



ROLF JENS BRUNSTAD
Professor ved Norges Handelshøyskole

IVAR GAASLAND
Forsker ved Samfunns- og næringslivsforskning AS

WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra?*

Den internasjonale utviklingen i regi av WTO går uvilkarlig i retning av betydelige reduksjoner i tollvern og statsstøtte til norsk jordbruk. Selv med en kraftig effektivisering er det lite sannsynlig at det, innenfor de foreliggende forslag til støttereduksjoner, vil være mulig å opprettholde dagens produksjonsnivå. Vi argumenterer for at støtte rettet mot produksjon, stor-drift og sentralisering heller ikke er ønskelig. Jordbrukspolitikken bør derimot brukes aktivt for å korrigere markedssvikt. Analysen viser at rimelige nivåer på fellesgoder som kulturlandskap og matvaresikkerhet kan sikres med under halvparten av dagens støttenivå og med støtteformer som er mer forenlige med prinsippene i WTO.

Ministermøtet i Hong Kong for jul i den såkalte Doha-runden i WTO endte uten enighet om stort annet enn timeplanen for avvikling av eksportstøtten (som man i prinsippet vedtok å avvike allerede på Genèvemøtet i august 2004).¹ Det er derfor åpent hvordan en eventuell ny WTO-avtale vil se ut. Det er likevel grunn til å tro at intensjonsavtalen som man ble enige om i Genève sommeren 2004 vil legge føringer på utformingen av en ny avtale, og at toll- og støttekuttene vil ligge innenfor rammen av de forslag som ligger på bordet fra henholdsvis EU, USA og den såkalte G20 gruppen². I denne artikkelen drøftes kon-

sekvenser for norsk jordbruk av en WTO-avtale i tråd med disse forslagene, og mulige tilpasningsstrategier.

1 KJØREREGLER I WTO

Som bakgrunn kan det først være på sin plass å redegjøre for noen sentrale begreper i jordbruksforhandlingene i WTO. I den foreliggende WTO-avtalen fra Uruguay-runden ble jordbruksstøtten inndelt i såkalte bokser som ble gitt fargebetegnelser etter fargene i et trafikkfyr. Rød for støtteformer som er forbudt, gul for støtte som gradvis

* Vi takker en anonym referee for konstruktive kommentarer og Klaus Mittenzwei for nyttig diskusjon.

¹ Ministererklæringen fra møtet i Hong Kong 13-18 desember 2005 finnes på nettsiden: http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm. Appendiks A i ministererklæringen gir en oversikt over hovedtrekkene i de ulike forslagene som foreligger på jordbruksområdet.

² G20 er i WTO-sammenheng gruppen av u-land med spesiell interesse i jordbruk og består av 21 land: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Kina, Cuba, Egypt, Guatemala, India, Indonesia, Mexico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Filippinene, Sør Afrika, Tanzania, Thailand, Uruguay, Venezuela og Zimbabwe. Se www.g-20.mre.gov.br

skulle reduseres og grønn for tillatte støtteformer.³ I tillegg ble det, som et kompromiss i tolvte time, konstruert en blå boks hvor støtten inntil videre skulle være unntatt for nedskjæringer. For at støtte skulle kunne plasseres i blå boks, måtte den være kombinert med kvantumsbegrensinger på produksjonssiden. Mye av den norske støtten, særlig innen melk- og kjøttsektoren, ble plassert i blå boks. Sammen med romslige regler for fastsetting av tollsatser, som vi skal komme tilbake til, førte dette til at de fremforhandlede støttereduksjonene etter Uruguay-runden ikke ble særlig merkbare for Norge.

2 KUTT I STATSSTØTTEN

I Geneveavtalen⁴ ble det fastslått at alle former for eksportstøtte skal plasseres i rød boks (paragraf 17). Som nevnt ble dette fulgt opp på ministermøtet i Hong Kong, hvor det ble vedtatt å avvikle all eksportstøtte innen år 2013. Dette vil være følbart for Norge siden over 10 prosent av melkeproduksjonen eksporteres, særlig i form av ost. Med dagens struktur tilsvarer dette produksjonen på 2000-3000 gårdsbruk. De reelle eksportsubsidiene er på knap- pe 1 milliard kroner.⁵

Støtteformer i blå boks skal ifølge Geneveavtalen (paragraf 15) maksimalt utgjøre 5 prosent av produksjonsverdien i jordbruket.⁶ For Norges vedkommende betyr dette maksimalverdier på mellom 1 og 1,5 milliard kroner. I dag utgjør størrelsen på blå boks i overkant av 7 milliarder. For å gjøre dette mindre dramatisk, har Norge (i forbindelse med jordbruksoppjøret i 2004) gjort forsøk på å omdefinere om lag 3 milliarder støttekroner fra blå til grønn boks. I Geneveavtalen (paragraf 16) sies det imid-

lertid at kriteriene for grønn boks skal revideres og strammes til, så det er uklart om dette vil bli godtatt av WTO. Selv med aksept for denne omdefineringen, gjenstår det støttekutt i blå boks på 2,5 til 3 milliarder. Det står riktignok i paragrafen at «some flexibility will be provided», men det virker naivt å tro at ikke Norge må ta et betydelig støttekutt her.

Når det gjelder gul støtte, forutsetter Geneveavtalen trinn- vise og betydelige reduksjoner. Det tas sikte på en harmonisering av støttenivået slik at de land som har høyest støt- te må kutte mest (paragrafene 6, 7 og 9). I ministererklæ- ringen fra Hong Kong er dette konkretisert gjennom en inndeling av land i tre grupper. Merk at denne inndeling- en skjer på bakgrunn av den absolutte verdien av støtten, dvs. ikke ut fra relative mål som f. eks. støttens andel av produksjonsverdien. Dermed havner EU i gruppe 1 som må ta de største kuttene, USA og Japan i gruppen 2, og alle andre land i gruppe 3. Paradoksalt nok havner altså Norge i gruppen som må ta minst kutt, selv om Norge er et av landene i verden som støtter jordbruket mest målt ved støttens andel av produksjonsverdien.⁷ Likevel er forsla- gene til kutt i gul støtte betydelig også for Norges gruppe, nærmere bestemt mellom 37% og 60%. Gul støtte består både av produksjonsdrivende statsstøtte og skjermingstøt- te, og utgjør samlet om lag 11 milliarder kroner for Norges vedkommende.⁸

Ikke bare skal det fastsettes reduksjonsforpliktelser for de enkelte boksene (gul og blå støtte hver for seg), men også for den samlende handelsvridende støtten (summen av gul og blå støtte). For Norges gruppe ligger forslagene til kutt i total støtte på mellom 31% og 70%.

