

En sammenlignende studie av jordbruket i New Zealand og Norge

Rannveig Nygård Eriksen

Veileder: Professor Hans Jarle Kind

Siviløkonomutredning i fordypningsområdet

ECA – Økonomisk analyse

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Temaet for denne siviløkonomutredningen bygger på en interesse for internasjonale handelsspørsmål som ble vekket gjennom andreavdelingsfaget Velferd og Internasjonal handel på NHH, og som senere gjorde at jeg valgte profilen ECA –Økonomisk Analyse på tredje avdeling.

Den siste tiden har norsk landbrukspolitikk vært et svært aktuelt tema i norske medier. Tanken om å bruke dette temaet i siviløkonomutredningen kom sommeren 2004 i forbindelse med WTO-forhandlingene i Geneve og diskusjonen som da pågikk om hvilke konsekvenser dette ville få for norsk landbruk. Siden jeg kommer fra Hardanger, blir denne problematikken enda mer interessant fordi et endelig forhandlingsresultat kan få store konsekvenser for småskalaproduksjonen i distriktet, samtidig som det har gitt meg mulighet til å diskutere temaet med aktører som direkte berøres av de forhandlinger som nå pågår.

Når det gjelder WTO-forhandlingene har jeg hovedsaklig tatt utgangspunkt i rammeavtalen som ble forhandlet frem i Geneve i juli 2004. Siden ministermøtet i Hong Kong i desember 2005 kom i den avsluttende fasen av arbeidet med oppgaven, har jeg valgt å kun gi en oppsummering av de viktigste bestemmelsene i ministererklæringen.

Veileder for denne oppgaven har vært professor Hans Jarle Kind ved Norges Handelshøyskole. Da jeg presenterte temaet om WTO og norsk landbruk, var det han som ga meg ideen om å bruke New Zealand i en sammenlignende studie av jordbrukssektoren i de to landene. Jeg vil med dette takke han for ideer, råd og veiledning i arbeidet med oppgaven og for at han også har stilt opp på ubetalte tidspunkt.

Odda, januar 2006

Rannveig Nygård Eriksen

Sammendrag

Den pågående forhandlingsrunden i World Trade Organization er blitt kalt "utviklingsrunden" fordi det i denne runden skal tas større hensyn til utviklingslandenes interesser enn hva som er gjort tidligere. Siden mange utviklingsland er avhengige av jordbruksproduksjon og handel med jordbruksvarer, har forhandlingene i denne omgang hatt som mål å utvikle et mer rettferdig og gjennomiktig internasjonalt regelverk for handelen med jordbruksvarer. Utviklingslandene ønsker økt markedsadgang for sine produkter og har under forhandlingene lagt frem krav om at utviklede land med en vernet jordbrukssektor må redusere sine internstøtteordninger samt bygge ned høye tollmurer. Dersom utviklingslandene får gjennomslag for sine krav vil naturlig nok konsekvensene bli størst for de landene som i dag opererer med de høyeste handelshindringene og støtteordningene. Norge er blant disse landene; norsk landbruk mottok i perioden 1998-2001 hele 20 milliarder kroner årlig mens gjennomsnittlig tollsats på jordbruksvarer ligger i underkant av 200 prosent.

I den pågående forhandlingsrunden i WTO har New Zealand stått på utviklingslandenes side i kampen om å liberalisere handelen med jordbruksvarer. I dag har New Zealand en av verdens mest åpne økonomier etter at landet på 80-tallet gjennomgikk en omfattende reform for å bedre den nasjonale økonomien og samtidig styrke eksportnæringenes konkurransevne internasjonalt. Dette betydde en lang rekke tiltak både av pengepolitisk og finanspolitisk art. For jordbruksnæringen medførte reformen en bortimot totalfjerning av statlige subsidier og støtteordninger. Selv om det new zealandske jordbruket gjennomgikk en hard omstillingsfase, viser studier gjort tyve år senere at reformen har vært vellykket.

I oppgaven vurderes det hvilke faktorer som var avgjørende for at de new zealandske bøndene klarte omstillingen som følge av reformen i 1984. Samtidig diskuteres det om noen av disse faktorene kan overføres til norske forhold for slik at en på forhånd skal kunne vurdere konsekvensene av en eventuell liberal WTO-avtale for handel med jordbruksprodukter.

Innhold:

FORORD	2
SAMMENDRAG.....	3
1. INNLEDNING.....	7
2. TEORETISK RAMMEVERK.....	9
2.1 KOMPARATIVE FØRTRINN, HECKSCHER-OHLIN TEORIEN OG HANDELSGEVINSTER	9
2.2 HANDELSBARRIERER	10
2.2.1 <i>Toll og effekter ved bruk av toll.....</i>	<i>10</i>
2.2.2 <i>Bruk av kvoter som handelsbarriere.....</i>	<i>13</i>
2.2.3 <i>VER –voluntary export restraint.....</i>	<i>15</i>
2.2.4 <i>Andre former for handelshindringer.....</i>	<i>15</i>
2.2.5 <i>Effekten av subsidier.....</i>	<i>16</i>
2.2.6 <i>Eksternaliteter og fellesgoder.....</i>	<i>17</i>
2.2.7 <i>Toll eller subsidier?.....</i>	<i>19</i>
2.2.8 <i>Eksporthsubsidier</i>	<i>20</i>
2.3 POLITISK ØKONOMI OG LOBBYVIRKSOMHET	22
3. WTO OG FORHANDLINGER OM JORDBRUKSPRODUKTER	23
3.1 SLIK FUNGERER WTO-SYSTEMET.....	23
3.2 JORDBRUKSFORHANDLINGENE I WTO	25
3.3 RAMMEAVTALEN FOR JORDBRUK FRA GENEVE 2004	25
3.3.1 <i>Internstøtte.....</i>	<i>26</i>
3.3.2 <i>Eksporthsubsidier</i>	<i>28</i>
3.3.3 <i>Markedsadgang</i>	<i>28</i>

3.4 MINISTERERKLÆRINGEN FRA HONG KONG 2005	30
4. NORSK JORDBRUK OG JORDBRUKSPOLITIKK	30
4.1 UTVIKLINGSTREKK I NORSK JORDBRUK	30
4.2 NORSK JORDBRUKSPOLITIKK	35
4.2.1 Dette er norsk jordbrukspolitikk.....	35
4.2.2 Norsk jordbrukspolitikk og forhandlingene i WTO	38
4.3 NORSK JORDBRUKSSTØTTE	39
4.3.1 Jordbruksforhandlingene	40
4.3.2 De ulike formene for jordbruksstøtte.....	41
4.4 HVORFOR ER DEN NORSKE BEFOLKNINGEN SÅ OPPTATT AV JORDBRUKSPOLITIKKEN?	46
5. JORDBRUKET I NEW ZEALAND	49
5.1 JORDBRUKET I NEW ZEALAND FØR REFORMEN I 1984	50
5.2 OMSTILLINGSFASEN I NEW ZEALANDSK JORDBRUK.....	51
5.3 DAGENS SITUASJON I NEW ZEALANDSK LANDBRUK.....	53
6. AVGJØRENDE FAKTORER FOR OMSTILLINGEN I DET NEW ZEALANDSKE JORDBRUKET	57
6.1 KLIMA, LANDSKAP OG JORDSMONN	59
6.2 DEN MAKROØKONOMISKE SITUASJONEN.....	59
6.3 POLITISK MAKT OG LOBBYVIRKSOMHET.....	61
6.4 JORDBRUKETS BETYDNING, HISTORISKE MARKEDER OG EKSPORT	62
6.5 KOMPARATIVE FORTRINN	62
6.6 KAN NORSK JORDBRUK FØLGE I NEW ZEALANDS FOTSPOR?	64
7. KONKLUSJON	66
LITTE R A T U R L I S T E :	69

VEDLEGG 1: BUDSJETTOVERSIKT JORDBRUKSOPPGJØRET	73
VEDLEGG 2: TOLLSATSER PÅ JORDBRUKSPRODUKTER I UTVALGTE LAND.....	74
VEDLEGG 3: TOLLSATSER PÅ JORDBRUKSPRODUKTER FOR UTVALGTE LAND	75
VEDLEGG 4: EKSPORTLAND FOR NEW ZEALANDSKE LANDBRUKSPRODUKTER	76

1. Innledning

Forhandlingene i WTO er et aktuelt tema hvor de endelige resultatene av forhandlingene kan få store konsekvenser for norsk jordbruk. I dag mottar norske bønder årlig i underkant av 20 milliarder kroner i støtte. Samtidig opererer Norge med tollsatser på jordbruksvarer som i gjennomsnitt ligger på 200 prosent. I et intervju med Lars Sponheim i Dagens Næringsliv 7. oktober 2005, uttalte den daværende landbruksministeren at dersom WTO rammeverket som ble fremforhandlet i Geneve blir gjeldende, kan dette få dramatiske konsekvenser for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Selv om det ikke er inngått noen endelig avtale i WTO-forhandlingene, er det likevel svært sannsynlig at endringer i regelverket vil komme, men at usikkerhetsmomentet ligger i hvor store konsekvenser dette får for norske produsenter. Det store spørsmålet blir derfor om norsk landbruk vil klare å omstille seg i tråd med en ny avtale slik at de også i fremtiden kan drive lønnsomt selv om subsidier og høye importhindringer blir kraftig redusert.

På andre siden av forhandlingsbordet i WTO sitter blant andre New Zealand, som kjemper hardt for å liberalisere det internasjonale markedet for jordbruksprodukter. Det interessante med akkurat New Zealand er at landet i dag har en av verdens mest åpne økonomier, men dersom vi går tredve år tilbake var bildet et helt annet. Som en følge av at den new zealandske økonomien på den tiden var i svært dårlig forfatning, måtte det gjennomføres økonomiske reformer. Som ledd i reformen ble derfor jordbrukssubsidiene fjernet i 1984 og new zealandske bønder måtte gjennomgå en omstillingsfase for å klare å stå på egne ben uten statlige støtteordninger. Til tross for dystre utsikter på 80-tallet med nedleggelse av gårdsbruk, fraflytting fra landsbygda, forringelse av kulturlandskapet og økt arbeidsledighet, blomstrer dagens jordbruk i New Zealand. Studier gjort tyve år etter reformen viser at det new zealandske jordbruket har klart omstillingen og samtidig fremstår som mer produktiv enn noen gang.

Dersom partene i WTO samles om en avtale som går i retning av rammeavtalen som ble inngått i juli 2004, vil dette få konsekvenser for den norske jordbrukssektoren. På en måte kan man se på de fremtidige omstillingene i norsk jordbruk som en prosess mer eller mindre lik den prosessen new zealandske bønder måtte gjennomgå etter jordbruksreformen i 1984. Med dette som utgangspunkt kan det derfor være interessant å sammenligne jordbruket i de

to landene. Målet med utredningen er å gi et bilde av hvordan jordbruket er i Norge i forhold til New Zealand, og deretter diskutere om noen av faktorene i den new zealandske omstillingsprosessen kan overføres til norsk jordbruk. Ut i fra dette har jeg formulert følgende problemstilling:

Hvilke faktorer var avgjørende for at bøndene i New Zealand klarte omstillingsprosessen som følge av reformen som ble innført i 1984?

Er det noen av disse faktorene man ser igjen i norsk jordbruk eller som kan overføres til norske forhold slik at også omstillingen i norsk jordbruk kan bli vellykket?

Hvis ikke det er noen likhetstrekk eller faktorer som kan overføres til norske forhold, hva er det som gjør at disse faktorene ikke kan overføres?

I *kapittel to* vil det være en gjennomgang av det teoretiske rammeverket som oppgaven bygger på. Først vil det være en kort innføring i klassisk handelsteori og gevinstene ved handel. Deretter vil jeg ta for meg de mest brukte handelshindringer og hvilken samfunnsøkonomisk effekt de ulike virkemidlene har. Her vil det dessuten være en diskusjon om bruk av handelsforstyrrende virkemidler i enkelte tilfeller kan forsvares, og i så fall hvilke virkemidler som bør brukes fremfor andre. I samme kapittel vil det også være teori om politisk økonomi og lobbyvirksomhet som vil være til hjelp for å forstå hvorfor bøndene som gruppe står politisk sterkt i mange land, inklusiv Norge.

Kapittel tre omhandler WTO og hvor første del kort tar for seg hvordan organisasjonen fungerer og hvilke prinsipper som ligger til grunn. Resten av kapittelet vil gå grundigere inn på jordbruksforhandlingene i WTO og spesielt rammeavtalen som ble undertegnet i Geneve i juli 2004.

Kapittel fire gir en tilstandsrapport om dagens situasjon i det norske jordbruket. Videre tar kapittelet for seg hva som er gjeldende jordbrukspolitikk både nasjonalt og internasjonalt, herunder WTO-forhandlingene. Norge er som nevnt ett av de landene i verden som verner sterkest om sin egen jordbruksproduksjon. I denne sammenheng vil kapittel fire ta for seg de ulike formene for jordbruksstøtte og de handelshindringer som brukes for å begrense import fra utlandet. I dette kapittelet vil man få en pekepinn på hvor mye som står på spill dersom en endelig WTO-avtale ikke blir i tråd med norske interesser.

Kapittel fem omhandler jordbruket i New Zealand og viser utviklingen i en kronologisk gjennomgang fra den økonomisk svært vanskelige situasjonen før reformen i 1984, via reform og omstillingsprosess, til dagens situasjon uten subsidier og handelshindre.

Kapittel seks bygger videre på innsikten i kapittel fem. I dette kapittelet blir både de faktorene som var avgjørende for at en reform ble innført og de faktorer som gjorde omstillingsfasen vellykket, trukket frem og analysert. På bakgrunn av informasjonen i kapittel fire vil det dessuten vurderes om noen av faktorene kan overføres til norske forhold.

2. Teoretisk rammeverk

2.1 Komparative fortrinn, Heckscher-Ohlin teorien og handelsgevinster

Teorien om komparative fortrinn, utviklet av David Ricardo, er den mest grunnleggende økonomiske teorien innenfor internasjonal handel. Ifølge Ricardo vil et land spesialisere seg i produksjonen av produkter hvor det har et komparativt, eller relativt kostnadsfortrinn sammenlignet med andre land. Denne teorien bygger videre på Adam Smiths teori om absolutte fortrinn som sier at dersom to land kan produsere to produkter, bør hvert av landene spesialisere seg på det produktet de produserer mest effektivt og deretter handle med hverandre. David Ricardo derimot mente at absolutte fortrinn ikke var en forutsetning for at et land ville tjene på å delta i handel, det var nok at et land hadde et relativt fortrinn i produksjonen av den ene varen. Prinsippet om komparative fortrinn kan dermed forklares ut i fra ulikheter i alternativkostnaden –det et land må oppgi av produksjon av et produkt x for å produsere mer av et produkt y. Komparative fortrinn kan i følge Norman (2002: 145) defineres som følger:

Et land har komparativt fortrinn i produksjonen av en vare, x, hvis det antall enheter av andre varer, y, man må gi opp for å produsere en ekstra enhet av vare x, er mindre i vedkommende land enn i andre land.

