ... n relevante aktører). Tilsvarende avveining står Land B's forhandler (FB) overfor.



Figur 1. To-nivå-spill på tre bord (utviklet fra Putnam 1988:427-460)

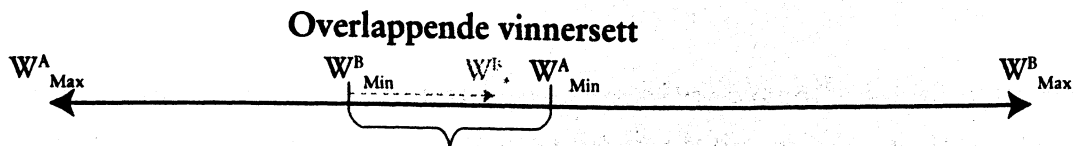
Settet av mulige nivå I (internasjonale) avtaler som vil kunne aksepteres på hvert av de nasjonale forhandlingsbordene (på nivå II),

26) Prosessene med internasjonale forhandlinger og nasjonal aksept kan skje samtidig eller sekvensielt, som ett spill eller flere spill, og også på mer enn ett nivå spesielt om innenlandsk enighet skal prosesseres på tilsvarende måte. Dette gir spillet en dynamisk karakter på flere nivåer (multi-nivå spill).

kalles et «vinnersett». Jo større vinnersett det er i hvert land, desto mer sannsynlig er det at en nivå I avtale kan nås. Dette kan skje når vinnersettene i begge land overlapper. En avtale kan (måtte) bli avvist på både frivillig og ufrivillig grunnlag. Frivillig avvisning viser til at forhandlingslederen ikke anser avtalen som gjennomførbar eller akseptabel for det nasjonale bordet. En ufrivillig avvisning viser til at forhandlingslederen ikke får aksept på det nasjonale bordet etter at han eller hun har gått inn for den i de internasjonale forhandlingene. Jo mindre vinnersettene er, desto større er risikoen for ufrivillig avvisning. Ofte er størrelsen og formen på vinnersettene usikre, både hjemme og ute, og *forventningene* om dem blir viktige i utformingen av strategiene for de to forhandlerne.

En internasjonal avtale er fremforhandlet fordi alle parter tror de vil tjene på den i forhold til om de ikke skulle skrive en avtale. Den relative størrelsen av de to vinnersettene er med på å påvirke fordelingen av hvor mye hver enkelt vil tjene. Jo mer som kan aksepteres i et land (jo større vinnersettet er), desto mer plass er det for det *andre* landet å manøvrere. Et lite innenlandsk vinnersett (i henhold til den andre partens oppfatning), kan gi forhandlingsstyrke. Dersom en nasjonal forhandler ikke er i stand til å gjøre innrømmelser i det hele tatt overfor den andre forhandleren på grunn av innenlandsk motstand, så må den andre nasjonale forhandleren gjøre det for å hindre at forhandlingene ikke bryter sammen. Samtidig innebærer selvsagt dette en risiko for at forhandlingene stopper opp eller bryter helt sammen.

Figur 2 forenkler vinnersettene til å representere et nullsumspill der WAMax og WBMax er den maksimale velferd som henholdsvis land A og land B, kan oppnå gjennom en avtale. Det beste utfallet for den ene parten er her tenkt som det verste utfallet for den andre. WAMin og WBMin representerer minsteutfallene (de dårligste resultatene) som er akseptable for hver av de to landene. Hvis området mellom disse to minsteutfallene overlapper, slik figuren er tegnet, kan partene komme fram til en avtale. Hvis minsteresultatene ikke overlapper, vil en avtale ikke kunne nås.



Figur 2. Fordelene med små vinnersett

Selv om hvert land skal ha netto økonomiske fordeler av en avtale, er ulempene og fordelene som regel ikke jevnt fordelt mellom landene. Det er også vinnere og tapere innen hvert land. Hvis forhandlingene er for harde på vegne av vinnerne, kan det oppstå innenlandsk uenighet, og risikoen for ufrivillig avvisning øker. Størrelsen og formen på de nasjonale vinnersettene er avhengige av nivå II institusjoner, preferanser og koalisjoner. Noen nasjonale aktører har mer innflytelse enn andre på de enkelte saksforhold. Innenlandske interesser som er mest berørt kan forventes å øve mest innflytelse under forhandlingene, aksepterings- og eventuelt tolknings- og implementeringsprosessene.