³ Grønn boks skal, etter intensjonen, inneholde støtteformer som har minimal eller ingen påvirkning på produksjon og handel, som f.eks. velferdsor- dninger og miljøprogrammer. Gul boks inkluderer produksjons- og handelsdrivende støtteformer som pristilskudd og importvern.

⁴ Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004 Annex A, se: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm#annexa

⁵ I 2003 ble det eksportert ca. 18 millioner kilo ost (Utenrikshandelsstatistikken) med innsats av om lag 190 millioner liter melk (10,5 liter melk per kilo ost). Produksjonskostnaden per liter melk på gårdsbrukene er i snitt kr. 6,50 (se <http://www.oecd.org/dataoecd/44/50/35043882.xls>), som gir en kostnad for innsatsmelken per kilo ost på ca. 68 kr. Legger vi til foredlingskostnader på rundt 12 kroner per kilo ost, blir de reelle produksjons- kostnadene per kilo ost på 80 kr. Til sammenligning var gjennomsnittlig eksportpris i 2003 på 30 kr per kilo. Totalt gir dette et tap knyttet til ekspor- ten på 900 millioner kroner (50 kr per kg multiplisert med 18 mill. kg).

⁶ I følge appendiks A i ministererklæringen fra Hong Kong foreligger det også forslag om å senke taket på blå støtte fra 5% til 2,5%.

⁷ Mens støttens andel av produksjonsverdien er rundt 70% i Norge (se tabell 1), er den rundt 40% for EU og 20% for USA, begge land som i henhold til forslagene må ta høyere støttekutt enn Norge.

⁸ I henhold til beregningsprinsippene i Uruguayrunden er den delen av gul støtte som er skjermingsstøtte beregnet for hvert produkt som differansen mellom en administrert målpris og verdensmarkedsprisen i en gitt basisperiode. Blant annet fra norsk hold er det blitt hevdet at reduksjonsforplik- telsen for gul støtte kan oppnås rett og slett ved å avvikle ordningen med offentlig administrerte målpriser (logikk: ingen administrerte målpriser altså ingen skjermingsstøtte). Det er usikkert om denne tolkningen godtas av WTO. Det ville i så fall bidra til å undergrave intensjonen med WTO regelverket.

3 TOLLREDUKSJONER

For importvernet, som for Norge gir en skjermingsstøtte på omlag 9 milliarder kroner, foreligger det blant annet forslag om maksimal tollsats og anvendelse av den såkalte sveitsiske formelen⁹ som innebærer at land med høye tollsats må foreta de største kuttene. Forslagene som er oppsummert i ministererklæringen fra Hong Kong bygger på en inndeling av produkter i grupper avhengig av tollsats, med samme kutt innen hver gruppe, og med størst kutt for grupper med høye tollsats.

Med tollsats i intervallet 200-500%, vil sentrale norske jordbruksprodukter havne i gruppen med høyest kutt. Forslagene til USA, EU og G20 for denne gruppen er tollreduksjoner på henholdsvis 90%, 60% og 75% og tak på tollsats på henholdsvis 75%, 100% og 100%.

I Geneveavtalen (paragraf 31) snakkes det om mindre kutt for «sensitive products», men det presiseres klart at dette må skje «without undermining the overall objective». I forhandlingene har USA og EU foreslått at henholdsvis 1% og 8% av tollinjene skal kunne defineres som sensitive, og dermed være gjenstand for lavere tollkutt. For Norge betyr dette henholdsvis 8 og 64 tollinjer. Merk at hvert hovedprodukt (f. eks. svinekjøtt) er i berøring med mange tollinjer (minst 20 tollinjer bare for svin) som alle må defineres som sensitive for å sikre effektiv beskyttelse.

4 JORDBRUKSSTØTTEN I DAG

Det er altså god grunn til å tro at både tollvernet og statsstøtten må reduseres betydelig i fremtiden. Før vi drøfter konsekvenser av slike kutt og mulige tilpasningsstrategier, kan det være nyttig å se litt nærmere på dagens situasjon i norsk jordbruk.

Norsk jordbruk støttes, ifølge tall fra OECD, med omlag 20 milliarder kroner per år. Dette inkluderer i tillegg til støtten over statsbudsjettet, den støtten som ligger i at bøndene kan selge varene på et beskyttet innenlandsk marked, slik at en kan oppnå priser som ligger langt over verdensmarkedsprisene. Denne skjermingsstøtten har i gjennomsnitt for årene 1998-2004 ligget på i overkant av 9 milliarder kroner. Tabell 1 viser utviklingen i jordbruksstøtten de siste 7 årene.

Mens statsstøtten er en overføring til bøndene som skattebetalerne betaler i forhold til sin generelle skatteevne, er skjermingsstøtten en overføring fra konsumentene, som de betaler i forhold til sitt matkonsum. Skjermingsstøtten er dermed like reell som statsstøtten, selv om betalingsbyrden vil være litt forskjellig. Siden det er slik at folk med lav inntekt bruker en høyere andel av sin inntekt på mat, er skjermingsstøtten regressiv i den forstand at den betales med en høyere proSENTSATS jo lavere inntekt en har. Om vi betrakter et gjennomsnittshushold på 4 personer, vil

Tabell 1 *Jordbruksstøtte og antall årsverk i jordbruket.*

Kilde: OECD¹⁰ og NILF¹¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Statsstøtte	11.278	11.185	11.326	11.191	11.609	10.999	10.820
Skjermingsstøtte	9.944	9.423	7.796	8.089	10.390	10.199	9.147
Total støtte (mill. kr)	21.222	20.608	19.122	19.280	21.999	21.198	19.994
Antall årsverk (1000)	82,4	81,6	78,9	75,9	74,4	72,0	69,2
Støtte per årsverk (1000 kroner)	258	253	242	254	296	294	289
Støtte i prosent av bruttoproduksjonsverdi	71	72	67	67	74	72	68
(kolonne nr.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)

⁹ $T1 = (T0 * a) / (T0 + a)$, hvor T1 er ny og T0 gammel tollsats, mens a er en parameter. Formelen fungerer slik at uansett hvor høy den opprinnelige tollsatsen er, kan den nye tollsatsen ikke bli høyere enn a. Se: www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_swissformula_e.doc

¹⁰ Se <http://www.oecd.org/dataoecd/44/50/35043882.xls>

¹¹ Rogstad (2005, s. 166 vedleggstabell 3)

dette husholdet betale omlag 20 tusen kroner årlig for å opprettholde dagens jordbruk – om lag 11 tusen kroner over skatteseddelen og om lag 9 tusen kroner over husholdningsbudsjettet.