Et land vil dermed produsere og eksportere de produkter som produseres til en lav alternativkostnad, og samtidig importere produkter som landet ellers ville produsert til en høy alternativkostnad.

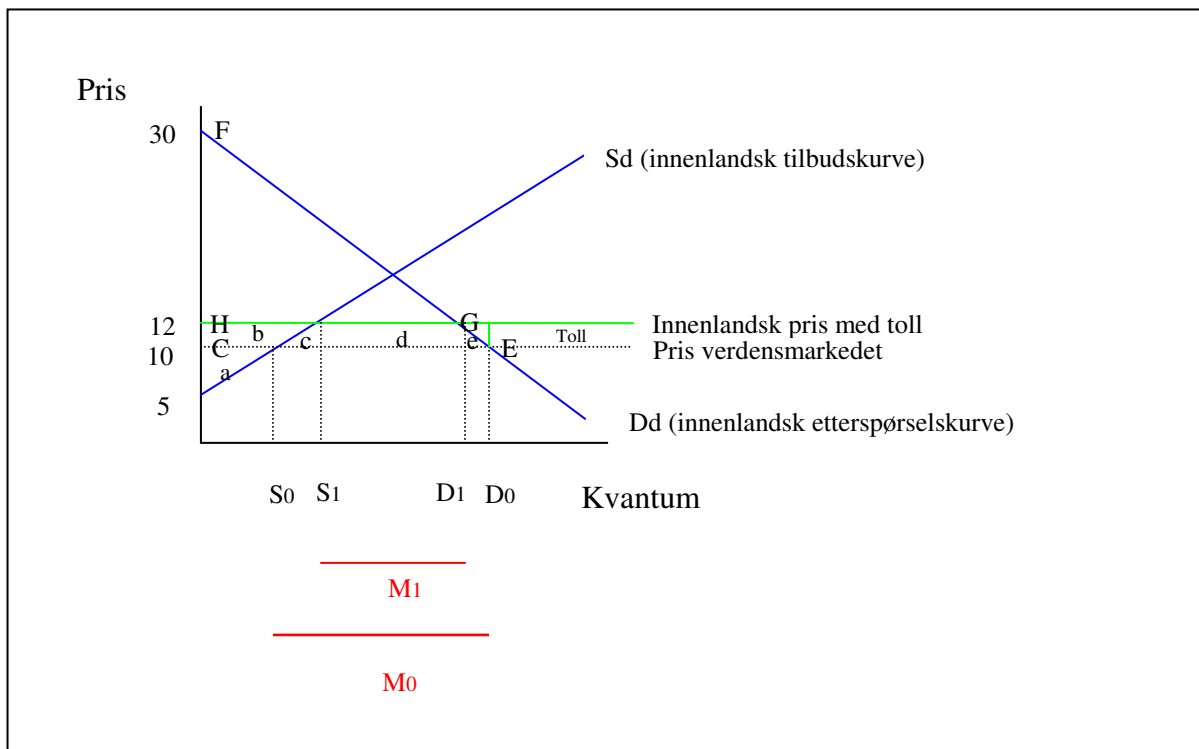
Heckscher-Ohlin teorien bygger videre på teorien om komparative fortrinn, og sier at gitt at alle land har lik teknologi, vil ett enkelt land eksportere de produkter som intensivt bruker de innsatsfaktorene som landet er rikt på, og samtidig importere de produkter som intensivt bruker de innsatsfaktorene som landet har mangel på. Et land er for eksempel relativt rikt på arbeidskraft dersom forholdet mellom arbeidskraft og andre innsatsfaktorer er høyere enn i andre land. Videre er et produkt relativt arbeidsintensivt dersom lønnskostnadene utgjør en større andel av produktets verdi enn det lønnskostnadene gjør for andre produkter (Pugel, 2004: 62).

2.2 Handelsbarrierer

2.2.1 Toll og effekter ved bruk av toll

Toll kan defineres som *en skatt som pålegges importerte varer eller tjenester* (Pugel, 2000: 121). Innenlandske produsenter som konkurrerer mot importerte varer vil tjene på en toll på slike varer. Ved å pålegge toll på de importerte varene, vil den innenlandske prisen på de importerte varene øke. Dette fører videre til at innenlandske produsenter kan utvide egen produksjon og salg, eller øke prisen de selv tar for sine produkter, eventuelt begge deler.

I det kommende vil jeg utdype hvilke effekter bruken av toll har. Jeg bruker da det norske markedet for epler som eksempel, og forutsetter at norske produsenter her er pristakere, altså er prisen gitt. Jeg starter med å beskrive hvordan situasjonen ville vært i tilfellet med frihandel, for deretter å utvide modellen ved å inkludere toll.



Figur 1: Effekter av toll på det norske markedet for epler. Kilde: Pugel, 2004: 138

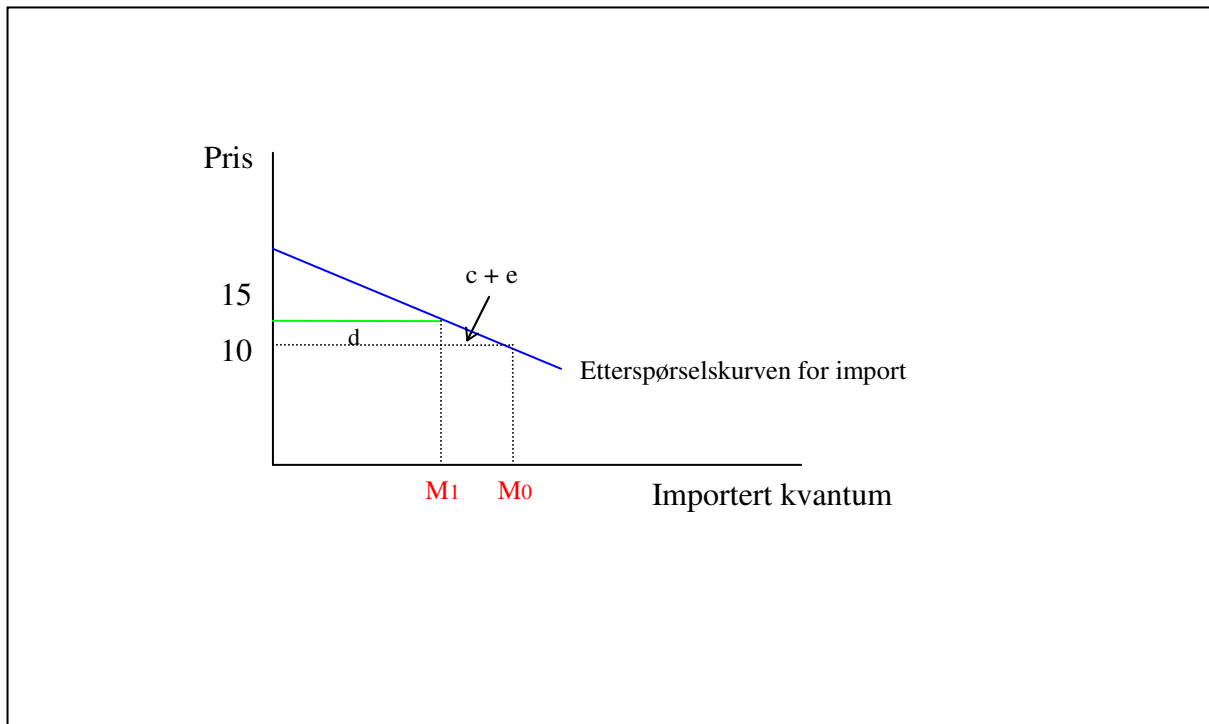
I situasjonen ved fri handel vil det bli importert epler fritt til verdensmarkedspris på 10 kroner. Til denne prisen vil innenlandske konsumenter ønske å kjøpe D_0 , hvor innenlandsk tilbud dekker S_0 og hvor resten må dekkes av import M_0 . Arealet a er produsentoverskuddet.

Modellen utvides nå ved at det innføres en tollsats på 20 prosent. Fordi Norge er et lite land vil eksportørene fortsatt kreve en pris på eplene på 10 kroner per kilo, og tollkostnaden blir dermed overført til konsumentene. Den innenlandske prisen på importerte epler blir dermed 12 kroner per kilo, samtidig som også de norske produsentene øker sin pris til dette nivået. Den høyere prisen gjør at innenlandske produsenter øker sitt tilbud helt til siste produserte enhet har grensekostnad lik prisen på 12 kroner. De norske produsentene øker dermed salget fra S_0 til S_1 . Innføringen av toll på epler øker det innenlandske produsentoverskuddet med området b , og hele produsentoverskuddet blir dermed arealene $a + b$. Økningen b kan deles inn i to komponenter; den ene består av den høyere prisen man kan ta for de enhetene man også ville tilbudt uten toll, den andre delen er trekanten som representerer overskuddet man tjener ved økt salg (Pugel, 2000: 124). I dette eksempelet er tollsatsen lav nok til at den ikke

hindrer all import. For enkelte landbruksvarer opereres det derimot med så høye tollsatser at det ikke er noen import i det hele tatt.

Konsumentoverskuddet (når det konsumentene er villige til å betale for eplene overstiger hva de faktisk betaler) i en frihandelssituasjon ville vært området CEF på figuren, mens det etter innføringen av toll er redusert til området HGF. Tollsatzen resulterer i lavere etterspørsel, den reduseres fra D_0 til D_1 . Reduksjonen i konsumentoverskudd er området $b + c + d + e$. Som man ser ut i fra figuren er tapet for konsumentene større enn gevinsten er for produsentene, altså er resultatet et netto tap (Ibid: 126)

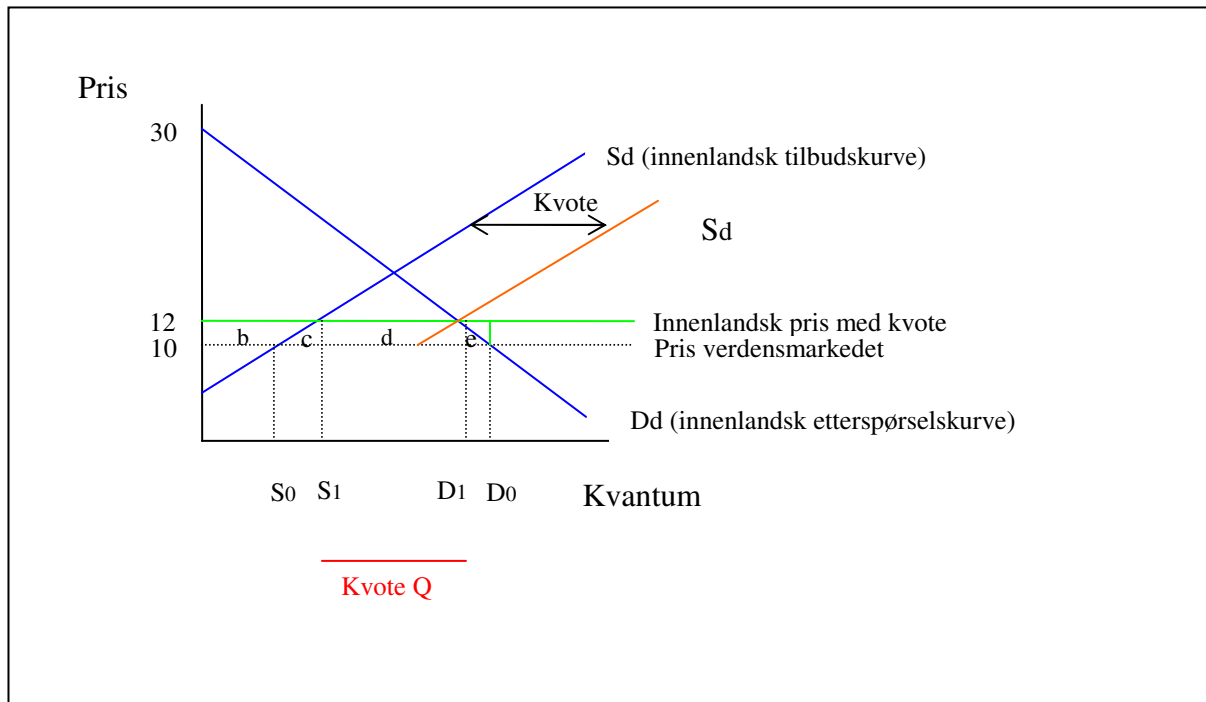
Så lenge tollsatsen ikke hindrer all import, vil tollene være en inntekt for staten. Dette tilsvarer areal d i figuren. Ved å summere produsentoverskuddet, konsumenttapet og tollinntekten til staten, kan man beregne nettoeffekten for et land ved innføring av toll. Hvilken konklusjon man her kommer frem til er avhengig av hvordan man veier interessene til de ulike gruppene. Dersom en kroners tap for en gruppe er like mye verd som en kroners gevinst er for en annen gruppe, vil en toll i dette tilfellet føre med seg et netto tap for landet, i tillegg til et tap for resten av verden. Dette kan vi se ut i fra figuren nedenfor, som viser markedet for importerte epler. Kurven viser etterspørselen etter importerte epler ettersom etterspørselen etter epler overstiger det innenlandske tilbudet. Kurven er et resultat av at man trekker innenlandsk tilbud fra innenlandsk etterspørsel for hver pris på epler. Figuren viser landets netto tap som er arealet $c + e$. Disse arealene representerer gevinstene ved internasjonal handel og spesialisering som forsvinner ved bruk av toll som handelsbarriere. Areal e , også kalt konsumenteffekten av toll, viser konsumentenes tap ved at konsumet reduseres som følge av tollene. Tapet av areal e er det ingen andre som vinner og det kalles derfor et dødvektstap, som er et tegn på at tollene fører til ineffektivitet. Areal c er et velferdstap som følger av at noen konsumenter har gått fra å kjøpe importerte epler til å kjøpe et dyrere innenlandsk alternativ. Tollene fører til økt innenlandsk produksjon på bekostning av import, og areal c representerer derfor produksjonseffekten av å innføre toll. Dette er også et dødvektstap, fordi det er et tap for konsumentene som ingen andre parter tjener inn igjen. Konklusjonen om at areal $c + e$ er netto tap for landet er, som tidligere nevnt, avhengig av hvordan man veier interessene til de ulike gruppene. (Ibid: 127-129)



Figur 2: Markedet for norsk import av epler. Kilde: Pugel, 2004: 140

2.2.2 Bruk av kvoter som handelsbarriere

Hvert år utsteder staten et begrenset antall lisenser for å import av varer. Så lenge kvantumet til de lisensierte produktene er lavere enn hva det etterspurte kvantum ville vært i et åpent marked, vil kvotereguleringen ikke bare redusere importert kvantum, men også øke de innenlandske prisene på produktene over internasjonalt nivå (Pugel, 2000: 143). Bruken av kvoteregulering har tilnærmet samme velferdsvirkning som det tollene har. Dette kan illustreres ved figur 3, hvor samme forutsetning om at internasjonale priser på epler er gitt.