Dette betyr at jo lavere alternativkostnaden ved ikke å få en avtale i havn er («gå-vekk-prisen»), desto mindre er også vinnersettet. Tilsvarende vil land som er veldig avhengig av andre land, måtte akseptere mer enn mindre avhengige land. Eksempelvis vil små åpne økonomier som regel ha større vinnersett enn store økonomier, som relativt sett er mindre avhengig av internasjonal handel. Samtidig vil det være slik at jo mer komplisert en godkjenningsprosess er, desto mindre vil som regel vinnersettet være, for eksempel gjennom institusjonell motstand. Hemmelige forhandlinger og tette bånd mellom staten og industrien i korporative stater blir på den annen side lettere ratifisert enn der innenlandske aktører og krefter, eksempelvis opinionen, blir involvert:

«The greater the autonomy of central decision makers from their Level II constituents, the larger the Win-Set and thus greater the likelihood of achieving international agreement» (Putnam 1998:449).

Land med store vinnersett kan altså ha en svakere internasjonal forhandlingsposisjon enn land med små vinnersett. En stat som er sterk innenlands, kan lett bli en svak stat internasjonalt, og et diktatur blir lettere «dyttet rundt» i forhandlinger enn et demokrati (ibid). Følgelig

vil hver forhandler ha en interesse i å maksimere det *andre* landets vinnersett og å få en avtale til å se gunstig ut for motparten. Han eller hun har imidlertid en blandet interesse i formen og størrelsen på sitt eget vinnersett. På den ene siden gir et stort eget vinnersett en svakere forhandlingsposisjon. På den andre siden gjør et stort vinnersett det lettere å få en avtale i havn. Optimalt, hvis FB lykkes i å få FA til å *tro* at vinnersettet ikke går helt til WBMin, men bare til WB*, vil han eller hun ha potensial for å bedre avtalen for seg.

Forhandlerne har dermed incentiv til å underslå hvor stort eget vinnersett er og fortelle den andre hvor vanskelig det er å endre egen utgangsposisjon. FB kan for eksempel fortelle FA at dersom en avtale skal bli akseptert på hans nasjonale bord, så kan den ikke være dårligere enn for eksempel WB*. FA vil da kunne oppfatte at utfallsrommet for en gjennomførbar avtale er redusert til dette i Land Bs favør. Samtidig opprettholder FB den samme gode sjanse for å få avtalen akseptert hjemme. Informasjonsasymmetri kan bli en del av forhandlingsprosessen. Den kontrollerte utveksling av informasjon, hemmelighold og overraskelse, endring av spillets regler og påvirkning av den andre sidens oppfatninger og fordeler og ulemper ved avtalen blir en del av spillet. Edward Luttwak (1990:19) beskriver noen av disse prosessene som: *«logic of war in the grammar of commerce»*.

Diplomati er i denne sammenheng:

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

Nasjonal politikk omfatter i dette målrettet handling mot politikk og grupperinger i andre land for å få allierte på motpartens innenlandske forhandlingsbord. Det vil være en balanse mellom å få aksept hjemme og samtidig skyve innholdet i avtalen så langt mot den andre sidens akseptable minsteutfall som mulig. Hvis det er viktig for begge forhandlerne å komme til enighet, kan de også samarbeide og hjelpe hverandre til å få en avtale akseptert. For å utvide den ene eller begge av vinnersettene, kan fordeler gis enten til innenlandske aktører som ønsker eller ikke ønsker en avtale, eller til det andre landet for

eksempel som ulike former for koplingshandler på tvers av saksområder. Innenriks grupperinger på tvers av land (ved nasjonale bord), kan også samarbeide om å bestemme over andre innenlandske grupper og regjeringen (e) gjennom transnasjonale allianser, jfr. Figur 1. Dette kan skje når nasjonale grupperinger i landene blir enige om å samarbeide med mål om å påvirke andre innenlandske grupper eller opposisjonen til en regjering gjennom koordinerte posisjoner. Slike transnasjonale industrielle allianser er generelt ikke opptatt av maksimal nytte for eget land, men av det beste for seg selv på tvers av landegrensene. Transnasjonale industrielle allianser kan også brukes til å gjøre det vanskeligere innenlands å gjennomføre et ugunstig regelverk.