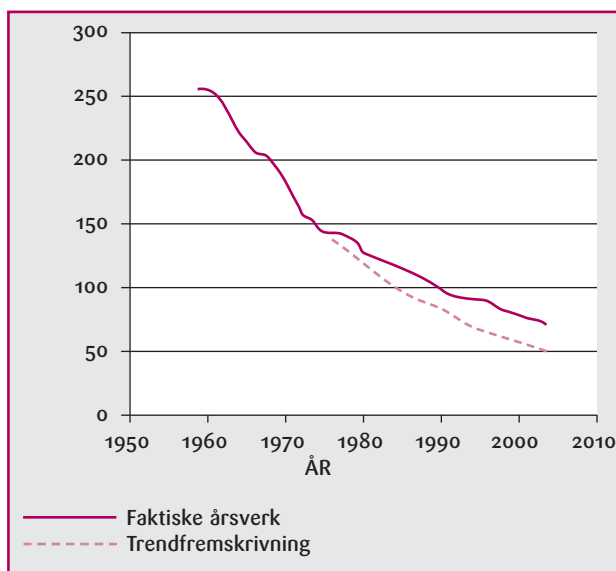
Til tross for økende støtte pr årsverk har jordbrukssysselettingen gått tilbake. Figur 1 viser at jordbrukssysselettingen i Norge er redusert fra 254 tusen årsverk i 1959 til 69 tusen årsverk i 2004, eller 2,85 % per år i gjennomsnitt over disse 45 årene. Dette er en utvikling som er felles for alle OECD land og skyldes kombinasjonen av lave inntekts- og priselastisiteter for jordbruksprodukter og rask teknologisk utvikling. Det såkalte opptrappingsvedtaket¹² i desember 1975 betydde en merkbar oppbremsing av denne trenden. Fra 1959 til 1975 gikk jordbrukssysselettingen tilbake med gjennomsnittlig 3,57 % per år, mens gjennomsnittet etter 1975 ligger mer enn ett prosentpoeng lavere med 2,44 %. De senere år ser vi imidlertid at tilbakegangen skyter ny fart med en gjennomsnittlig reduksjon på 3,24 % per år for de siste fem årene. Den stippledde kurven viser hvordan jordbrukssysselettingen ville ha utviklet seg dersom den prosentvise årlige reduksjonen hadde vært på samme nivå som gjennomsnittet for perioden 1959-75.

5 HVORFOR ER DET SÅ DYRT?

En opplagt årsak til at det høye aktivitetsnivået i norsk jordbruk krever mye støtte, er at det på grunn av klima og topografi er vanskelig å drive jordbruk i Norge. For eksempel er hvete og potetavlingene per arealenhet om lag 40 % lavere enn i sentral-Europa. I samfunnsøkonomisk terminologi betyr det at Norge har en komparativ ulempe i jordbruksproduksjon. Dette er det vanskelig å gjøre noe med.

Men det høye kostnadsnivået skyldes også faktorer som vi kan påvirke. For eksempel utnytter vi i veldig liten grad de stordriftsfordelene som finnes i moderne jordbruk. Jordbruket preges derfor i stor grad av urasjonell smådrift. For melkeproduksjonen finner Løyland og Ringstad (1999) at dersom dagens melkebruk (gjennomsnittlig størrelse 13,8 årskyr) blir erstattet med bruk på 25 årskyr, vil kostnadene gå ned med 3,7 milliarder kroner og antall

Figur 1 Utvikling i antall årsverk i jordbruket



bruk reduseres med 50 %. Dersom dagens kornbruk (gjennomsnittlig størrelse ca. 175 dekar) blir erstattet med bruk på 500 dekar, vil kostnadene gå ned med 1,2 milliarder kroner og antall bruk reduseres med 70 %.

En annen årsak til det høye kostnadsnivået er at det fremdeles er betydelige problemer med overproduksjon i norsk jordbruk. I 2003 ble det for eksempel eksportert melkeprodukter tilsvarende 190 millioner liter melk, eller 12 % av produksjonen, til priser som var betydelig under produksjonskostnadene. Tapet knyttet til denne eksporten var på om lag 900 millioner kroner.¹³ Overproduksjonen henger sammen med den måten jordbruksstøtten er utformet. Produksjonsavhengig støtte stimulerer sterkt til produksjon, noe som i et regulert marked lett gir overproduksjon. Som det fremgår av tabell 2 var 53 % av jordbruksstøtten i Norge i 2004 klassifisert som produksjonsavhengig støtte ifølge OECD.

6 TILPASNING TIL LAVERE STØTTE

I det følgende skal vi drøfte konsekvenser for norsk jordbruk i forhold til mulige utfall av Doha-runden. Konsekvensene vil naturligvis påvirkes av hvordan vi velger å tilpasse oss nye internasjonale rammebetingelser. To diametralt forskjellige hovedstrategier betraktes: 1) pro-

¹² Under behandlingen av budsjettproposisjonen for Landbruksdepartementet i Stortinget 1. desember 1975 ble det etter initiativ fra saksordføreren Berge Furre fra SV, vedtatt en tempoplan for oppnåelsen av et inntektsmål for jordbruket. Dette er i etterhånd referert til som «opptrappingsvedtaket» og regnes som startskuddet for den omleggingen og opptrappingen av jordbrukspolitikken som senere ble formulert i St. meld. 14 (1976-77).

¹³ Se fotnote 5.