Figur 3: Effekter av kvoter. Kilde: Pugel, 2004: 156.

Tilbudskurven består av innenlandsk produksjon pluss et fastsatt kvantum for kvoter. Konsumentene har ikke mulighet til å kjøpe samme kvantum epler som de ville konsumert ved verdensmarkedspris, dette fører videre til at den innenlandske prisen presses oppover, i dette tilfellet til 12 kroner. Til denne prisen får man en likevekt i det innenlandske markedet hvor innenlandske produsenter tilbyr S_1 , mens man importerer Q , og til sammen dekker dette etterspørselen som er D_1 . Kvotereguleringen fører til at innenlandske produsenter øker produksjonen og man får en produksjonseffekt tilsvarende areal c . Dette er et velferdstap fordi man produserer epler hjemme til en grensekostnad på 12 kroner i stedet for å kjøpe dem fra utlandet til en grensekostnad på 10 kroner. Samtidig taper konsumentene areal e . Kvoteinntektene (rektangel d) er en intern omallokering fra konsumenter til eierne av kvotelisensen. Dersom eierne av kvoten er de samme som får inntektene knyttet til toll, vil man i tilfellet med kvoter og i tilfellet med toll komme frem til samme konklusjon; et netto tap på arealene $c + e$ (Pugel, 2000: 144-145)

2.2.3 VER –voluntary export restraint

En tredje form for handelshindring er såkalte VERs – voluntary export restraint. Denne formen for handelshindring fungerer på samme måte som kvoter, men der kvoteprofitten blir gitt til utlandet ved at man ber det eksporterende land om å ”frivillig” begrense eksporten til det importerende landet. Det som i praksis skjer er at eksportlandet innfører kvoter på sin eksport, og som kompensasjon mottar dette landet kvoteprofitten. Slike avtaler er klart ikke i importlandets interesser, men har likevel fungert som et skalkeskjul i tilfeller hvor importerende land ønsker å innføre handelshindringer for å verne om egen industri, og hvor man samtidig arbeider for liberalisering av internasjonal handel (Norman, 2002).

2.2.4 Andre former for handelshindringer

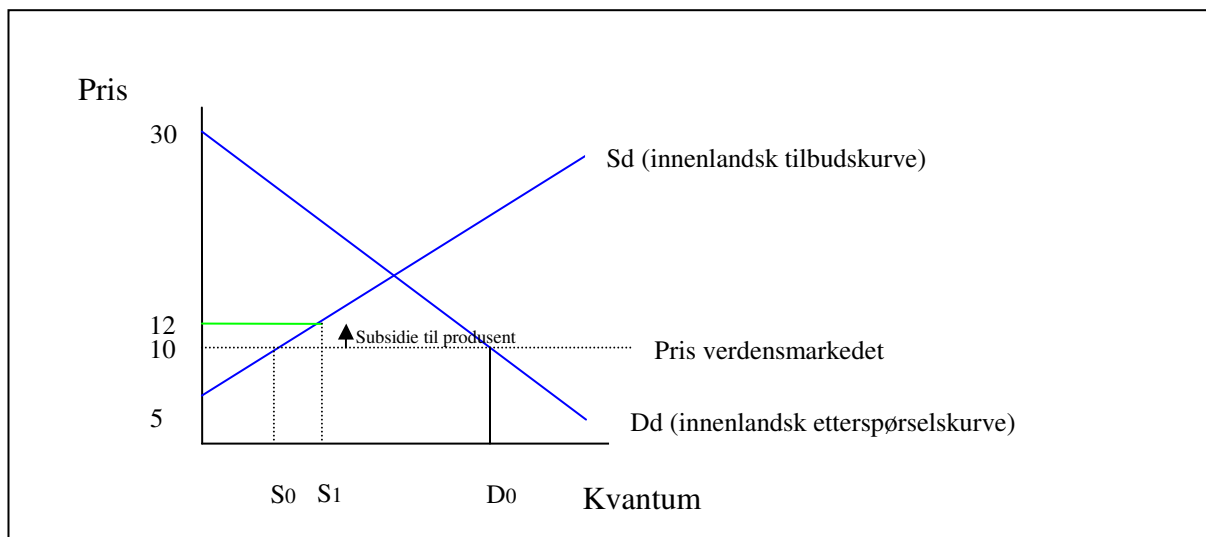
Det er ikke bare toll, kvoter og VERs som benyttes som handelshindringer. Eksempler på andre virkemidler som brukes for å kontrollere importen av utenlandske varer er produktstandarder knyttet til kvalitet, helse, sikkerhet og miljø. Dette er spesifikasjoner som staten setter enten for å sikre en viss standard på et produkt, eller de brukes som et påskudd for å redusere konkurranse og således verne om egne produsenter. Denne formen for handelshindringer er ofte brukt i handelen med matvarer og næringsmidler hvor styresmaktene setter krav til innhold og tilsetningsstoffer brukt i produksjon og foredling. Foruten de uttalte effektene som standarden skal sikre, vil den også opprettholde kunstig høye priser innenlands for produktet det gjelder. Dersom staten velger å bruke denne typen handelshindringer vil ikke landet få inntekter i form av toll eller kvotesalg (Pugel, 2004: 155).

I en artikkel i Dagens Næringsliv 28. november 2005 blir det referert fra en studie gjort blant danske eksportbedrifter at dansk næringsliv har større problemer med å eksportere til EØS-landet Norge enn til India, Taiwan og Japan. Kina er det eneste landet i denne undersøkelsen som blir sett på som vanskeligere å eksportere til. Kritikken omhandler tekniske handelshindringer, lite gjennomsiktede regler og uforutsigbare regelendringer. Samme artikkel viser til problemene som oppsto for danske osteprodusenter i 2004 da 15 år gamle

regler for norsk import av fetaost plutselig ble endret. Danske osteprodusenter skulle ikke lenger bare betale tollavgift for osten, også laken som osten oppbevares i ble avgiftsbelagt. Resultatet av dette var at dansk eksport av fetaost til Norge kort tid etter var redusert med 25 prosent, og at Tine Meierier senere introduserte norskprodusert fetaost på markedet.

2.2.5 Effekten av subsidier

Et annet viktig virkemiddel som mange land bruker for å verne om egen landbruksproduksjon, er subsidier. Dersom innenlandske produkter ikke overlever i konkurransen med importerte varer som følge av en høyere kostnadsstruktur innenlands, velger mange land å benytte statlige subsidier for å sikre innenlandsk produksjon. (Hvilke faktorer som kan forsvare en slik statlig inngripen i markedet, diskuteres i neste avsnitt). Dersom man fortsatt bruker eksempelet med epleproduksjon, vil det dermed være å subsidiere den innenlandske produksjonen av epler ved at staten betaler eplebøndene en viss sum for hver kilo produsert og solgt. Dette vil sannsynligvis oppmuntre til økt produksjon av epler. Følgende figur viser effekten av denne typen subsidier (Pugel, 2004:193):



Figur 4: Effekt av subsidier. Kilde Pugel, 2004, s193

Her subsidierer staten eplebøndene med 2 kroner, i stedet for at man legger på en tollsats på importen på 20 prosent. For produsentene er denne løsningen like bra som alternativet med toll; konsumentene betaler markedspris på 10 kroner mens staten betaler det resterende i subsidier på 2 kroner for å opprettholde produksjonsnivået. Dersom man sammenligner de totale effektene ved de to alternativene, toll og subsidier, er det klart at subsidier er den beste løsningen. Dette er fordi man unngår tapet ved at konsumentene reduserer sitt konsum, som tilsvarer areal e.

2.2.6 Eksternaliteter og fellesgoder

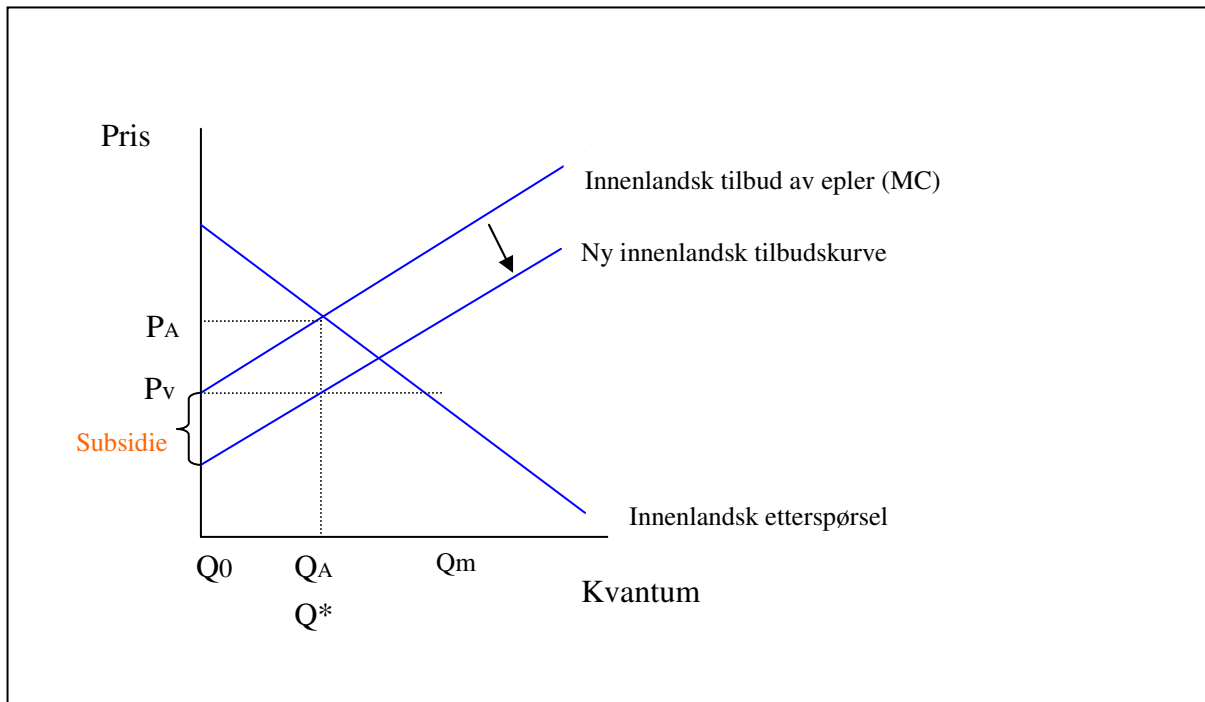
I følge økonomisk teori om næringspolitikk er det to forhold som rettferdiggjør inngripen i økonomien fra statens side (Vårdal, 2003). Det første forholdet er knyttet til ønsket om å påvirke inntektsfordelingen. Det andre forholdet handler om å rette opp markedssvikt for således å skape en mer effektiv utnyttelse av ressursene. I følge det såkalte *Diamond-Mirrlees resultatet* kan disse to hensynene separeres under visse forutsetninger (Hagen, 2005). Med dette menes det at inntektsfordelingen kan styres gjennom skattepolitikken, mens effektiv ressursutnyttelse kan skapes gjennom offentlig ressursbruk hvor næringspolitikken inngår. I følge Vårdal (2003: 7) vil ikke noe land oppfylle betingelsene fullt ut, men det vil likevel ikke være hensiktsmessig å bruke næringspolitikken til å drive fordelingspolitikk.

I tilknytning til landbruksproduksjon og bruk av næringspolitikk er det to faktorer som skaper markedssvikt. Disse to faktorene er eksternaliteter og fellesgoder. I følge Brunstad (2002: 10) skapes det eksternaliteter eller eksterne virkninger når produksjon eller konsum av en vare påvirker nytten til andre konsumenter eller andre produsenter negativt (negative eksternaliteter) eller positivt (positive eksternaliteter). Siden aktørene i disse tilfellene ikke tar hensyn til den fulle kostnaden eller den fulle nytten av sine handlinger, vil ikke markedslivekten lenger være effektiv (Ibid). I epleproduksjon kan for eksempel tilsig av gjødsel i vassdrag være en negativ eksternalitet som følge av produksjonen fordi dette forurenser vassdraget.

Statlig støtte til investeringer i jordbruksproduksjonen kan kun forsvares dersom resultatet gir en effekt utover kostnadsreduksjon eller økt produksjon av den enkelte varen. Positive eksternaliteter i landbruksproduksjonen gjør at det skapes "biprodukter" i form av fellesgoder. Brunstad (2002: 10) definerer et fellesgode som følger:

Fellesgoder eller kollektive goder, er goder hvor en konsumenters konsum av godet ikke ekskluderer andre konsumenter fra å konsumere det samme godet.

Tanken om at landbruksproduksjonen skaper fellesgoder kan således forsvare statlige subsidier til landbruket fordi de eksterne virkningene ikke internaliseres i produktprisene og må derfor således kompenseres for. De tre fellesgodene som hovedsaklig knyttes opp mot landbruksproduksjon er matvaresikkerhet, bevaring av kulturlandskap og arts mangfold, og opprettholdelse av bosetning i distriktene (Ibid: 11). Dersom man finner betalingsvilligheten for å opprettholde disse tre fellesgodene, kan man finne et forsvarlig nivå på landbrukssubsidiene. Figur 5 viser hvordan en subsidie kan øke produksjonen til et nivå som gjør at fellesgodene opprettholdes. I eksempelet med epleproduksjon kan en slik positiv eksternalitet være blomstringen i Hardanger som er med på å tiltrekke turister til området. I en frikonkurransesituasjon vil prisen på epler (P_d) i autarki settes der det innenlandske tilbudet er lik etterspørselen, og man får et produksjonskvantum Q_A med en tilhørende produksjon av fellesgoder. Dersom man åpner for handel med utenlandske epler til en verdensmarkedspris P_v , kan det føre til at norske produsenter på grunn av kostnadsstrukturen ikke er i stand til å konkurrere med de billige eplene fra utlandet og som videre vil redusere innenlandsk produksjon og i verste fall resultere i total nedleggelse (Q_0). I neste omgang vil dette påvirke fellesgoder som kulturlandskap og bosetning i distriktene. Dersom det eksisterer en betalingsvillighet for å opprettholde disse fellesgodene, kan man subsidiere den innenlandske produksjonen. Subsidier vil skifte den innenlandske tilbudskurven (som er lik grensekostnadskurven) nedover og således øke produksjonen av epler. I figuren stiger produksjonen tilbake til autarkinivå, men akkurat hvor stor denne økningen vil være er avhengig av størrelsen på subsidiene.