To-nivå spillet omfatter både «Second Image» og «Second Image Reversed» effekter, slik de ble definert av henholdsvis Waltz (1959) og Gourevitch (1978), og viser at nasjonal og internasjonal politikk gjensidig påvirker hverandre. Resultatet av en forhandlingsprosess kan derfor avvike fra nasjonale preferanser slik de defineres i nyfunksjonalismen og handelsteorien. Resultatene kan også avvike fra preferansene til involverte innenlandske aktører og til definerte nasjonale preferanser i integrasjonsprosessene i et intergovernmentalistisk perspektiv. En avtale om formell politisk harmonisering av den nasjonale politikken juridiske rammer og dens form og prosess, vil lettere kunne skrives enn avtaler som går dypt inn i hvordan den reelt skal tolkes og implementeres (Andersen og Sitter 2009). Kompliserte forhandlinger med små vinnersett i hvert land vil derfor sjelden kunne føre til politisk konvergens uten at tilpasningsprosessene gis betydelig tid.

Avslutning

Økonomisk integrasjon kan betraktes som prosesser der handelshindringer gradvis brytes ned og politikk harmoniseres. Alternativkostnadene ved disintegrasjon øker etter som gå-vekk-prisen blir stadig mer uakseptabel. Etter hvert som land blir mer økonomisk integrert, vil det bli stadig vanskeligere *over tid* for alle deltakerne å *ikke* komme fram til avtaler om ytterligere integrering. Lavere nivåer av integrasjon presser i retning av høyere nivåer av integrasjon for at den gjensidige handelen skal fungere. For små land er det enda viktigere enn for store land å utvikle allianser med andre. Små land eller interessegrupper, godt begrunnet argumentasjon og gode allianser kan ha stor innvirkning

på utfallet av en forhandlingsprosess. Paradoksalt nok, jo større grad av autonomi et land velger i en økonomisk integrert verden, desto mindre innflytelse vil landet kunne få over sin egen situasjon. Dette er fordi internasjonale regler om konkurranse og markedsmekanismer i mange situasjoner *de facto* overprøver nasjonale beslutninger. Et land blir dermed stadig mer «dyttet rundt» og tvunget til å tilpasse seg regler og praksis som andre har etablert.

Graden av harmonisering av nasjonal politikk øker med antall land og saksområder som omfattes, og med de juridiske spesifikasjonene i en avtale, som for eksempel om den krever total eller minimum harmonisering av nasjonale standarder (Holzinger og Knill 2005:787-790). Dersom rettsregler er definert på en lite rigid måte, kan imidlertid medlemslandene få et bredt spillerom for nasjonal politikk. Her er EU et klart sterkere internasjonalt regime enn for eksempel WTO og særlig IMF. Jo mer utsatt et land er for konkurransepress gjennom omfattende økonomisk integrasjon, desto mer sannsynlig er det samtidig at politikken vil konvergere med andre stater med internasjonal eksponering. De frie internasjonale kapitalbevegelsene gjør derfor at land har lite politisk spillerom for nasjonal regulering av kapitalbevegelser selv om IMF's regelverk er svakt.

Internasjonal økonomisk integrasjon endrer handlingsrommet for staten gjennom at den selv blir gjenstand for regulering og ikke bare er den som regulerer økonomisk aktivitet. Det som tidligere var politiske spørsmål om hvilke regler nasjonal politikk skulle følge, blir også et juridisk spørsmål om hva som skal eller kan være politikken (Arnesen 1995:659). Her ser neo-funksjonalister på internasjonal økonomisk integrasjon langt på veg ut fra en logikk der internasjonal og nasjonal politikk innordnes etter hva som fremstår som økonomisk rasjonelt. Inter-governmentalister tenderer på sin side mot å betrakte internasjonale økonomiske systemet mer som en ordnet form for diplomati, der det stadig er rom for nasjonale tilpasninger og forhandlinger. Uansett vil handlingsrommet for nasjonal politikk i en økonomisk integrert verden fordre at den utformes og utøves i samspill med det internasjonale regimet. Jo sterkere økonomisk integrert land er med hverandre, desto klarere må innen- og utenrikspolitikken sees i en sammenheng.