Tabell 2 *Jordbruksstøtte 2004. Millioner kroner.*Kilde: OECD¹⁴

Skjermingsstøtte	9.147	(46%)
Pristilskudd	1.351	(7%)
Produksjonsavhengig støtte, totalt	10.498	(53%)
Areal- og dyretilskudd	3.963	(20%)
Annen statsstøtte	5.532	(28%)
Total støtte	19.994	(100%)

duksjonsmål, dvs. at målsettingen er å sikre dagens produksjon til det innenlandske markedet, og 2) kollektive goder, dvs. at målsettingen er å sikre et rimelig nivå på kollektive goder fra jordbruket som kulturlandskap, matvaresikkerhet og eventuelt bosettingsmønstre.

I analysen vil vi ta utgangspunkt i de omtalte fremleggene til tollreduksjon. Ytterpunktene er her EUs forslag om tollreduksjoner på 60 % og tak på tollsatsene på 100% og USAs forslag om tollkutt på 90% og tolltak på 75%. Det vil så bli drøftet hvilke konsekvenser slike tollkutt kan få og om det vil være mulig å oppnå de aktuelle målsettingene innenfor de restriksjoner som trolig vil legges på både utforming og nivå på statsstøtten.

7 KORTFATTET MODELLBESKRIVELSE

Som analyseverktøy vil vi benytte JORDMOD – en modell for det norske jordbruket som er utviklet i et samarbeid mellom Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Modellen, som har 1998 som basisår, dekker de viktigste produktene som produseres av jordbrukssektoren i Norge, i alt 14 slutt- og 9 mellomprodukter. Produksjonsfaktorene er land, arbeidskraft (familie og innleid), kapital (maskiner og bygninger) og varer. Når det gjelder land, skiller vi mellom åker og eng. Produksjonsmulighetsområdet spennes ut av mer enn 400 «modellbruk». Hvert modellbruk har faste input- og outputkoeffisienter. På modellbruksnivå er det derfor ingen substitusjonsmuligheter, men det er substitusjonsmuligheter mellom modellbruk. For eksempel kan storfekjøtt produseres med forskjellig teknologi på forskjellige modellbruk, både ekstensive og intensive produksjonssystemer og i kombinasjon med melk. Produksjonen kan skje på små eller på store og mer effektive modellbruk. Samme vare kan altså produseres på flere modellbruk, differensiert etter både produksjonssystem og skala. Det er dermed bygget inn stordriftsfordeler i modellen.

Landet er inndelt i 10 produksjonsregioner for å ta hensyn til geografiske variasjoner i produksjonsforhold og støtte-system. Jæren og flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag regnes som sentrale strøk, mens resten av landet defineres som distrikter. For hver produksjonsregion er det et begrenset tilbud av de forskjellige kvalitetene av land. Dette introduserer et visst element av avtagende utbytte fordi produksjonen først vil legges til de «beste» regionene og landkvalitetene.

Innenlandsk etterspørsel er representert ved lineære etterspørselsfunksjoner. Modellen maksimerer det økonomiske overskuddet, hensyn tatt til tilbuds- og etterspørselsrelasjoner, støtteregime og pålagte restriksjoner. Løsningen finnes som de priser og kvanta som gir likevekt i alle markeder. En detaljert beskrivelse av modellen finnes i Gaasland m. fl. (2001).

I kolonne 2 i tabell 4 har vi brukt modellen til å gjenskappe dagens jordbrukspolitikk og tollregime. Denne referansekjøringen samsvarer bra med faktisk produserte kvanta i basisåret (1998), men arealbruk, sysselsetting og støttenivå blir noe undervurdert (se kolonne 1 i tabell 4). I beregningene av nytt WTO regime vil vi bruke denne referansekjøringen som utgangspunkt og sammenligningsgrunnlag.

8 LUFT I TOLLSATSENE

Ved første blick kan det synes som om begge forslagene til tollkutt vil måtte få dramatiske konsekvenser for norsk jordbruk. Hvor mye slike tollkutt i realiteten vil bety, avhenger imidlertid av hvor mye «luft» det er i de nåværende tollsatsene.

8 LUFT I TOLLSATSENE

Et av de viktigste resultatene fra den forrige forhandlingsrunden i WTO, den såkalte Uruguayrunden, var at alle ikke-tollmessige handelshindringer skulle gjøres om til ekvivalent toll som deretter skulle være gjenstand for avtalte tollreduksjoner. I statistisk teori vil et importforbud

¹⁴ Se <http://www.oecd.org/dataoecd/44/50/35043882.xls>

Tabell 3 Luft i tollsatsene. Kilde: Gaasland m. fl. 2001.

	Norsk	Import	Skjermingsbehov		Toll		Luft	
	pris	Pris	Kr.	Prosent	Kr.	Prosent	Kr.	Prosent
Storfekjøtt	33,08	18,09	14,99	83 %	32,28 (178%)	344 %	54 %	76 %
Svinekjøtt	26,06	17,55	8,51	48 %	24,64 (140%)	363 %	65 %	87 %
Saueskjøtt	33,97	28,16	5,81	21 %	32,49 (115%)	429 %	82 %	95 %
Fjorfekjøtt	28,34	23,17	5,17	22 %	48,40 (209%)	425 %	89 %	95 %
Egg	15,36	10,99	4,37	40 %	12,59 (115%)	272 %	65 %	85 %
Melk	8,14	4,80	3,34	70 %	4,46 (93%)	388 %	25 %	82 %
Hvitost	46,97	26,25	20,72	79 %	27,15 (103%)	277 %	24 %	72 %
Smør	24,04	12,54	11,50	92 %	25,19 (201%)	343 %	54 %	73 %
Melkepulver	24,18	10,66	13,52	127 %	22,87 (215%)	392 %	41 %	68 %
Førkorn	1,61	0,79	0,82	104 %	2,49 (315%)	318 %	67 %	67 %
Matkorn	1,64	0,96	0,68	71 %	2,13 (222%)	347 %	68 %	80 %
(kolonne nr.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)

være ekvivalent med en tollsats som er akkurat høy nok til å gjøre import ulønnsomt. I praksis og med priser som typisk svinger, er det ikke like lett å fastsette slike tollekvivalenter. Ved konvertering til tollsatter var det derfor vanskelig å unngå skjønn og strategisk tilpasning fra de enkelte land («dirty tariffing»). Dette gjorde at de tollsatter som ble notifisert hos WTO i de fleste tilfeller ble betydelig høyere enn det som er nødvendig for å hindre import. Derfor kunne Norge gjennomføre hele sin forpliktelse om tollkutt (36 % i gjennomsnitt for alle varer og minst 15 % for enkeltvarer) allerede første året i overgangsperioden, uten at dette utløste nevneverdig import av noen varer som er viktige for norsk landbruk.