Figur 5: Bruk av subsidier for å opprettholde fellesgoder skapt i epleproduksjon. Kilde: Håkonsen, 1999

2.2.7 Toll eller subsidier?

Når et lite land velger å ta i bruk handelshindringer, sier teorien ovenfor klart hvilke effekter dette får for landet selv og omverdenen; landets konsumenter taper mer enn summen av produsentenes gevinst og tollinntektene til staten. Det bør i denne sammenheng nevnes at denne teorien bygger på frihandelsprinsipper og utgjør således ”en drømmeverden” i forhold til de regler som faktisk praktiseres innenfor dagens internasjonale handel. Spørsmålet er om konklusjonen blir en annen dersom vi tar utgangspunkt i at internasjonal handel allerede er ”forstyrret” og ikke fri. Dette betyr at man bør erstatte modellen som ser på effekter av handelshindringer i en frihandelsituasjon, med en som tar utgangspunkt i at internasjonal handel allerede er ”forstyrret”, og deretter sammenligner bruken av importbarrierer med andre tiltak for å verne innenlandske produsenter. Er det slik at bruken av handelshindringer kan være med å reparere de forstyrrelser i den innenlandske økonomien som i utgangspunktet er et resultat av at internasjonal handel ikke er fri? Selv om hvert enkelt tilfelle er spesielt, nevner Pugel (2004: 190) en generell regel for hvilken politikk man bør følge i en ”forstyrret” økonomi:

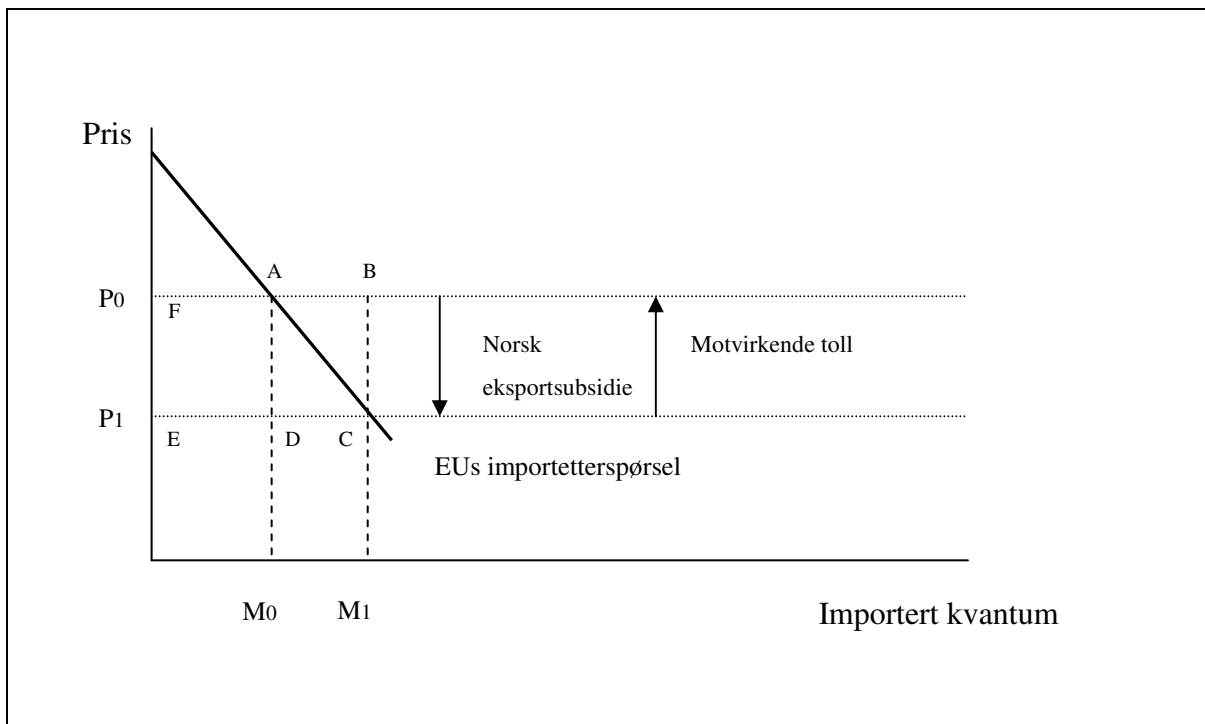
”The specificity rule: It is usually more efficient to use the policy tool that acts as directly as possible on the source of the distortion separating private and social benefits or costs. In short, identify the specific source of the problem and intervene directly at this source. ”

Gitt at regulering og inngripen i et marked kan forsvares (jmf diskusjon rundt fellesgoder og eksternaliteter), sier the Specificity Rule altså at styresmaktene bør finne problemenes kjerne i den innenlandske sektoren, og bruke de virkemidler som mest mulig direkte løser problemet. Dersom problemet er markedssvikt i form av eksterne virkninger eller fellesgoder, vil bruk av subsidier være et bedre virkemiddel fordi man kan påvirke produksjonen mer direkte enn om man går veien via importrestriksjoner for å sikre den innenlandske produksjonen.

2.2.8 Eksportsubsidier

Bruken av eksportsubsidier er et annet omstridt tema i WTO-forhandlingene. I 1988 utgjorde eksportsubsidier 0,6 prosent av BNP i USA, 0,9 i Japan og 2,5 prosent i EU. Hvorfor er det slik at et land ønsker å diskriminere sine innenlandske konsumenter ved å subsidiere eksporten slik at innenlandske konsumenter betaler mer enn utenlandske konsumenter?

WTO beskriver eksportsubsidier som ”unfair competition”, og oppfordrer importerende land til å bruke virkemidler som oppveier for subsidiene. Selv om eksportsubsidiene i gjennomsnitt kan virke ubetydelige på verdensbasis, viser det seg at de er av betydelig størrelse innenfor noen få sektorer. Globalt sett går den største andelen av eksportsubsidier til landbrukssektoren. Figur 6 viser effekten både av eksportsubsidier og hva som skjer dersom det importerende landet gjengjelder ved å legge en toll på de importerte varene.



Figur 6: Effekten av eksportsubsidie og motvirkende toll. Kilde: Pugel, 2000: 192.

I figuren brukes handelen med norske meierivarer som eksempel hvor Norge er eksportør av meieriprodukter som for eksempel Jarlsbergost og EU er importør. Ved at norske styresmakter subsidierer, synker prisen på ost, og tilbudskurven skifter nedover. I dette tilfellet øker EUs importteterspørsel fra M_0 til M_1 . Norge subsidierer osteeksporten med $(P_0 - P_1)$ hvor den totale kostnaden for landet tilsvarer areal $BCEF$. EU derimot tjener areal $ACEF$ på at osteimporten er blitt billigere. Følgende skjer dersom EU bruker toll som virkemiddel mot eksportsubsidiene: Markedet returnerer til den opprinnelige prisen P_0 og importkvantum M_0 som ved frihandel uten subsidier. Summen av subsidier pluss toll vil altså ikke påvirke handelen. EU tjener areal $ADEF$ på toll, mens konsumentoverskuddet reduseres med $ACEF$, som videre betyr at EU står igjen med et tap tilsvarende areal ACD . Norge derimot tjener i dette tilfellet areal $ABCD$, fordi det er mindre eksport å "kaste bort" subsidiene på (de ville betalt arealet $BCEF$ i subsidier, mens de nå bare betaler arealet $ADEF$ i toll). I sum taper altså Norge arealet $ADEF$, som blir overført som en gevinst for EU (Pugel, 2000: 192).

Eksportsubsidier på landbruksprodukter blir særlig brukt av land i Nord-Amerika og Vest-Europa. I disse landene er styresmaktene ansvarlige for å opprettholde bøndenes inntekter. Dersom avlingene blir for store, kjøper staten opp overskuddsavlingene, for deretter å selge dem billig til andre land. Problemet med slike eksportsubsidier er at de underminerer landbruket i fattige land ved at de subsidierte produktene konkurrer ut de innenlandske produsentene. Nettopp på grunn av dette har debatten rundt eksportsubsidier fått en sentral plass i den pågående Doha-runden (også kalt utviklingsrunden) i WTO der utviklingslandene skal få et større forhandlingsrom enn i tidligere forhandlingsrunder.

2.3 Politisk økonomi og lobbyvirksomhet

Grunnen til at bøndene i Norge og i de fleste andre land i Vesten har sterk gjennomslagskraft for sin politikk, skyldes blant annet en velorganisert lobbyvirksomhet. For at politikerne kan ta standpunkt i en sak søker de informasjon, og denne informasjonen er delvis hentet fra embetsverket og delvis fra andre informanter. Gjennom lobbyvirksomhet kan utsatte grupper fremme sin sak og påvirke politiske vedtak. Teori om lobbyvirksomhet viser at en mindre og mer sammensatt gruppe ofte vil drive mer effektiv lobbyvirksomhet enn en større og mer fragmentert gruppe. I debatten om den norske landbrukspolitikken er bøndene med bondeorganisasjonene i spissen eksempel på den første gruppen, mens konsumentene representerer den andre gruppen. Den ene grunnen til at bøndene har mer gjennomslagskraft enn konsumentene er at bøndene er en liten gruppe av befolkningen som har relativt sammenfallende interesser. Siden det i WTO er bøndenes inntekter det forhandles om, vil det for hver bonde være mye som står på spill, noe som videre vil øke hver bondes insentiv til å bidra i lobbyvirksomheten. Dersom konsumentene derimot skulle drevet samme form for lobbyvirksomhet, ville dette være en mye vanskeligere oppgave fordi gevinsten for hver konsument er svært liten sammenlignet med gevinsten for hver bonde. Gruppen av konsumenter er så stor at den negative effekten av å opprettholde prisene på landbruksvarer vil oppleves som liten for den enkelte konsument (Brunstad, 2002). Det at hver enkelt aktørs bidrag til lobbyvirksomhet er drevet av den gevinsten den mottar som følge av forhandlingsresultatet, og at denne gevinsten avtar med antall aktører i gruppen, kalles $1/n$ effekten. Den andre grunnen til at konsumentene som gruppe opererer mindre effektivt i

lobbyvirksomhet er knyttet til free-rider problemet. Dette problemet oppstår når medlemmer av gruppen kan nyte godt av resultatet uten at gevinsten fordeles etter bidraget man har ytet i lobbyvirksomheten. Dersom mange nok free-rider vil ressursene til bruk i lobbyvirksomhet være små og resultatet blir liten gjennomslagskraft for gruppens sak (Pugel, 2004: 209).

3. WTO og forhandlinger om jordbruksprodukter

3.1 Slik fungerer WTO-systemet

Verdens handelsorganisasjon (WTO) er et multilateralt forum der representanter fra de ulike medlemslandene møtes for å forhandle frem handelsavtaler. WTO ble grunnlagt i januar 1995 og er en forlengelse av det tidligere GATT (the General Agreement on Tariffs and Trade) som ble undertegnet 30. oktober 1947, og som trådte i kraft 1. januar 1948 (www.wto.org). Det var den siste og største GATT-runden, Uruguay-runden (1986-1994) som førte til dannelsen av WTO. Organisasjonen består i dag av 149 medlemsland.

WTO har følgende tre hovedoppgaver (se figur 7):

1. være et forhandlingsforum for internasjonal handel
2. forhandle frem avtaler mellom medlemslandene som dekker varer, tjenester og intellektuelle rettigheter (TRIPS)
3. løse konflikter mellom medlemslandene som er knyttet til handel

<i>Paraply</i>	Underliggende avtale for WTO		
	Varer	Tjenester	Intellektuelle rettigheter
<i>Basisprinsipper</i>	GATT	GATS	TRIPS
<i>Tilleggsdetaljer</i>	Andre avtaler og annekser for handelen med varer	Annekser for tjenester	
<i>Markedstilgang</i>	Medlemslandenes forpliktelsesplan	Medlemslandenes forpliktelsesplan	
<i>Tvist</i>	Tvisteoppgjør		
<i>Gjennomsiktighet</i>	Omlegging av handelspolitikk		

Figur 7: WTO-systemet. Kilde: www.wto.org

WTO avtalene har som mål å skape stabilitet og forutsigbarhet innenfor det internasjonale handelssystemet og samtidig sikre at ingen handelspartnere diskrimineres. Her ligger det to prinsipper til grunn, hvor det første er *Bestevilkårsbehandling* (Most Favoured Nation Treatment - MFN) som bygger på at dersom det gis fordeler til ett medlem (f.eks reduksjon av toll eller avgifter) så skal disse fordelene gjelde alle WTO-medlemmene (Sultan, 2005). Det andre prinsippet kalles *Nasjonal Behandling* og sier at importerte varer og tjenester ikke skal gis mindre gunstig behandling gjennom nasjonale lover og regler enn den som gis for tilsvarende innenlandske varer og tjenester (Ibid).

Siden GATT ble dannet i 1948, har man hatt åtte forhandlingsrunder. For øyeblikket er WTO vertskap for forhandlingene under Doha-runden, også kalt "Utviklingsrunden", som startet i 2001.

3.2 Jordbruksforhandlingene i WTO

Uruguay-runden (1986-1994) var den første WTO-runden som resulterte i en multilateral avtale for landbrukssektoren. Gjennom Uruguay-runden ble tollene på alle jordbruksprodukter bundet. For de fleste landbruksprodukter hvor man tidligere hadde brukt kvoter for å regulere importen, gikk man nå i stedet over til toll. Bakgrunnen for dette var å skape gjennomsiktighet og større forutsigbarhet innenfor landbrukssektoren internasjonalt (www.wto.org).

Målet med den pågående Doha-runden, er å forhandle frem en avtale innenfor landbruket, som kan reformere handelen i denne sektoren slik at den blir mer markedsorientert. Dette vil videre være med å øke forutsigbarheten og sikkerheten både for importerende og eksporterende land. De foregående forhandlingene bygger på Doha-rundens tre grunnpillarer:

- Markedsadgang – fjerne/reducere handelsrestriksjoner knyttet til import
- Internstøtte – fjerne/reducere subsidier og andre former for støtte som øker eller garanterer bøndene en pris på sine varer eller som sikrer bønder inntekt
- Eksportsubsidier – fjerne subsidier brukt for å gjøre eksport kunstig konkurransedyktig

3.3 Rammeavtalen for jordbruk fra Geneve 2004

I juli 2004 ble det under WTO-forhandlingene i Geneve enighet om et nytt rammeverk for landbruk som bygger på bestemmelsene i Doha erklæringen. Samtidig står hensynet til utviklingslandenes situasjon sentralt. I mange fattige land er majoriteten av befolkningen avhengig av den inntekten som skapes gjennom landbruket, og derfor er tanken bak den nye rammeavtalen at den skal sørge for at utviklingslandene får gjennomslag for en landbrukspolitikk som kan støtte opp om deres utviklingsmål og strategier for reduksjon av

fattigdom. Rammeavtalen inneholder alle tre pilarer i Doha erklæringen som nevnt ovenfor. Det kreves derfor at det gjøres betydelige endringer i jordbrukets internstøtte og bruken av eksportsubsidier, samtidig som det settes frem krav om handelsliberalisering gjennom reduserte tollmurer. Det er i denne sammenheng viktig å nevne at avtalen som ble forhandlet frem i Geneve i 2004 ikke er noen endelig avtale, men kun et rammeverk for de videre WTO-forhandlingene. Rammeverket er likevel gjengitt her i korte trekk fordi det gir en pekepinn om hvilken retning en fremtidig internasjonal handelsavtale for jordbruksvarer vil ta.