Land som gjennom slike prosesser ikke evner å få til en god blanding av innen- og utenrikspolitikken, vil generelt kunne miste

reell handlefrihet, enten det gjelder økonomi, sikkerhets-, miljøpolitikk eller andre områder. Markeder, multinasjonale konsern, internasjonale reguleringer og andre lands handlinger vil kunne underminere en for lite relevant nasjonal politikk over tid. En relativt lukket økonomi med full formell handlefrihet over sin innenriksøkonomiske og – politiske situasjon, vil kunne få mindre reell handlefrihet enn åpne økonomier og samfunn som har en vellykket forståelse for denne blandingen.

Politikken blir bare konsistent om aktørene er i stand til å samhandle simultant på egne bord og i relasjonen til andre. Et lands bi- og multilaterale utenrikspolitikk såvel som sektordepartementers, organisasjoners, industriers og enkeltselskaps strategier, må derfor omfatte betydelige mengder informasjonsinnhenting om de internasjonale økonomiske integrasjonsprosessene. Ofte vil land måtte overføre (eller innføre) politiske prosesser og handlemåter som det er enighet om. Dette kan bidra til ytterligere politikkspredning og likhet i politikkens form og prosess. Den nasjonale tilpasningen kan da bestå i å omorganisere og praktisere økonomisk aktivitet på en annen måte enn før, heller enn å endre selve hensikten med den gamle politikken (Austvik 2011).

Etter hvert som næringsstrukturer er omstilt i henhold til de priser og kostnader som etableres gjennom integrasjonen, står landene i økt grad overfor mer like omgivelser enn før, og politisk konvergens kan finne sted gjennom isomorfistisk homogenisering. Der situasjonene fortsatt ikke er like, vil graden av politisk konvergens ikke bare avhenge av juridiske forhold og politikkens form og prosess, men også av nasjonal fortolkning og implementering i henhold til de spesifikke omgivelser og situasjoner landet står overfor. Jo mer kompleks situasjonen er, desto vanskeligere er det å nå *de facto* omfattende overnasjonale ordninger, selv om politikkenes form og prosess harmoniseres. Som resultat gir dette større handlingsrom for nasjonal innovativ tilpasning og mindre politisk konvergens (Black, Lodge og Thatcher 2006, Veggeland 2009). Krav om harmonisering av politisk form og prosess, men ikke nødvendigvis om politisk konvergens, gjør eksempelvis at land i EU i en del tilfeller kan ha like regler på et politikkområde men samtidig ha relativt ulik faktisk politikk.

I sum vil evne og vilje til proaktiv internasjonal interaksjon og forhandling, med påfølgende innovativ nasjonal fortolkning, tilpasning og implementering, være avgjørende for størrelsen og formen på det

nasjonale politiske handlingsrommet i en økonomisk integrasjonsprosess. Å forstå dette rommet og håndtere de dynamiske mekanismene som former det, kan i mange tilfeller være viktigere enn de avtaler som formelt skrives – og enn de som ikke skrives.