På bakgrunn av tallmateriale fra Gaasland m. fl. (2001) gir tabell 3 en indikasjon på hvor mye luft det fremdeles er i den norske tolltariffen. Tallene er fra 1998, men siden Norge allerede da hadde oppfylt reduksjonsforpliktelsene i Uruguayavtalen, er det sannsynlig at de gir et rimelig inntrykk av situasjonen slik den fremdeles er.¹⁵

Tallene gjelder gjennomsnitt for brede produktgrupper. Skjermingsbehovet (kolonne 3 og kolonne 4) er beregnet ut fra differansen mellom norsk pris (kolonne 1) og importpris (kolonne 2) på samme nivå i omsetningskjeden.¹⁶ Tollsatsene som er bundet i WTO er oppgitt i kroner (kolonne 5; parantes viser avledet prosent) og prosent (kolonne 6). Norge benytter i dag kronetoll, men har anledning til å gå over til prosenttoll. Legg merke til at prosenttoll gir betydelig bedre beskyttelse enn kronetoll. Hovedforklaringene er at dagens reelle importpriser er høyere enn de prisene som i sin tid ble brukt til å notifisere tollsatsene.

Forskjellen mellom kronetoll og prosenttoll, kommer også til uttrykk i de siste to kolonnene som viser hvor mange prosent tollsatsene kan senkes uten at innenlandske priser blir påvirket; dvs. hvor mye «luft» det er i tollsatsene. I begge tilfeller ser vi at tollsatsene ligger langt over det som er nødvendig for å opprettholde innenlandsk pris. Spesielt mye luft er det imidlertid hvis prosenttoll benyttes. Ved

¹⁵ Til sammenligning har Klaus Mittenzwei ved NILF beregnet luften i tolltariffen for følgende varer: Okse kl. 1 58 %, svin kl. 1 54 %, lam kl. 1 78 %, kylling 64 %, egg 56 %, lettmeik 78 %, Norvegia 11%, smør 59 %, hvete 70 %, bygg 60 % (Klaus Mittenzwei, 18.11.2005, personlig meddelelse). Sammenlignet med våre beregninger (kolonne 8 i tabell 3), viser tallene til Mittenzwei, som gjelder for et senere år, mindre luft i tollsatsene. Hovedårsaken er at vi generelt antar høyere importpriser.

¹⁶ Merk at skjermingsbehovet her tar utgangspunkt i markedspris, som på grunn av subsidier er lavere enn produksjonskostnadene. Det vil si at skjermingsbehovet, slik det er definert her, vil påvirkes av endringer i subsidielolitikken.

prosenttoll ser vi at tollsatsene, avhengig av produkt, kan senkes med mellom 67 prosent og 95 prosent uten at det skjer import.¹⁷ En halvering av tollsatsene, som den såkalte G10 gruppen¹⁸ (hvor Norge er medlem) har åpnet for, vil i dette perspektiv ikke være spesielt generøst. Derimot er det åpenbart hvorfor den samme gruppen av land, motsetter seg maksimale tollsatser. Tolltak rammer spesielt land og produkter med høye tollsatser. For Norge ser vi for eksempel at et tolltak på 75 %, slik USA har foreslått, vil påvirke prisene i det innenlandske markedet for de fleste produkter.

9 PRODUKSJONSMÅL

Under denne tilpasningsstrategien antas det at myndighetene utelukkende har som målsetting å opprettholde den norske jordbruksproduksjonen. I modellen legges det derfor inn restriksjoner om at det skal produseres minst like mye av alle varer som i referanseløsningen. Et unntak gjelder for melk der minstekravet settes til et nivå som om lag tilsvare innenlandsk konsum, det vil si at vi tar hensyn til at eksporten skal bort.

For å sikre en effektiv forsyning av denne produksjonen, og dermed minst mulig statsstøtte, tillates det en omfattende strukturrasjonalisering med tanke på å utnytte stor-driftsfordeler. Videre eliminerer vi, som nevnt, den subsidierte eksporten av ost. I beregningene gjøres dette ved å oppheve utjevningssystemet i meierisektoren, som er et viktig finansieringsgrunnlag for eksporten. Med andre ord fjerner vi de viktigste selvpålagte årsakene til det høye kostnadsnivået i norsk jordbruk, og står kun igjen med den klimatiske ulempen.

Kolonne 3 og 4 i tabell 4 viser resultatene fra beregninger med tollkutt i henhold til forslagene til henholdsvis USA (90 % tollkutt og 75 % tolltak) og EU (60 % tollkutt og 100 % tolltak). Tollreduksjonene gjøres med utgangspunkt i de prosentvise tollsatsene som Norge i dag er bundet til i WTO. I det første alternativet vil tollsatsene som følger av et kutt på 90% være lavere enn tolltaket på 75% for alle produkter, slik at det i praksis vil være tollkuttet som binder. I det andre alternativet er derimot tolltaket (100 %) bindende.

Vi ser at med effektivisering kan dagens produksjon for det innenlandske markedet opprettholdes med i overkant av 40 prosent av arbeidsforbruket og om lag 90 prosent av arealet. Sysselsettingen holder seg bedre oppe i sentrale strøk enn i distriktene. Den sterke nedgangen i arbeidsforbruket skyldes i hovedsak den sterke strukturrasjonaliseringen, men også lavere melkeproduksjon. Arealbehovet er i liten grad påvirket av strukturrasjonalisering, og påvirkes derfor relativt lite. Her skyldes reduksjonen mindre behov for engareal når melkeproduksjonen avtar.

Ikke overraskende gir lavere tollsatser kombinert med effektivisering en betydelig gevinst i økonomisk velferd, som hovedsakelig kommer konsumentene til gode i form av lavere matvarepriser. Med USAs forslag til tollkutt vil om lag 90% av dagens nivå på statstøtten være nødvendig, mens en kan klare seg med 70% av dagens statsstøtte om tollkuttet er som EU har foreslått. I begge tilfeller utgjør totalstøtten nær 60% av dagens nivå.