3.3.1 Internstøtte

Rammeavtalen fra Geneve sier at reduksjonen av jordbrukets internstøtte i utviklede land, skal bygges på *en sterk grad av harmonisering* (www.wto.org), hvilket betyr at land med et høyt nivå på den interne støtten vil bli utsatt for dypere kutt enn de landene som opererer med lavere støtte. Avtalen sier videre at hvor stor den totale reduksjonen av internstøtten blir for det enkelte land, er avhengig av størrelsen på de formene for støtte landet opererer med i dag. I WTO-sammenheng har man valgt å kategorisere jordbruksstøtten i bokser med ulike fargebetegnelser etter fargene i et trafikklys. De ulike fargene skal symbolisere hvilke former for støtte som er godkjent og hvilke som er forbudt: Støtte i rød boks som for eksempel eksportsubsidier er forbudt, gul støtte skal gradvis nedtrappes og grønn støtte er sett på som ikke-handelsvridende og er dermed den lovlige formen for støtte (Brunstad, 2004). I tillegg til dette opereres det med en blå boks som også er handelsvridende, men som ikke er produksjonsdrivende i og med at utbetalingene baseres på *et fast areal* eller *et fast antall dyr*. I følge rammeavtalen forplikter medlemslandene seg å redusere den handelsvridende internstøtten (gul og blå boks) med minst 20 prosent første år etter at den endelige avtalen trer i kraft (www.wto.org).

Reduksjon av gul boks

Gul boks er definert som støtte med stor handelsforstyrrende effekt og består hovedsakelig av skjermingstøtte, i tillegg til prisstøtte over budsjett fratrukket særavgifter (Mittenzwei, 2001). Skjermingsstøtten beregnes ved å ta forskjellen mellom målprisen¹ og verdensmarkedsprisen multiplisert med volumet av norsk jordbruksproduksjon gjennom året. Skjermingsstøtten er altså ikke subsidier som utbetales direkte til produsentene, men den angir verdien av den økte fortjenesten hos produsentene som følge av at de kan ta en høyere pris enn den som gjelder på verdensmarkedet. Reduksjon av typen gul-boks-støtte bygger på samme prinsipp om at de med høyest støtte reduserer mest. For å forhindre omrokeringer i denne typen støtte, vil det bli satt en maksimal verdi for slik støtte knyttet til det enkelte produkt.

Reduksjon av blå boks

Jordbruksstøtte i blå boks skal være mindre handelsvridende enn støtten i gul boks. I følge rammeverket fra Geneve skal ikke støtten i blå boks overstige 5 prosent av den totale verdien av et lands jordbruksproduksjon. Denne verdien skal beregnes som et gjennomsnitt over en historisk periode. Dette taket vil gjelde alle medlemsland, både eksisterende og nye brukere av blå boks. For medlemmer som har plassert uvanlig store deler av den handelsforstyrrende støtten i blå boks, vil det utvises fleksibilitet for å sikre at disse landene ikke må gjøre større kutt enn land som har samme totale nivå på internstøtten (www.wto.org).

Grønn boks

Kriteriene for grønn boks skal gjennom videre forhandlinger sikre at denne typen støtte ikke, eller bare minimalt, skaper handelsforstyrrende effekt eller tilsvarende effekt på produksjon.

¹ Målprisen er en administrert pris som fastsettes gjennom de årlige jordbruksforhandlingene. Dette er en garantert pris for et jordbruksprodukt gjennom året under forutsetning av at markedet er i balanse. Ved overproduksjon vil det dermed ikke være mulig å ta ut målprisen. Skulle det imidlertid være underdekning av jordbruksvarer i det norske markedet, slik at markedsprisen er høyere enn målprisen over lengre tid, senkes tollsatsene slik at prisen presses nedover gjennom økt import (www.odin.lmd.no).

Støtte som inngår i typen grønn boks er subsidier som ikke er knyttet til produksjon. Dette kan for eksempel være støtte til opprettholdelse av bosetning i distriktene og tilskudd til vern av kulturlandskap og miljø. Det er i følge rammeverket ikke knyttet noen reduksjon til denne typen støtte, men det vil gjennom de fremtidige forhandlingene komme en mer detaljert beskrivelse av hva som konkret kan defineres som støtte i grønn boks (Ibid).

3.3.2 Eksportsubsidier

I henhold til Doha-erklæringen er alle former for eksportsubsidier definert i rød boks og skal dermed fjernes gjennom en gradvis utfasing. Effekten av dette skal være den samme for alle medlemslandene innen en viss dato. Utviklingsland vil dra fordel av en lengre utfasingsperiode for alle typer eksportsubsidier (Ibid).

3.3.3 Markedsadgang

For å bedre markedsadgangen for jordbruksprodukter internasjonalt, må tollsatsene reduseres. Den reduksjonsformel som skal benyttes for tollreduksjon, skal sikre en betydelig økning i handel med jordbruksprodukter, og den skal utvikles slik at den reflekterer medlemslandenes forskjeller i tollstruktur. Utgangspunktet for reduksjonen er de tollsatser som de enkelte medlemslandene har forpliktet seg til gjennom den gjeldende WTO-avtalen. Alle medlemsland er forpliktet til å bidra til økt markedstilgang, unntaket er de minst utviklede landene (MUL-landene) som på dette punktet skal ha en særstilling i de videre forhandlingene (Ibid). Så langt har medlemsland med like interesser gått sammen for å fremme sine forslag til en endelig avtale. G20 er en gruppe som består av 21 land som kjemper for å liberalisere det internasjonale markedet for jordbruksprodukter. Majoriteten av denne gruppen er fattige land hvor et stort antall innbyggere er helt avhengig av produksjon og handel med jordbruksvarer. På den andre siden har man G10 gruppen som består av ni

land² som importerer jordbruksvarer og som derfor ønsker å opprettholde tollmurene for å verne om den innenlandske produksjonen. I tillegg til disse to gruppene har man det som kalles Five Interested Parties, som er EU, USA, Australia, Brasil og India. Disse landene blir sett på som ”tungvekterne” i landbruksforhandlingene og har alle fremmet ulike forslag til tollreduksjon. Det er dessuten lagt frem forslag om å sette tolltak på visse typer produkter som innebærer en øvre grense for tollene. Hvilke endelige krav som blir satt til reduksjon av tollsatser på jordbruksvarer, vil også bli bestemt gjennom de videre forhandlingene.

Sensitive produkter

I følge rammeavtalen kan medlemslandene velge ut et antall produkter som kan ansees som sensitive og som dermed vil få særbehandling med hensyn til de overnevnte bestemmelser. Forutsetningen er at de overordnede målsetningene for reduksjon av tollsatser og subsidier ikke undermineres. I de videre forhandlingene vil partene diskutere hvilke regler som skal gjelde for at et produkt kan defineres som sensitivt, samtidig som det settes et eksakt antall for hvor mange produkter som kan falle inn under denne kategorien (www.wto.org).

Utviklingslandenes posisjon

Utviklingsland generelt, og LDC (least developed countries)-land spesielt, skal i følge rammeavtalen særbehandles på alle punkter ovenfor. Dette betyr at utviklingsland vil få lavere reduksjonsforpliktelser knyttet til subsidier, lavere krav til kvoteutvidelser og forlengede implementeringsperioder. Dessuten vil u-landene kunne operere med et større antall sensitive produkter. Når det gjelder LDC-landene vil disse selvsagt også ha de samme rettigheter når det gjelder definering av sensitive produkter, samtidig som de vil bli fritatt fra reduksjonsforpliktelsene og kvoteutvidelsene (Ibid).

² Tidligere var også Bulgaria del av gruppen

3.4 Ministererklæringen fra Hong Kong 2005

Avtalen som ble forhandlet frem i Geneve i juli 2004 har fungert som et rammeverk for de videre forhandlingene i Doha-runden. I desember 2005 ble det holdt ministerkonferanse i Hong Kong og denne ble avsluttet med en vedtatt ministererklæring. Denne ministererklæringen bygger både på mandatet fra ministerkonferansen i Doha i 2001 og rammeverket som ble bygd opp i Geneve i juli 2004. Ifølge utenriksminister Jonas Gahr Støre (www.aftenposten.no) er kanskje ikke erklæringen like ambisiøs som planlagt, men den legger likevel en god plattform for de avsluttende forhandlingene i 2006.

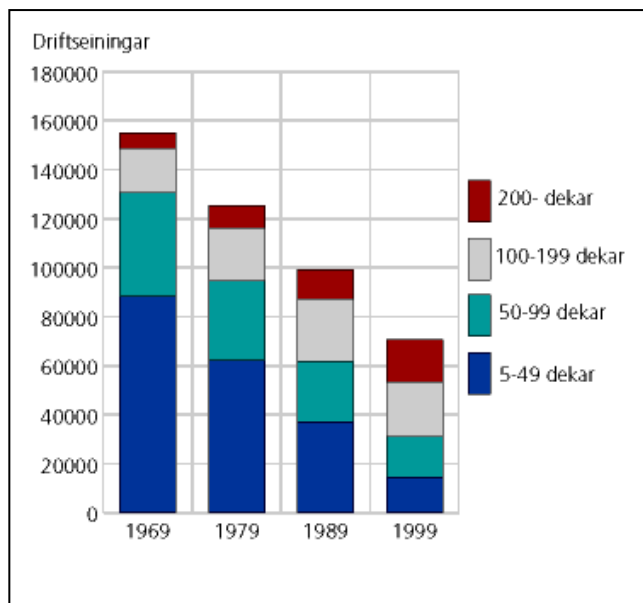
For landbrukets del avviker ikke erklæringen fra Hong Kong betydelig fra rammeavtalen i Geneve. For internstøtten ble det lagt opp til en struktur med tre bånd for nedtrapping. EU havner i det øverste båndet og må belage seg på de største kuttene. USA og Japan ble plassert på det neste båndet, mens Norge kom sammen med landene på det laveste nivået. Når det gjelder markedsadgang og reduksjon av tollsatser ble det enighet om en lignende nedtrappingsstruktur, men her med fire bånd. De konkrete satsene for reduksjonsforpliktelsene skal både for tollsatser og internstøtte forhandles frem innen 30. april 2006. Det klareste resultatet av forhandlingene kom i tilknytning til eksportsubsidier. I følge rammeavtalen i Geneve er disse karakterisert som støtte i rød boks og som dermed gradvis skal utfases. I Hong Kong ble det enighet om at eksportsubsidiene skal avvikles innen 2013 (Landsbruks- og matdepartementet).

4. Norsk jordbruk og jordbrukspolitik

4.1 Utviklingstrekk i norsk jordbruk

Utviklingen i norsk jordbruk har de siste årene gått mot færre og mer effektive driftsenheter. I følge Statistisk Sentralbyrå har det i en trettiårs periode fra 1969 til 1999, skjedd mer enn en

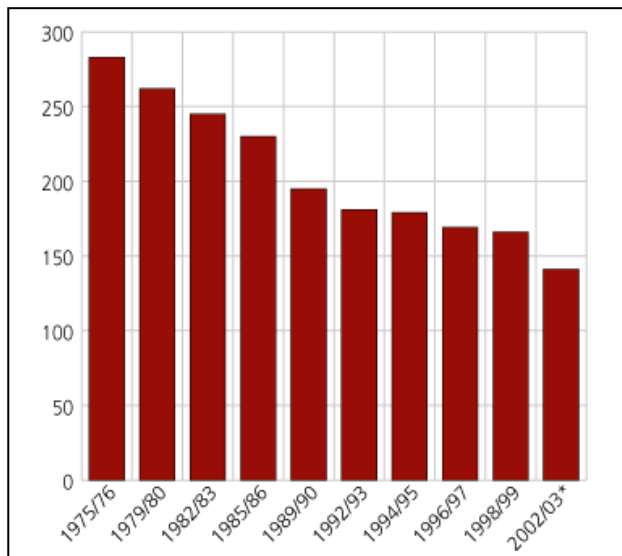
halvering av antall driftsenheter³ som dyrker jorda selv, fra 155 000 driftsenheter i 1969 til litt over 70 000 driftsenheter i 1999 (se figur 8), i 2000 var dette tallet redusert ytterligere til 58 800 enheter. I tillegg til en reduksjon i det totale antall driftsenheter, har man dessuten fått en vridning i sammensetningen av størrelsen på driftsenhetene som har resultert i en økning i antall store driftsenheter og som videre har gjort at gjennomsnittsarealet per driftsenhet er dobbelt så stor som for 30 år siden.



Figur 8: Driftsenheter, etter størrelse på jordbruksareal i drift Kilde: Statistisk Sentralbyrå, www.ssb.no

I tråd med at antall driftsenheter er blitt redusert, har også antall timeverk (figur 9) blitt halvert fra ca 280 millioner timeverk i 1975 til 141 millioner i 2003. Bare i perioden 1998/99 til 2002/03 gikk den samlede arbeidsinnsatsen ned fra 166 til 141 millioner timeverk, noe som tilsvarer en reduksjon i tallet på årsverk fra 88 500 til 76 300 (Ibid).