Litteratur

- Andersen, Svein S. og Sitter, Nick (2009). The European gas market: Differentiated integration and fuzzy liberalization. I Ferman (red.), *The Political Economy of Energy in Europe*. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag.
- Arnesen, Finn (1995). *Statlig styring og EØS-rettslige skranker*. Oslo: Universitetsforlaget
- Austvik, Ole Gunnar (2002). *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Austvik, Ole Gunnar (2011). Landlord and Entrepreneur. The Shifting Roles of the State in Norwegian Oil and Gas Policy. *Governance. International Journal of Policy, Administration and Institutions*. (Kommer.).
- Bache, Ian og George, Stephen (2006). *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Baldwin, Richard og Wyplosz, Charles (2006). *The economics of European integration*. London: McGraw-Hill
- Benett, Colin J. (1991). What is Policy Convergence and What Causes it? *British Journal of Political Science*, 21 (2), 215-233.
- Black, Julia, Lodge, Martin og Thatcher, Mark (2006). *Regulatory Innovation. A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Cini, Michel (red.) (2007). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- DiMaggio Paul J. og Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160
- Dolowitz, David P. og Marsh, David (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13, 5–24.
- Drezner, Daniel W. (2001). Globalization and Policy Convergence. *The International Studies Review*, 3 (1), 53-78.
- Friedman, Thomas L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Garret, Geoffrey og Lange, Peter (1996). Internationalization, Institutions and Political Change. I Keohane og Milner: *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press
- Gibson, Diane og Means, Robin (2001). Policy convergence: restructuring long-term care in Australia and the UK. *Policy & Politics*, 29 (1), 43-58.
- Gourevitch, Peter (1978). Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32 (4), 881-912
- Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press
- Hay, Colin og Menon, Anand (2007). *European politics*. Oxford: Oxford University Press
- Heichel, Stephan, Pape, Jessica og Sommerer, Thomas (2005). Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 817-40.
- Hoberg, George (2001). Globalization and policy convergence: symposium overview. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, 127-132.
- Hoffmann, Stanley (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the case of Western Europe. *Daedalus* 95/3, 862-915
- Holzinger, Katharina og Knill, Christoph (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 775-796.
- Inkeles, Alex (1981). Convergence and divergence in industrial societies. I Mustafa, Holznier og Suda (red.): *Directions of change: Modernization theory, research and realities*. Boulder CO: Westview Press. .
- Keohane, Robert og Milner, Helen (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, MA: Cambridge University press
- Knill, Christoph og Lenschow, Andrea (1998). Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 5 (4), 595-614.
- Knill, Christoph (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 764-774.
- Krugman, Paul og Obstfeldt, Maurice (2009). *International Economics: Theory and Policy*. Boston, MA: Pearson – Addison Wesley.
- Ladrech, Robert (2001). Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis. *Queen's Papers on Europeanization*, no. 2.
- Laxer, Gordon (1995). Social Solidarity, Democracy and Global Capitalism. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*. VOL, NR SIDER?.
- Luttwak, Edward (1990). From Geopolitics to Geo-Economics; Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*.

- March, James G. og Olsen, Johan P. (1984). The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life. *European Union Politics*, 2 (1), 103-121.
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1989). *Rediscover Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- Milward, Alan og Lynch, Frances M.B. (1993) (red.), *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992*. London: Routledge
- Milward, Alan (2000). *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Molle, Willem (2006). *The economics of European integration: theory, practice, policy*. Aldershot: Ashgate.
- Montanari Ingalill (2001). Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930. *British Journal of Sociology*, 52 (3), 469-494.
- Moravcsik, Andrew (1993a). Preferences and Power in the European Community; A liberal intergovernmental approach. *Journal of Common Market Studies*, 31, 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1993). Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. I Evans, Jacobson og Putnam (red.), *Double-Edged Diplomacy; International Bargaining and Domestic Politics*. San Francisco: University of California Press
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Itacha, NY: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (2001). Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality. I Nicolaidis og Howse (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- O' Connor Julia S. (1988). Convergence or divergence?: Change in welfare effort in OECD countries 1960-1980. *European Journal of Political Research*, 16, .277-299.
- Pollack, Mark A. (2005). Theorizing EU Policy-Making. I Wallace, Wallace og Pollack (red.), *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), 427-460.
- Radaelli, Claudio M. (2002). Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance*, 13 (1), 25-43.
- Risse, Thomas (2004). Social Constructivism and European Integration. I Wiener og Diez (red.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrik, Daniel (2000). How Far Will International Economic Integration Go? *The Journal of Economic Perspectives*, 14 (1), 177-186.
- Scharpf, Fritz W. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4, 520-38.

- Seeliger, Robert (1996). Conceptualizing and Researching Policy Convergence. *Policy Studies Journal*, 24 ((2), 287-306.
- Simmons, Beth og Elkins, Zachary (2004). The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy. *American Political Science Review*, 98, 171–189.
- Stone, Diane (2000). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. Pennsylvania, PA: Penn State University.
- Taylor, Paul (1983). *The Limits of European Integration*. New York: Columbia University Press.
- Veggeland, Noralv (2009). *Innovative Regulatory Approaches*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Wallace, Helen, Wallace, William og Pollack, Mark A. (2005) (red.) *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press Waltz 1959.
- Waltz, Kenneth N. (1959). *Man, the state and war: a theorethical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Webb, Carole (1977). Introduction: Variations on a Theoretical Theme. I Wallace, Wallace and Webb (red.): *Policy-Making in the European Communities*. Chichester: Wiley.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. New York: Cornell University Press
- Weiss, Linda (2003). *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.