I beregningene gis statsstøtten i form av produksjonsstøtte, og havner dermed i gul støtteboks, på lik linje med den gjenværende skjermingsstøtten. Det vil si at den gule støtten er på om lag 9 milliarder kroner i beregningene. I basisløsningen utgjør den gule støtten, til sammenligning, ca. 8,5 milliarder kroner (ca. 55 % av totalstøtten). På bakgrunn av drøftingen foran er det lite sannsynlig at det blir gitt anledning til å gi så mye handelsvridende støtte.¹⁹ For å tilpasse statsstøtten til tillatt nivå, må derfor produksjonsmålet skaleres ned, noe som vil gi ytterligere reduksjon i sysselsetting og arealbruk. Det sannsynlige utfallet av Doha-runden vil altså ikke bare være færre bønder, men også lavere produksjonsnivå i norsk jordbruk. Denne konklusjonen vil i liten grad påvirkes av i hvilken grad en får gjennomslag for å opprettholde høyere tollsatser for såkalte sensitive produkter, siden både importvern og pristilskudd er definert som gul støtte.

10 KOLLEKTIVE GODER

Produksjonsmål for norsk jordbruk kan vanskelig forsvares ut fra samfunnsøkonomiske argumenter. Derimot er det en sentral del av næringspolitikken å korrigere for markedssvikt. Dersom jordbruket direkte eller indi-

¹⁷ I praksis vil det naturligvis kunne skje import selv med høyere tollsatser. Dette skyldes blant annet at det eksisterer ulike kvaliteter og priser for hver enkelt vare og at spesielt importprisene kan variere betydelig mellom sesong og år.

¹⁸ G10 er en gruppe av 9 land med spesielt høy støtte til jordbruket: Island, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, Mauritius, Norge, Sveits og Taiwan.

¹⁹ Det ville i så fall kreve aksept for en «kunstig» reduksjon av gul støtte slik det er redegjort for i fotnote 8.

rette bidrar til produksjon av fellesgoder, kan det med rette argumenteres for støtte til jordbruket. Det er spesielt tre fellesgoder som vanligvis betraktes som positive eksterne effekter av jordbruksaktivitet:

1. Kulturlandskap
2. Matvaresikkerhet
3. Bosettingsmønster og landleg livsstil.

I Brunstad m. fl. (1999 og 2005) benyttes modellberegninger med JORDMOD til å drøfte en optimal jordbrukspolitikk når vi tar hensyn til de to første av disse fellesgodene. Rekreasjonsverdien av et åpent og variert landskap, opprettholdt av jordbruksaktivitet, er tatt hensyn til ved å inkludere en betalingsvillighetsfunksjon for kulturlandskap i modellens objektfunksjon. Funksjonen er kalibrert med utgangspunkt i svenske og amerikanske under-

Tabell 4 Resultater

	Faktisk situasjon (1998)	Basis-løsning	Produksjonsmål		Kollektive goder		
			Tollkutt USA	Tollkutt EU	Ingen toll	Tollkutt USA	m/ syss.krav Tollkutt USA
	(millioner kg eller ltr)		(prosent av basisløsning)				
Melk	1671,5	1671,5	83,8	83,8	42,5	48,1	56,1
Storfekjøtt	90,7	82,1	100,0	100,0	34,8	39,5	46,0
Svinekjøtt	105,5	100,1	124,4	125,2	0,0	0,0	20,9
Sauerkjøtt	23,0	23,0	100,0	100,0	129,1	89,1	117,0
Fjørfekjøtt	27,7	27,8	100,0	100,0	0,0	92,4	98,9
Kjøtt, totalt	246,9	233,0	110,5	110,8	25,0	33,7	48,5
Egg	44,2	43,8	100,0	100,0	22,4	3,0	33,3
Hvete	200,2	210,5	100,0	151,6	71,3	77,8	83,2
Forkorn	1011,2	1021,3	100,0	100,0	33,2	37,3	52,6
Korn, totalt	1211,4	1231,8	100,0	108,8	39,7	44,2	57,8
Poteter	309,0	298,0	100,0	100,0	104,8	103,1	106,7
Åker	3,5	3,1	96,8	103,2	38,7	45,2	58,1
Eng	6,4	5,4	81,5	83,3	77,8	66,7	79,6
Areal (mill. daa)	9,9	8,5	87,1	90,6	63,5	58,8	71,8
Årsverk, distrikter	52,3	40,1	34,2	36,7	36,2	34,2	49,9
Årsverk, sentral	29,4	19,6	59,2	54,1	16,3	19,4	51,0
Årsverk (1000)	81,7	59,7	42,4	42,4	29,6	29,3	50,3
Skjermingsstøtte	7,6	6,7	19,4	38,8	0,0	25,4	22,4
Statsstøtte	12,1	8,6	89,5	70,9	69,8	41,9	69,8
Total støtte (mrd.kr)	19,7	15,3	58,8	56,9	39,2	34,6	49,0
			(milliarder kroner)				
Øk. overskudd	-	14,4	21,4	21,0	24,3	24,3	22,4
Verdi kulturlandskap	-	22,3	21,8	21,9	20,7	20,4	21,1
Totalverdi	-	36,7	43,2	42,9	45,0	44,7	43,5
(kolonne nr.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)

søkelser (Drake 1992, Lopez m. fl. 1994) av betalingsviljen for kulturlandskap. Funksjonen fanger opp at den marginale betalingsviljen avtar med mengden kulturlandskap, og at verdien av kulturlandskapet påvirkes av hva arealet brukes til. I tråd med den svenske undersøkelsen antas det at betalingsviljen er høyere for beite og eng enn for åkerdrift.