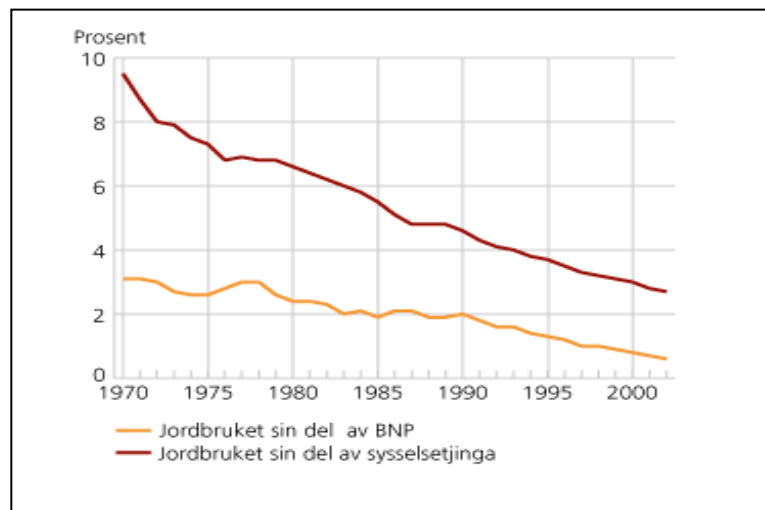
³ Driftsenhet er definert som gårdsbruk med egen jordbruksdrift. Jordbruksdrift omfatter dyrking av jordbruksvekster, dyrking av hagebruksvekster eller husdyrhold. (Statistisk Sentralbyrå, www.ssb.no)



Figur 9: Arbeidsinnsats på driftsenhetene i jordbruket. Millioner timeverk.
Kilde Statistisk Sentralbyrå, www.ssb.no

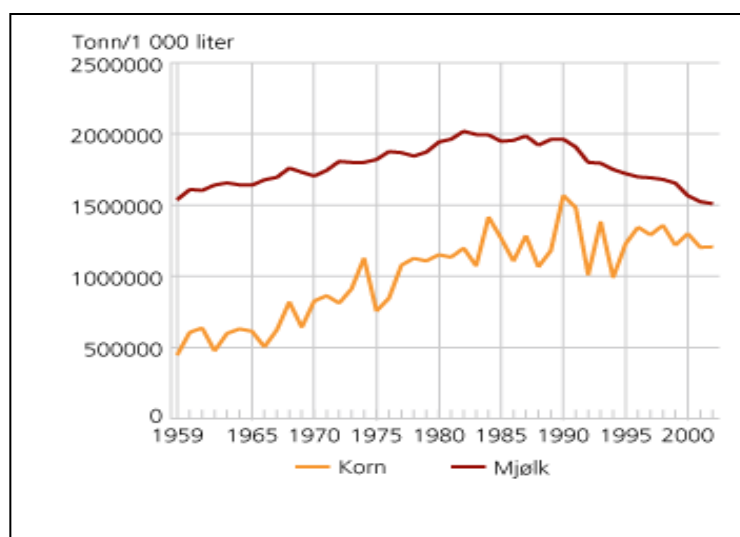
Selv om statistikken viser at det har skjedd en effektivisering i jordbruket i perioden 1970 og frem til i dag, sier Landbruksdepartementets rapport "Framtidsbygda" (2005) at politisk styring igjennom konsesjonskrav og tak på produksjon har hindret en omfattende utnyttelse av stordriftsfordeler. Samme rapport sier at det totale jordbruksarealet i drift, 10 millioner dekar, har holdt seg stabilt i denne perioden til tross for nedleggelse av mange bruk. Dette har sammenheng med at mange av de bøndene som legger ned produksjonen velger å pakke bort jorda til nabogårdene. Presset om økt effektivisering har også ført til økt spesialisering og som har resultert i at $\frac{3}{4}$ av alle gårdsbruk kun driver med en type produksjon. Økt spesialisering kommer også som en følge av at stadig flere bønder driver gårdene sine på deltid (Ibid). Heltidsbøndene satser hovedsakelig på melkeproduksjon, kraftforkrevende kjøttproduksjon eller frukt- og grønnsaksproduksjon. Bønder som arbeider deltid derimot, finner man innenfor sauehold og kornproduksjon.

I 1970 utgjorde jordbruksnæringen nesten 10 prosent av den totale sysselsettingen i Norge, i 2002 hadde denne sunket til 2,8 prosent. I samme periode sank jordbrukets bidrag til brutto nasjonalproduktet fra 3 prosent i 1970 til lave 0,7 prosent i 2002 (Statistisk Sentralbyrå).



Figur 10: Jordbrukets andel av BNP og total sysselsetting. Kilde: Statistisk Sentralbyrå www.ssb.no

I samme 30-årsperiode har produksjonen av kjøtt økt med ca 50 prosent spesielt for de lyse kjøttslagene (Ibid). Videre har melkeproduksjonen gått ned med ca 15 prosent (figur 11) som følge av endinger i folks matvaner. Som følge av økt effektivisering av driftsenhetene har kornproduksjonen gått kraftig opp i perioden.



Figur 11: Produksjonen av korn og melk. Kilde: Statistisk Sentralbyrå, www.ssb.no

Tabellen nedenfor viser at selvforsyningsgraden⁴ har vært nesten uforandret på ca 50 prosent fra 1970-tallet frem til i dag (Statistisk Sentralbyrå). Dette henger nøye sammen med reguleringen av markedet og at produksjonen er vernet for konkurranse fra utlandet gjennom toll og kvoter på jordbruksprodukter.

Tabell 1: Norskprodusert del av matvareforbruket på energibasis. 1970, 1975, 1979 og 1996-2002. I prosent. Kilde: Statistisk Sentralbyrå, www.ssb.no

	1970	1975	1979	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Matkorn (medris)	3	12	13	43	48	50	35	44	49	37
Poteter	100	87	93	96	87	87	79	81	81	70
Potetmel	81	82	75	87	89	89	80	81	83	86
Andre potetprodukter	100	55	67	76	81	79	76	71	76	78
Sukker, honning, sukkervarer	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3
Erter, nøtter, kakao	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grønsaker	87	81	72	63	60	58	57	59	57	52
Frukt og bær	35	31	29	17	20	20	6	7	6	8
Kjøtt	95	91	92	95	98	97	97	97	96	96
Kjøttprodukter	82	88	86	97	96	97	98	98	97	99
Egg	98	100	100	99	99	97	99	99	99	99
Fisk	92	90	94	83	82	82	81	80	80	81
Helmelk	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

⁴ Norskprodusert del av matvareforbruket på energibasis

Lettmelk	-	-	-	100	100	100	100	100	100	100
Skummet melk	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Fløte og rømme	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Konserverte og tørkede melkeprodukter	89	96	86	100	100	100	100	100	100	99
Ost	99	98	97	96	96	96	96	95	95	94
Smør	78	100	92	100	100	99	98	98	98	96
Margarin	53	48	44	27	25	22	18	16	12	12
Annet olje og fett	19	33	60	20	20	20	20	20	20	20
Norskprodusert	48	51	49	52	53	53	48	51	52	49
Produsert i norsk jordbruk	39	43	41	50	51	51	46	48	49	47

4.2 Norsk jordbrukspolitikk

4.2.1 Dette er norsk jordbrukspolitikk

De tre viktigste organisasjonene og institusjonene i landbrukspolitisk sammenheng er Norges Bondelag som ble etablert i 1896, Landbruksdepartementet som ble etablert i 1900 og Norsk Bonde- og Småbrukarlag som ble grunnlagt i 1913. De to bondeorganisasjonene ble etablert for å sikre at bøndenes posisjon i samfunnsdebatten og for å ha et samlet organ fremmet deres interesser. Landbruksdepartementet har hatt som oppgave å videreformidle disse interessene overfor resten av forvaltningen og det politiske system, i tillegg til å administrere og iverksette Stortingets vedtak på det landbrukspolitiske området (Framtidsbygda, 2005).

Dagens norske landbrukspolitikk er hovedsaklig forankret i Stortingsmelding nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Det har vært bred politisk enighet om denne Stortingsmeldingen siden den første Bondevikregjeringen, og vi så dessuten at det er denne Stortingsmeldingen det refereres til i Soria Moria-erklæringen til samarbeidsregjeringen mellom Ap, SV og Sp som ble forhandlet frem i september-oktober 2005. I erklæringens kapittel om Landbruk (s 20) står det som følger:

Landbruket spiller en viktig rolle for bosetting og sysselsetting i store deler av landet. Landbruket i Norge har flere funksjoner: produsere trygg mat og sikre matforsyningen og samtidig bidra til sysselsetting og bosetting over hele landet. Landbruket er mangfoldig og omfatter jordbruk, skogbruk, beitebruk og reindrift, og den er viktig også for næringer som reiseliv, kultur og næringsmiddelindustri. Norsk matjord er en begrenset ressurs som det er et nasjonalt ansvar å ta vare på for våre etterkommere. Målet er å opprettholde et levende landbruk over hele landet.

Regjeringen vil:

- sikre utøvere i landbruket inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper.*
- sikre et landbruk med en variert bruksstruktur over hele landet. Strukturprofilen må styrkes, kanaliseringspolitikken skal opprettholdes og driftstilskuddsordningen gis en klarere distriktsprofil. Virkemiddelbruken må stimulere til økt beiting med husdyr for å kunne opprettholde et åpent kulturlandskap.*
- prioritere bønder som henter en vesentlig del av sysselsetting og inntekt fra gården og fra annen primærnæringsvirksomhet*
- ha en totalgjennomgang av WTO-forhandlingenes konsekvenser for norsk landbrukspolitikk. I en nær dialog med næringen vil vi legge grunnlaget for utforming av virkemidler i tråd med Stortingets mål for landbrukspolitikken og internasjonale forpliktelser.*
- ha et sterkt importvern for innenlandsk landbruksproduksjon.*

For å sikre en bærekraftig produksjon som videre sørger for landskapspleie, biologisk mangfold, matsikkerhet, og bosetning i distriktene mener regjeringen at en i størst mulig grad bør videreføre importvernet. Dette viser at den norske landbrukspolitikken ikke følger the Specificity Rule som i teorikapittelet påpekte at dersom inngripen i markedet kan forsvares

bør styresmaktene ta i bruk det virkemiddelet som mest direkte kan rette opp problemet. For å rette opp markedssvikt i form av eksternaliteter og offentlige goder som følge av jordbruksproduksjonen, vil subsidier være et bedre virkemiddel enn om man går veien om begrensninger av import. Grunnen til at toll og andre importhindringer likevel blir brukt, har sammenheng med det totale omfanget av jordbruksvernet. Siden vernet av jordbruksnæringen er så omfattende, kan det være enklere å forsvare hvert enkelt virkemiddel dersom hver av dem ikke er for store. Samtidig kan man spekulere i om det er større risiko knyttet til variasjonen i subsidier i og med at nivået på disse blir fastsatt gjennom årlige forhandlinger, enn hva det er for variasjonen i tollsatsene der man ikke har noen faste tidspunkt for når disse blir tatt opp til vurdering.

Videre står det som følger i regjeringserklæringen at:

Regjeringen ønsker:

- videreutvikle verdiskapingsprogrammene for mat, trevirke og reindrift, og stimulere til utvikling av nisjeprodukter, satse på bygdeutviklingstiltak og bioenergi og utvikle en ny politikk for fjellområdene.*
- utrede en gunstig låneordning i forbindelse med etablering innen landbruket slik at generasjonsskifte og rekruttering kan sikres bedre.*
- at det skal være et mål at 15 prosent av matproduksjonen og matforbruket i 2015 skal være økologisk.*
- prioritere dyrevelferd og bedre kapitaltilgangen i næringen slik at nye krav til dyrevelferd og fornyelse av driftsapparatet kan imøtekommes. Ordninger må utformes på en slik måte at man samtidig ivaretar målet om mangfold og variasjon i bruksstørrelse.*

Som sitatet viser, inkluderer landbrukspolitikken både distriktpolitikk, nærings- og handelspolitikk, miljøpolitikk og sosialpolitikk. Det distriktpolitiske elementet inngår ved at landbrukspolitikken skal være med å støtte opp om bosetning og sysselsetting på landsbygda. Handelspolitikken omhandler overføringer til landbruket som næring og standpunkt i forhold til hvilket ståsted Norge skal ha i internasjonale forhandlinger som WTO. Landbrukspolitikken tar også hensyn til miljø ved at den skal sikre trygg mat, økologisk

mangfold og kulturlandskap. Sosialpolitikken inngår i Landbrukspolitikken ved at bøndene skal sikres velferdsordninger på lik linje med arbeidstakere i andre næringer.

4.2.2 Norsk jordbrukspolitik og forhandlingene i WTO

Norge er et lite land med en svært åpen økonomi og er avhengig av handelen med utlandet for å kunne opprettholde den levestandarden vi har i dag. Det er derfor viktig at Norge er med på å legge føringer for hvilken handelspolitikk som skal føres internasjonalt. Norsk landbruk og norsk landbrukspolitik står foran nye utfordringer som følge av forhandlingsrunden som pågår i WTO. Rammeavtalen medlemmene i WTO vedtok i Geneve i juli 2005 vil legge føringer for de videre forhandlingene ved å fastsette konkrete forpliktelser og regelverk innenfor landbruk, og vil dermed også påvirke utformingen av den norske landbrukspolitikken fremover. Soria Moria-erklæringen gir ingen klare signaler for hvilken strategi som skal følges i WTO-forhandlingene om jordbruksvarer. Det viser følgende punkter hentet fra erklæringens kapittel om handel (s 13):

Regjeringen vil:

- *at Norge i WTO-forhandlingene om landbruk og om markedsadgang for andre varer enn landbruksprodukter skal arbeide for å gi land i sør tilstrekkelig handlingsrom til å velge utviklingsstrategier som tar hensyn til deres særegne behov og utviklingsnivå.*
- *at man i WTO-forhandlingene anerkjenner retten til produksjon av mat for egen befolkning.*

I gruppen som kjemper for en liberalisering av den internasjonale handelen med jordbruksprodukter, er majoriteten fattige land. I erklæringen nevnes det flere steder at Norge skal kjempe for fattige lands adgang til det internasjonale markedet. Når det i det siste punktet ovenfor står at regjeringen også vil kjempe for retten til å opprettholde egen matproduksjon, sies det indirekte at Norge vil verne om innenlandske produsenters interesser i handelen med jordbruksvarer. Dette viser at norsk landbrukspolitik ikke harmonerer med Norges bistands- og utviklingspolitikk. I praksis betyr det at Norge i internasjonale forhandlinger først og fremst kjemper for egne interesser, for så å være med å fremme utviklingslandenes interesser på de felt der Norge har lite og tape.

4.3 Norsk jordbruksstøtte

Ifølge beregninger gjort av OECD, er det norske landbruket støttet med i underkant av 20 milliarder kroner per år. I denne beregningen har man brukt produsent-subsidie-estimatet (PSE), som er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte målt i prosent av bruttoinntekten i jordbruket. Skjermingsstøtten har for årene 1998-2000 ligget på i underkant av 8 milliarder kroner mens resten av støtten ca 12 milliarder blir gitt over statsbudsjettet (Brunstad, 2002). Tabell 1 viser at Norge har den høyeste landbruksstøtten blant OECD-landene, og at støttenivået har endret seg lite de siste 10-15 årene (Stortingsmelding nr 1,2002-2003).

Tabell 2: Samlet støtte, PSE, i prosent av brutto næringsinntekt i jordbruket for noen OECD-land. Kilde: Stortingsmelding nr. 1 (2002-2003)

Land	1986-1988	2001-2003	2001	2002	2003
Australia	8	4	3	4	4
Canada	34	19	17	20	21
EU	39	35	34	35	37
Island	75	67	61	69	70
Japan	61	58	59	57	58
Korea	70	64	63	68	60
New Zealand	11	2	0	2	2
Norge	70	71	68	73	72
Sveits	76	73	72	74	74
USA	25	20	23	19	18

Gjennomsnitt OECD	37	31	31	31	32
------------------------------	----	----	----	----	----

4.3.1 Jordbruksforhandlingene

Den delen av landbruksstøtten som blir bevilget over statsbudsjettet, utgjorde 70 prosent av den samlede næringstøtten fra staten. I løpet av de 10 siste årene er realverdien av støtten til landbruket redusert, men i langt mindre grad enn den samlede støtten til næringslivet for øvrig (se Tabell 3).