Dagens jordbruksstøtte, og ikke minst importvernet, har ofte vært forsvart ut fra hensynet til matvaresikkerhet. I Alstadheimutvalgets innstilling (NOU 1991: 2) ble matvaresikkerhet fremhevet som det overordnede mål for landbrukspolitikken. Matvaresikkerhet har tradisjonelt vært assosiert med selvforsyning. Man fokuserte på den såkalte *selvforsyningsgraden*, definert som forbruket av mat produsert innenlands dividert på totalforbruket av mat. Det er i dag bred enighet om at selvforsyning er et dårlig mål på nasjonal matvaresikkerhet, se Winters (1989-90) og Ballenger og Mabbs-Zeno (1992). Et bedre mål er *forsyningsevne* definert som innenlandsk tilgang på mat i en krisesituasjon (summen av produksjon, lagerhold og import) dividert på nødvendig tilgang på mat. Da tar man hensyn til at matforbruket kan legges om og reduseres dersom en krisesituasjon oppstår, og at produksjonen kan omstilles etter at en eventuell krise har oppstått.

Gulbrandsen og Lindbeck (1973, kapittel 7) har definert matvaresikkerhet som at tilstrekkelige ressurser skal være tilgjengelige slik at det etter en viss omstillingsperiode skal være mulig å produsere en krisemeny som gir tilstrekkelig og forsvarlig matforsyning til befolkningen. Dette betyr blant annet at en for lagringssterke produkter, som korn, på kort sikt kan tære på beredskapslagre dersom man har tilstrekkelig areal som kan tas i bruk til kornproduksjon når lagrene tar slutt.²⁰

Beregningene i Brunstad m. fl. (1999 og 2005) tar utgangspunkt i tankegangen til Gulbrandsen og Lindbeck. Det beregnes hvor mye areal, arbeidskraft og dyremateriale som kreves for å produsere en gitt krisemeny. Disse faktorene inngår så i ulike substitusjonsforhold i en produktfunksjon for matvaresikkerhet. Merk at det i liten grad fokuseres på løpende produksjon, men derimot på beredskapslagring av innsatsfaktorer som i en eventuell

krisesituasjon kan omstilles til produksjon av krisemenyen.

Kolonne 5 i tabell 4 viser resultatene av en slik jordbrukspolitikk som er direkte rettet inn mot fellesgodene kulturlandskap og matvaresikkerhet. Arealtilskudd benyttes her til å opprettholde et kulturlandskap i tråd med betalingsviljen. Matvaresikkerheten sikres ved en kombinasjon av areal-, arbeidskraft- og dyretilskudd. Ellers er det ingen støtte, heller ikke importvern. Av hensyn til kulturlandskapet forutsettes det for øvrig relativt små gårdbruk i beregningen, dvs. ingen strukturrasjonalisering.

Som det fremgår, faller aktivitetsnivået i jordbruket betraktelig, spesielt produksjonen og sysselsettingen. Om lag 2/3 av arealet holdes i drift, hovedsakelig fordi areal er en sentral ingrediens i både kulturlandskap og matvaresikkerhet. Det er særlig åkerarealet som reduseres, mens engarealet holder seg bedre oppe. Jordbruksproduksjonen ekstsiveres gjennom sau- og storfedrift, mens intensiv kjøttproduksjon som svin og kylling faller ut. Statsstøtten er om lag 70 % av dagens nivå, mens skjermingsstøtten er borte. Ifølge beregningen er det mulig å oppnå rimelige nivåer på kulturlandskap og matvaresikkerhet med bare 40 % av dagens støtte, noe som er innenfor de forslag til støttekutt som foreligger.

Beregningen i kolonne 6 har samme utgangspunkt, men det forutsettes noe tollvern. Beholdes 10 % av tollsatsene (jf. USA forslaget), gir dette rom for noe mer korn og kraftfôrbasert kjøttproduksjon på bekostning av beitedrift. Skjermingen som tollen gir opphav til, fører til at behovet for statsstøtte synker til om lag 40 % av dagens nivå.

Det tredje potensielle fellesgodet, som vi hittil ikke har tatt hensyn til, er knyttet til bevaring av bosettingsmønster og landlig livsstil. I Norge synes det å være ganske stor oppslutning om å bevare spredt bosetting og tradisjonelle livsformer. Slike verdier kan betraktes som fellesgoder som krever særskilte støtteordninger for å kunne ivaretas i ønsket grad. Det er imidlertid vel etablert at den samfunnsøkonomisk mest effektive måten å sikre bosettingen i et område er å gi generell inntektsstøtte til alle innby-

²⁰ *Det tradisjonelle argumentet for nasjonal matvaresikkerhet, som er blokadert under krig, synes å være utdatert på grunn av sterke forsvarsallianser og moderne krigsteknologi. Et mer rasjonelt argument er derimot hensynet til global matvaresikkerhet. En eventuell økologisk krise eller menneskeskapt katastrofe (jf. for eksempel atomkraftulykken i Tjernoby) vil være mindre ødeleggende for den globale matvaresikkerheten dersom produksjonskapasiteten er spredd geografisk. Selv om rike land som Norge vil være i stand til å finansiere matimport under svært høye priser, kan det ut fra etiske standarder argumenteres for at alle land har et ansvar i forhold til verdens samlede produksjonspotensiale (arealgrunnlag).*

gerne eller generelle lønns subsidier til all næringsvirksomhet i området, og ikke ved å begrense støtten til en enkelt næring som jordbruket, se f. eks. Winters (1989-90). Særskilt støtte til en enkelt næring som jordbruket, kan i beste fall bare begrunnes hvis det av en eller annen grunn skulle være et allment ønske om å konservere næringsstrukturen eller den landlige livsstilen, f. eks. av hensyn til turisme eller nostalgi.

La oss likevel, som en siste beregning, også ta med at det er ønskelig med mer sysselsetting i jordbruket enn det som følger av hensynet til kulturlandskap og matvaresikkerhet. Skjønnsmessig settes sysselsettingsmålet til det halve av dagens nivå og med samme fordeling mellom sentrale strøk og distriktene. Kolonne 7 i tabell 4 viser resultatet fra en slik beregning hvor vi tar utgangspunkt i den forutgående beregningen med målsettinger knyttet til kulturlandskap og matvaresikkerhet, samt 10% av tollsatsene. Løsningen gir høyere og en mer variert produksjon, og arealbruken og sysselsettingen holdes rimelig bra oppe. Nærmere bestemt er produksjon og sysselsetting på om lag 50% av dagens nivå, og arealbruket er på vel 70%. Denne økningen i aktivitetsnivået, sammenlignet med beregningen som utelukkende fokuserer på kulturlandskap og matvaresikkerhet (jf. kolonne 5), koster naturligvis i form av lavere økonomisk velferd og høyere støttebehov, men totalstøtten utgjør likevel bare halvparten av dagens nivå.