Tabell 3: Statlig budsjettmessig næringsstøtte i milliarder kroner fordelt etter næring 1992-2004. Kilde: Stortingsmelding nr. 1 (2002-2003).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Landbruk	15,5	15,3	14,9	14,8	14,5	14,6	13	13,2	12,2	11,7
Fiske og havbruk	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Industri, bergverk og privat tjenesteyting	6,3	6,3	5,7	5,5	5,3	5,1	4,3	4,7	4,3	4,1
Ikke næringsfordelt	1,2	1	1	0,8	0,8	1	0,9	0,6	0,8	0,7
Totalt	23,4	22,9	21,9	21,4	20,9	21,1	18,6	18,8	17,6	16,8

Det meste av den samlede budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene. Hvert år føres det forhandlinger mellom staten og jordbruksorganisasjonene om priser på jordbruksvarer og andre bestemmelser for næringen. Jordbruksnæringsens forhandlingsansvar er lagt til Norges

Bondelag og Norsk Bonde og Småbrukarlag, mens statens forhandlingsutvalg oppnevnes av regjeringen. Her forhandles det om følgende punkter (Landbruksdepartementets nettsider):

- Prisbestemmelser og målpriser
- Nivå og fordeling av budsjettstøtten på ulike ordninger
- Markedsordninger og markedsregulerende bestemmelser

Utdraget fra Jordbruksavtalen 2004-2005 (Vedlegg 1) inngått mellom Staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, viser at de direkte statlige overføringene til jordbruket er på ca 11 milliarder kroner.

4.3.2 De ulike formene for jordbruksstøtte

Som allerede forklart i kapittel 3.3 er det knyttet reduksjonsforpliktelser til bruken av gul og blå støtte. Fordi grønn støtte ikke skal være handelsvridende er denne typen støtte unntatt reduksjonsforpliktelser. Dersom man bruker WTO sin definisjon for internstøtte med bruk av gul, blå og grønn boks, kan den norske internstøtten fordeles som følger:

Gul støtte eller AMS

WTO-landbruksavtalen har konkrete bindinger knyttet til bruken av gul støtte. I Uruguay-runden ble det satt krav til at nivået på gul støtte skulle reduseres med 20 pst. i gjennomføringsperioden 1995-2000. For Norge innebar dette en reduksjon fra 14,3 mrd. kroner til 11,4 mrd. kroner fra og med år 2000. For 2000 var det notifiserte nivået i gul boks 10,3 mrd. kroner (Stortingsmelding nr 1, 2002-2003). I følge rammeavtalen i WTO fra juli 2004 skal gul støtte reduseres ytterligere, hvilken prosentsats dette blir er enda ikke spesifisert og blir avgjort i fremtidige forhandlinger.

Blå støtte

Blå støtte er støtteordninger under produksjonsbegrensende programmer basert på faste arealer eller avlinger, eller på et fast antall dyr. I 2000 var blå støtte på 7,7 mrd. kroner (Ibid). Dersom rammeverket i WTO blir endelig, skal støtte i blå bok som tidligere nevnt ikke overstige 5 prosent av den totale verdien av et lands jordbruksproduksjon. I følge Statistisk Sentralbyrå var jordbruksproduksjonen i 2003 på 29 545 000 000 kroner, det vil si at blå støtte blir redusert til i underkant av 1,5 milliarder.

Grønn støtte

Den tredje kategorien er grønn støtte. Dette er støtte som har liten eller ingen innvirkning på produksjon og handel. Grønn støtte er unntatt fra reduksjonsforpliktelsene. I 2000 var notifisert grønn støtte på 5,0 mrd. kroner (Finansdepartementets nettsider). Summen for gul, blå og grønn støtte for 2000 var dermed 23 milliarder kroner. Tabell 3 derimot viste at den statlige støtten var på 14,6 milliarder kroner samme år. Avviket mellom disse tallene skyldes skjermingsstøtten som angir verdien av den økte fortjenesten som følge av at norske produsenter kan ta en høyere pris på sine varer enn det som gjelder på verdensmarkedet. Denne skjermingsstøtten er ikke inkludert i den statlige støtten over budsjettet som er vist i tabell 3.

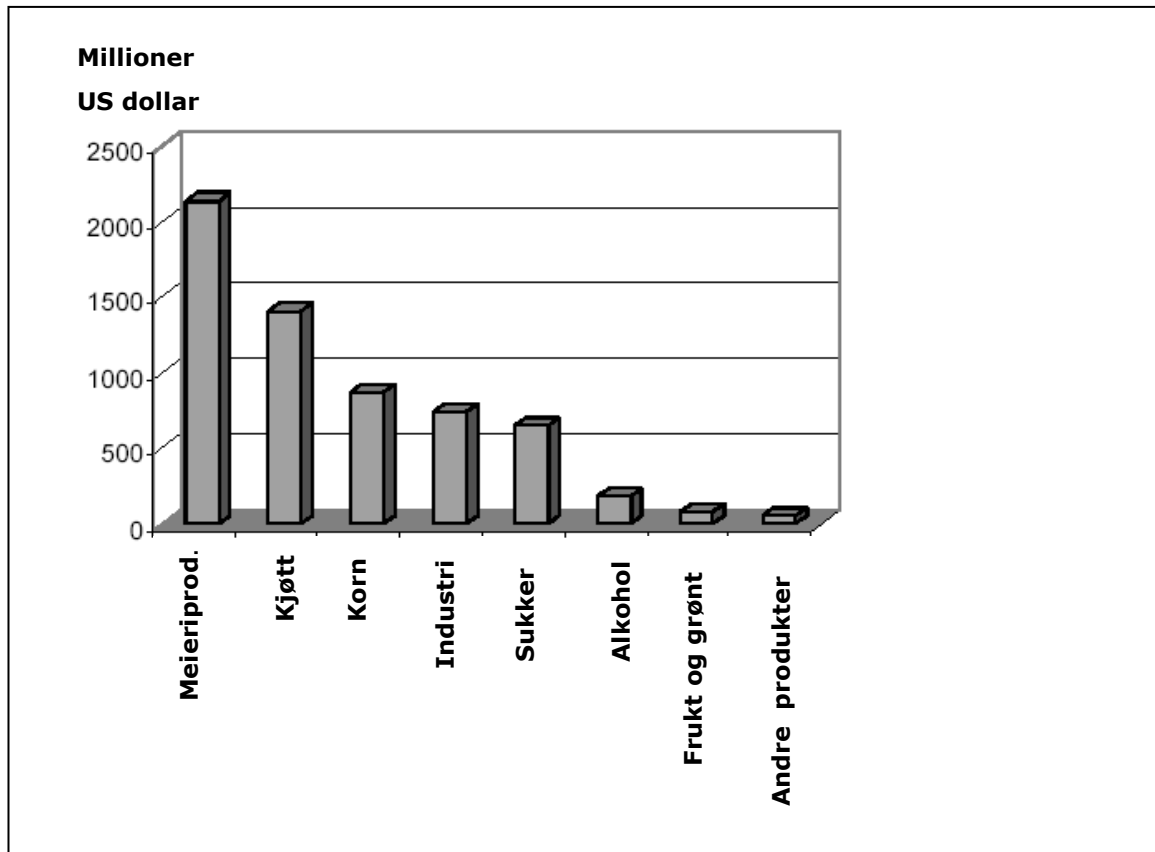
Eksportsubsidier

Etter den nye rammeavtalen som ble vedtatt i Geneve 1. august i år, ble det bestemt at eksportsubsidier skal fjernes helt ved en gradvis utfasing (www.wto.org). Av 149 medlemmer i WTO er det 25 land (landene i EU blir sett på som en enhet) som benytter seg av eksportsubsidier. I 2000 summerte disse subsidiene seg til 11 milliarder US dollar for de 25 landene til sammen. Nivået på eksportsubsidiene er avhengig av produksjon, valutakurser og matvareprisene på verdensmarkedet, og vil derfor variere fra ett år til et annet. Tabellen nedenfor hentet fra Peters (2004) rapport "Roadblock to Reform: The Persistence of Agricultural Export Subsidies", viser at norske eksportsubsidier gjennomsnittlig var på hele 85,7 millioner US dollar og var det landet med tredje høyest eksportsubsidier etter EU og Sveits.

Tabell 4: Bruk av eksportsubsidier: Gjennomsnitt for hvert land for perioden 1995 til 2000 Kilde: Peters (2004)

	Gjennomsnitt 1995-2000			Gjennomsnitt 1995-2000	
	Millioner US dollar	Prosent		Millioner US dollar	Prosent
EU	5503,4	88,7	Israel	6,6	0,1
Sveits	311,5	5,0	Mexico	3,8	0,1
Norge	85,7	1,4	Kypros	2,9	0,0
USA	83,6	1,3	Australia	0,6	0,0
Canada	54,5	0,9	Island	0,0	0,0
Tsjekkia	37,1	0,6	New Zealand	0,0	0,0
Tyrkia	28,4	0,5	Romania	0,0	0,0
Polen	21,7	0,3	Bulgaria	0	0
Sør Afrika	18,6	0,3	Brasil	0	0
Ungarn	16,9	0,3	Indonesia	0	0
Colombia	12,8	0,2	Panama	0	0
Slovakia	10,8	0,2	Uruguay	0	0
Venezuela	7,8	0,1			
			Totalt	6206,7	100

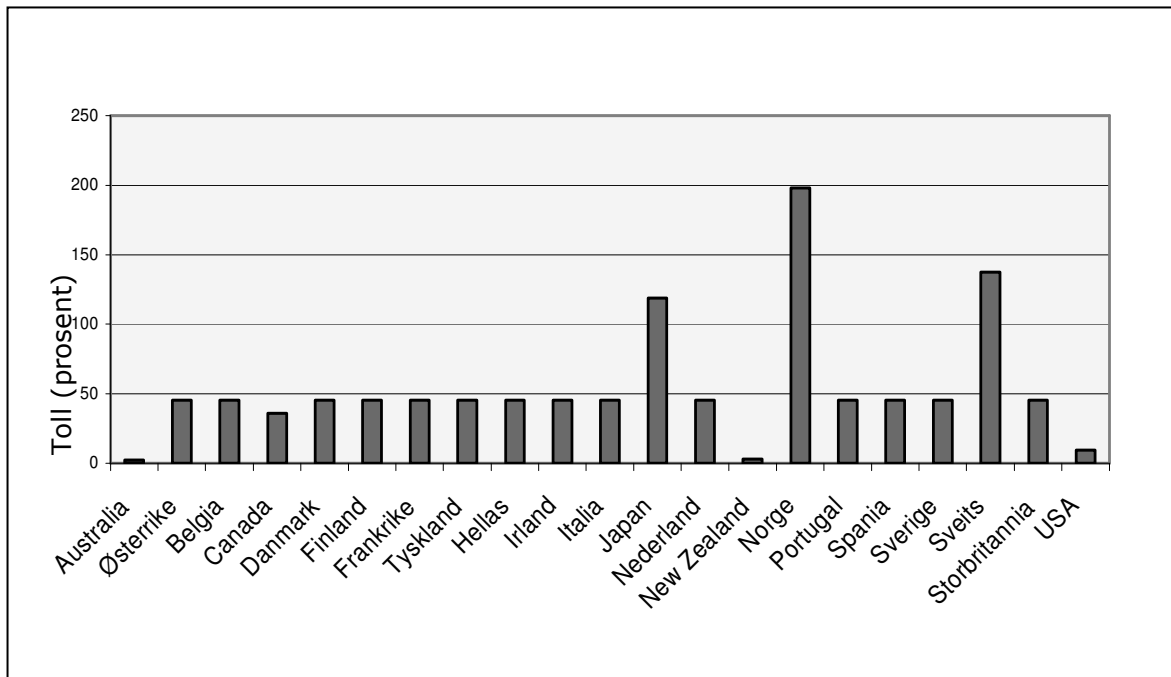
Internasjonalt er det eksport av meieriprodukter og kjøttvarer som hovedsakelig subsidieres. Som figur 12 viser går hele 35 prosent av de totale eksportsubsidiene til meieriprodukter, mens 23 prosent går til kjøttvarer. Også i Norge står disse to varegruppene for hoveddelen av eksportsubsidiene (Landbruksdepartementet sine nettsider). I følge Norges Bondelag er det osteeksporten til EU som er den aller største mottakeren av eksportsubsidier i Norge (Norges Bondelag, 2004).



Figur 12: Eksportsubsidier etter produktgruppe. Kilde: Peters (2004)

Toll

Norge har de største handelshindringene på jordbruksvarer av alle de rikeste landene i verden. Hovedårsaken til at tollsatsene er så høye er støtten og vernet av norsk jordbruk. Figur 13 nedenfor er et utdrag av den såkalte Forpliktelse til Utvikling-indeksen som er utarbeidet av The Center for Global Development som forsker på fattigdom og ulikhet. I følge denne figuren har Norge en gjennomsnittlig toll på 198,1 prosent for landbruksprodukter. For varer som er spesielt viktige innen norsk landbruksproduksjon, kan tollsatsene komme opp i over 300 prosent slik som for hvete hvor tollsatsen er på hele 333,9 prosent (Vedlegg 2 og 3). I følge rammeavtalen i WTO vil disse tollsatsene måtte reduseres betraktelig for å øke markedstilgangen for utenlandske jordbruksprodukter. De eksakte kravene til tollreduksjonene vil bli fastsatt gjennom de videre forhandlingene i WTO.