11 AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Den internasjonale utviklingen i regi av WTO går uvilkarlig i retning av betydelige reduksjoner i både tollvern og statsstøtte til det norske jordbruket. Norsk jordbruk er i liten grad tilpasset en slik fremtid. Spesielt siden det såkalte opptrappingsvedtaket i 1975, er det blitt kompensert for overambisøse målsettinger, ineffektiv struktur og overproduksjon ved hjelp av reguleringer, subsidier og prohibitive importbarrierer. Et gjennombrudd i WTO forhandlingene til våren kan derfor gi betydelige overgangsproblemer for norsk jordbruk.

I denne artikkelen har vi drøftet to forskjellige tilpassingsstrategier opp mot mulige utfall av Doha runden i WTO. Den første strategien er rettet mot høy produksjon (produksjonsmål). Med en statsstøtte på opp mot dagens nivå, tildelt som pristilskudd, kan det være mulig å opprettholde dagens produksjon for det innenlandske marke-

det, selv med store kutt i tollsatsene. Dette forutsetter imidlertid en sterk effektivisering i form av strukturrasjonalisering og en allokering av produksjonen til de beste produksjonsområdene av landet. Det er imidlertid lite trolig at Norge gis mulighet til å gi bøndene så pass mye pristilskudd, slik at det sannsynlige utfallet av Doha-runden ikke bare vil være færre bønder, men også lavere produksjonsnivå i norsk jordbruk.

Selv om det ble gitt anledning til en slik politikk rettet mot produksjon, stordrift og sentralisering, er den neppe ønskelig. I det hele tatt er det vanskelig å forsvare produksjonsmål for norsk jordbruk ut fra samfunnsøkonomiske argumenter. Den andre strategien forutsetter at jordbrukspolitikken hovedsakelig er å korrigere for markedssvikt. Det vil si å sikre rimelige nivåer på fellesgoder som kulturlandskap og matvaresikkerhet, og kanskje også spredt bosetting og tradisjonell livsstil. Analysen viser at dette er mulig med under halvparten av dagens støttenivå.

Det interessante med fellesgode linjen i et WTO perspektiv, er at de støttesystemer som premierer produksjon av kollektive goder, krever mindre statsstøtte og i tillegg er mer forenlige med prinsippene i WTO om at støtten i minst mulig grad skal påvirke handelen (grønn støtte). Dermed vil det være større sjanser for å få en slik støtte godkjent enn pristilskuddene som følger av strategien med produksjonsmål.

For å illustrere poenger har vi i artikkelen tatt utgangspunkt i to vidt forskjellige strategier. I praktisk politikk kan en selvfølgelig tenke seg mellomformer, f. eks. at en legger til rette for strukturrasjonalisering og stordrift på flatbygdene og fokuserer på fellesgoder i andre deler av landet.

REFERANSER:

Ballenger, N. and Mabbs-Zeno, C. (1992): Treating food security and food aid issues at the GATT. *Food Policy* August: 264-276.

Brunstad, R.J., Gaasland, I. and Vårdal, E. (1999): Agricultural production and the optimal level of landscape preservation. *Land Economics* 75: 538-546.

Brunstad, R.J., Gaasland, I. and Vårdal, E. (2005): Multifunctionality of agriculture: an inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security. *European Review of Agricultural Economics* 32: 469-488.

Drake, L. (1992): The non-market value of Swedish agricultural landscape. *European Review of Agricultural Economics* 19: 351-364.

Gulbrandsen, O. and Lindbeck, A. (1973): The Economics of the Agricultural Sector. Stockholm: Almqvist and Wicksell.

Gaasland, I, Mittenzwei, K, Nese, G og Senhaji A. (2001): «Dokumentasjon av JORDMOD». Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport nr. 17/01.

Lopez, R.A., Shah, F.A. and Altobello, M.A. (1994): Amenity benefits and the optimal allocation of land. *Land Economics* 70: 53-62.

Løyland, K. og Ringstad V. (1999): Stordriftsfordeler og skalautvidende tekniske endringer i norsk jordbruk. *Landbruksøkonomisk forum* 16: 53-66.

NOU (1991:2): Norsk landbrukspolitik. utfordringer, mål og virkemidler. Oslo: Norges offentlige utredninger.

Rogstad, B. (red) (2005): Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2005. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

St. meld. nr. 14 (1976-1977): Om landbrukspolitikken.

Winters, L. A. (1989-1990): The So-Called «Non-Economic» Objectives of Agricultural Support. *OECD Econ. Stud*, 13:237-266.

MELDING FRA REDAKSJONEN:

For at de arbeider som blir publisert i Norsk Økonomisk Tidsskrift og Økonomisk forum skal holde faglige mål, er redaksjonen helt avhengig av fagfeller eller konsulenter. I løpet av 2005 har en rekke kolleger ved ulike institusjoner vurdert innsendte arbeider; deres innsats har vært til uvurderlig hjelp. Redaksjonen vil på denne måten få takket følgende personer for den innsats som er lagt ned for å videreføre Norsk Økonomisk Tidsskrift og Økonomisk forum som levende og viktige tidsskrifter i det norske økonomi-miljøet:

Ole Gunnar Austvik
Eivind Bernhardsen
Hans Bonesrønning
Bernt Bratsberg
Kjell Arne Brekke
Torstein Bye
Gunnar Eskeland
Nicolai Foss
Finn R. Førstund
Rolf Golombek
Leo A. Grünfeld
Kåre P. Hagen
Lars Håkonsen
Kåre Johansen
Jan Klovland
Snorre Kverndokk
Tore Leite

Diderik Lund
Hilde Lurås
Knut Løyland
Arne Melchior
Viggo Nordvik
Marit Pedersen
Dagfinn Rime
Jan Yngve Sand
Erling Steigum
Lars Stoltenberg
Jon Strand
Tommy Sveen
Lars Sørgard
Øystein Thøgersen
Stein Tønneson
Steinar Vagstad
Bent Vale

Redaksjonen takker alle våre bidragsytere!