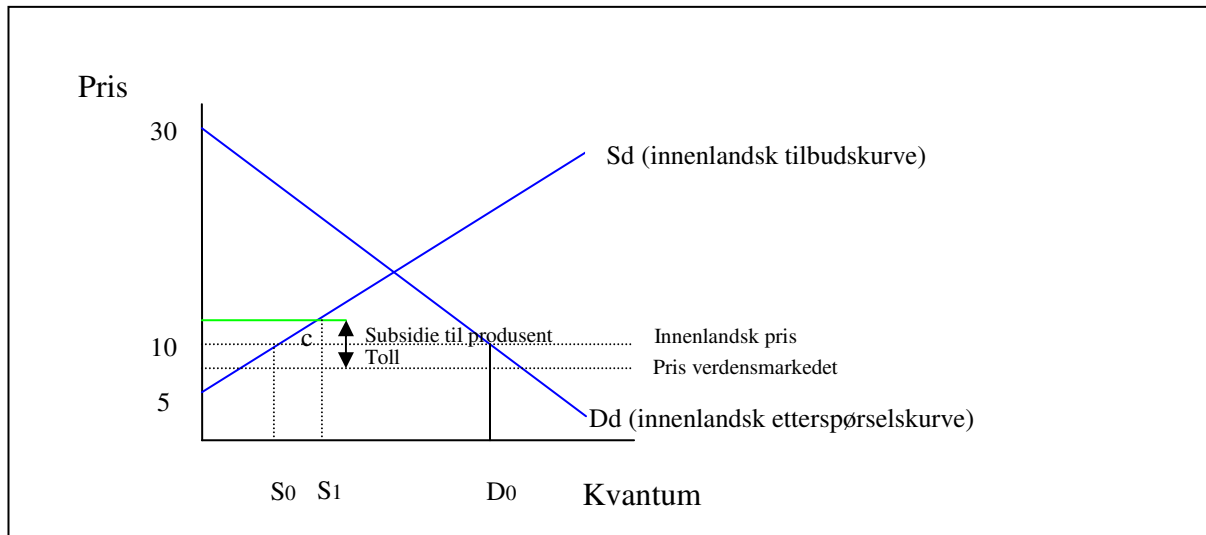


Figur 13: Gjennomsnittlig tollsats for et utvalg landbruksprodukter i present.
Kilde: The Center for Global Development; The Commitment to Development Index: 2004

Det at man innenfor norsk landbrukspolitikk bruker både toll og subsidier for å verne om norske produsenter viser to ting. For det første viser bruken av både toll og subsidier en delvis implementering av The Specificity Rule. I Norge lar driftskostnadene seg, i mange tilfeller, vanskelig redusere fordi driftsenhetene er små og man i varierende grad får utnyttet skalafordeler. Dermed kan man si at norske myndigheter har funnet kjernen i problemet som i dette tilfellet er ineffektivitet og dermed valgt gjennom the Specificity Rule å delvis subsidiere jordbruket i stedet for å bare bruke toll som virkemiddel. Figur 14 nedenfor viser hvilken effekt bruken av både subsidier og toll har på det innenlandske prisnivået.

Det andre momentet er at det viser hvor stor forskjell det er mellom prisen på jordbruksvarer internasjonalt og de som produseres i Norge. Dersom denne forskjellen hadde vært mindre hadde man sannsynligvis bare valgt enten toll eller subsidier. Som tallene ovenfor viser, er støtten til bøndene totalt 20 milliarder kroner, hvor omtrent halvparten utgjør støtte over statsbudsjettet og resten er støtte som følge av bruken av handelshindringer. Å fjerne subsidier i bytte mot høyere tollsatter ville ikke blitt akseptert internasjonalt fordi vi allerede opererer med tollsatter på flere hundre prosent. Det samme ville nok være tilfellet dersom tollvernet ble fjernet og bøndene ble kompensert med en økning i statlig støtte. Norge er

allerede ett av de landene som opererer med de høyeste subsidiene til jordbrukssektoren. Det at Norge må bruke to virkemidler for å opprettholde den innenlandske jordbruksproduksjonen blir således et "usunnhetstegn" for næringen.



Figur 14: Toll og subsidier i norsk jordbruk.

4.4 Hvorfor er den norske befolkningen så opptatt av jordbrukspolitikken?

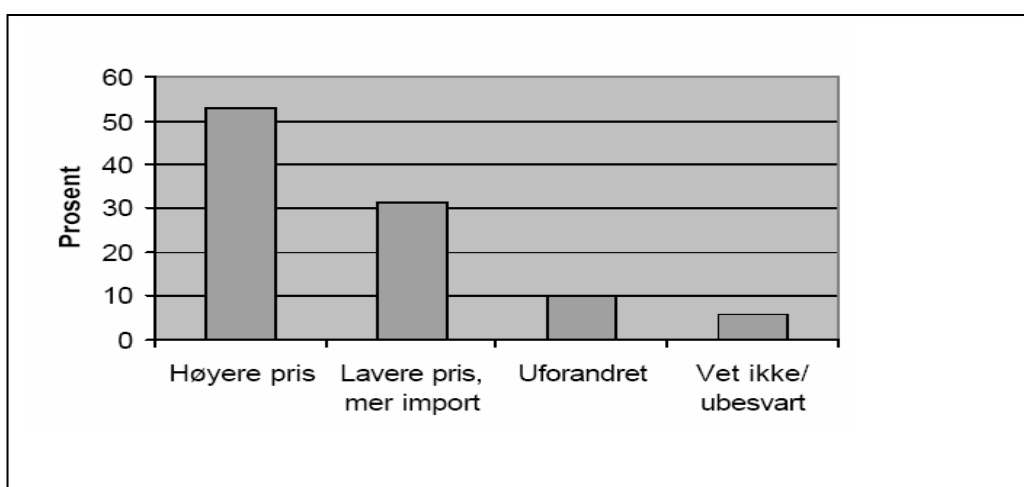
I følge Dagens Næringsliv bruker en gjennomsnittshusholdning i Norge 34 000 kroner i året på mat og drikke, noe som utgjør ca 11 prosent av gjennomsnittlig disponibel inntekt for norske hushold. Nettopp det at denne prosentandelen ikke er større, blir brukt som argument blant bondeorganisasjonene for å opprettholde dagens velferdsordninger i jordbruket, fordi det i følge bondeorganisasjonene viser at norske forbrukere tolerer dagens nivå på matvareprisene. Bak gjennomsnittstallet på 11 prosent ligger det store variasjoner i hvor mye de enkelte grupper i befolkningen bruker av den disponible inntekten til mat. Barnefamilier er nok sannsynligvis den gruppen som bruker størst andel av disponibel inntekt på mat, og denne ligger nok godt over 11 prosent. I tillegg er det slik at jo høyere inntekt man har jo mindre andel av inntekten bruker man på å dekke de grunnleggende behovene som mat og

drikke. Derfor kan bondeorganisasjonenes argument bli for generaliserende da lavere matvarepriser kan ”frigjøre” betydelige summer for barnefamilier og folk med lav inntekt.

I Norge har man sett et bredt engasjement blant den norske befolkningen i landbruks- og matpolitikken. Dette engasjementet har hovedsaklig kommet til uttrykk gjennom støtteerklæringer til norske bønder selv om vernet av det norske jordbruket medfører høye norske matvarepriser, og som dermed fører til at norske husholdninger må bruke en større andel av sin inntekt på mat enn om Norge hadde et internasjonalt nivå på matprisene. Dette viser at norske konsumenter ser en verdi i at Norge har en egen jordbruksproduksjon utover verdien av de varene som produseres. Eksempler på slike positive eksternaliteter som skapes i jordbruket er bevaring av kulturlandskap, bosetning i distriktene og tanken om at Norge kan være selvforsynt i tilfelle en krisesituasjon. Betyr dette at verdiskapningen i norsk jordbruk mer enn oppveier for det velferdstapet som norske forbrukere utsettes for som følge av importvern og subsidier? En meningsmåling gjort av MMI i 2002 undersøkte hvor stor betalingsvillighet norske konsumenter har for opprettholdelse av det norske landbruket. Følgende spørsmål ble stilt (Brunstad, 2002b: 6):

Spørsmål 1:

Er du villig til å betale høyere pris på matvarer for å opprettholde norsk landbruk, eller ønsker du økt import og lavere pris på matvarer selv om det kan bety nedlegging av norske gårdsbruk?

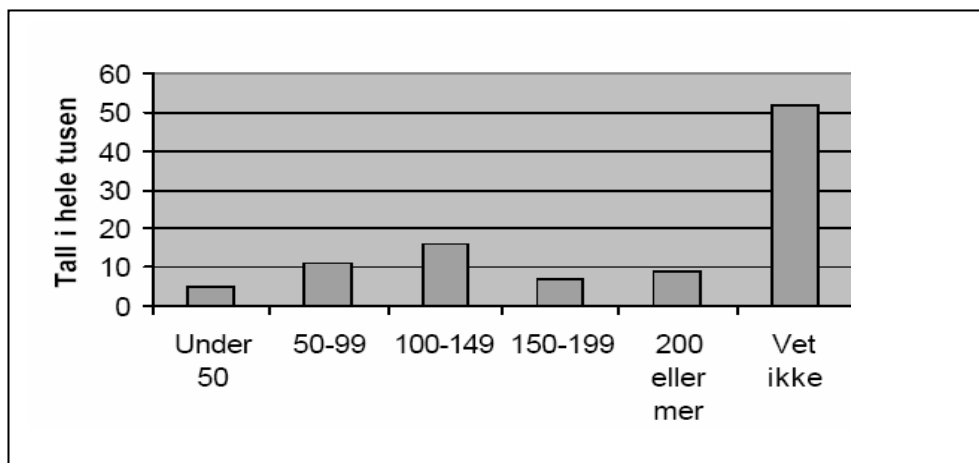


Figur 15: Resultat spørsmål 1. Kilde: Brunstad, 2002b.

Resultatet av målingen viser at mer enn 50 prosent av de spurte er villige til å betale en høyere pris for å opprettholde norsk landbruk, noe som er i tråd med de antagelser man hadde på forhånd om at bøndenes kamp for subsidier og importvern har en bred støtte i befolkningen (Brunstad, 2002b). Gitt denne brede støtten, kan det hende at støtten bygger på mangelfull informasjon hos norske forbrukere? I samme undersøkelse gjort av MMI ble også følgende spørsmål stilt (Ibid: 7):

Spørsmål 2:

Hvor mye tror du en gjennomsnittlig norsk bonde mottar i støtte fra det offentlige hvert år?



Figur 16: Resultat spørsmål 2. Kilde: Brunstad, 2002b

Svarene gitt på spørsmålet om hva norske bønder får i støtte viser hvor dårlig norske forbrukere er informert om nivået på norsk jordbruksstøtte. Over halvparten av de spurte vet ikke hvor mye en gjennomsnittlig norsk bonde hvert år mottar i støtte, mens under ti prosent svarer at støtten er på mer enn 200 000 kroner som er det korrekte svaret (Ibid). Resultatet viser at norske forbrukeres støtte til landbrukspolitikken kanskje hadde vært annerledes dersom forbrukerne hadde hatt mer informasjon om velferdeffektene av jordbruksstøtten. Dessuten bør forbrukerne også informeres om alternativkostnaden ved å opprettholde de støtteordningene man har i dag; hva de 20 milliardene i landbruksstøtte alternativt kan brukes til.

Det at Norge støtter jordbruket med 11 milliarder kroner årlig over statsbudsjettet og samtidig opererer med en gjennomsnittlig toll på 200 prosent viser hvor store konsekvenser en endelig avtale i WTO kan få for norsk jordbruk dersom avtalen ikke er i tråd med dagens norske jordbrukspolitik. Resultatet fra Hong Kong viser at norske representanter kjempet godt for norske jordbruksinteresser, noe som kan føre til at en endelig avtale ikke blir så dramatisk dersom det blir tatt hensyn til Norges krav om ”retten til produksjon av mat for egen befolkning”. Selv om ikke en avtale i april (dersom fristen holdes) skulle føre med seg dramatiske kutt i tollmurer og internstøtteordninger, betyr ikke dette at norsk jordbruk er beskyttet for all fremtid. Det er ikke bare internasjonal handelspolitikk som er avgjørende for norsk jordbruks fremtid, også endringer i den nasjonale jordbrukspolitikken kan resultere i mindre støtte til norske bønder. Ved stortingsvalget i 2005 ble Fremskrittspartiet Norges nest største parti. Dette er et parti som står for en helt annen jordbrukspolitik enn hva samarbeidsregjeringen Arbeiderpartiet-SV-Senterpartiet representerer. Dersom Norge opplever en sterk høyrebølge frem mot neste stortingsvalg er det ikke utenkelig at Fremskrittspartiet med en økt oppslutning kan føre til regjeringsskifte, og som videre vil bringe på banen en jordbrukspolitik som ligger langt fra interessene til Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

5. Jordbruket i New Zealand

New Zealand har som tidligere nevnt motstridende interesser av Norge i WTO-forhandlingene om jordbruksprodukter. Mens Norge kjemper hardt for å verne om den innenlandske produksjonen, hører New Zealand til gruppen av land som driver lobbyvirksomhet for å liberalisere den internasjonale handelen i denne sektoren. I mange sammenhenger har New Zealand blitt sammenlignet med Norge; begge landene er små med henholdsvis 4 og 4,6 millioner innbyggere og har relativt like landskaps- og naturforhold. Akkurat det at landene er små har gjort dem avhengig av internasjonal handel og dette har vært avgjørende for den velstanden landenes innbyggere kan nytte godt av i dag. Dette er således helt i tråd med internasjonal handelsteori. Hva er det da som gjør at Norge og New Zealand har motstridene interesser i WTO-forhandlingene om jordbruksprodukter? For å

forstå dette må man først få et innblikk i hva som karakteriserer landbrukssektoren i New Zealand og den utviklingen som næringen har gjennomgått de siste tretti årene.

5.1 Jordbruket i New Zealand før reformen i 1984

Før de europeiske settlerne kom til New Zealand drev urbefolkningen, maoriene, med en enkel form for jordbruk i tillegg til fiske og fangst. Etter at New Zealand ble britisk koloni i 1840 introduserte europeerne nye landbruksprodukter og dyrkingsmetoder, der i blant produksjon av lamme- og oksekjøtt, ull og meieriprodukter. Så sent som i 1964 gikk 61 prosent av New Zealands totale eksport av kjøtt, 94 prosent av eksporten av smør og 87 prosent av eksporten av ost til Storbritannia (Ministry of Agriculture and Forestry, www.maf.nz).

På 50-tallet var New Zealand blant de fem rikeste landene i verden. På slutten av 70-tallet hadde derimot landets økonomiske posisjon falt til tjuende plass og hadde en av de svakeste nasjonale økonomiene i den vestlige verden. New Zealand hadde høye offentlige utgifter som følge av et kostbart velferdssystem og høye subsidier blant annet til landbruket. Samtidig var det innenlandske markedet vernet av høye handelsbarrierer i håp om at New Zealand skulle kunne utvikle sin egen industri. Den svake økonomien tålte dårlig oljesjokkene på 70-tallet og førte landet inn i en dyp økonomisk krise med høy utenlandsgjeld (Ibid).

Storbritannias medlemskap i the European Economic Community i 1972 signaliserte endringer i internasjonale handelsmønstre. Dette resulterte i at New Zealand ikke lenger var garantert sin posisjon som hovedleverandør av landbruksprodukter i Commonwealth-systemet og næringen måtte rette blikket mot andre internasjonale markeder. Federated Farmers, New Zealands bondeorganisasjon, har beskrevet skjevhetene i jordbruksproduksjonen som følger (Federated Farmers, 2002):

”The long-term damage to agriculture in New Zealand by subsidies was significant. The subsidies restricted innovation, diversification and productivity by corrupting market signals and new ideas. This led to wasteful use of resources, with a consequently negative impact upon the environment. Many pastoral farmers were, in fact, farming for subsidies.”

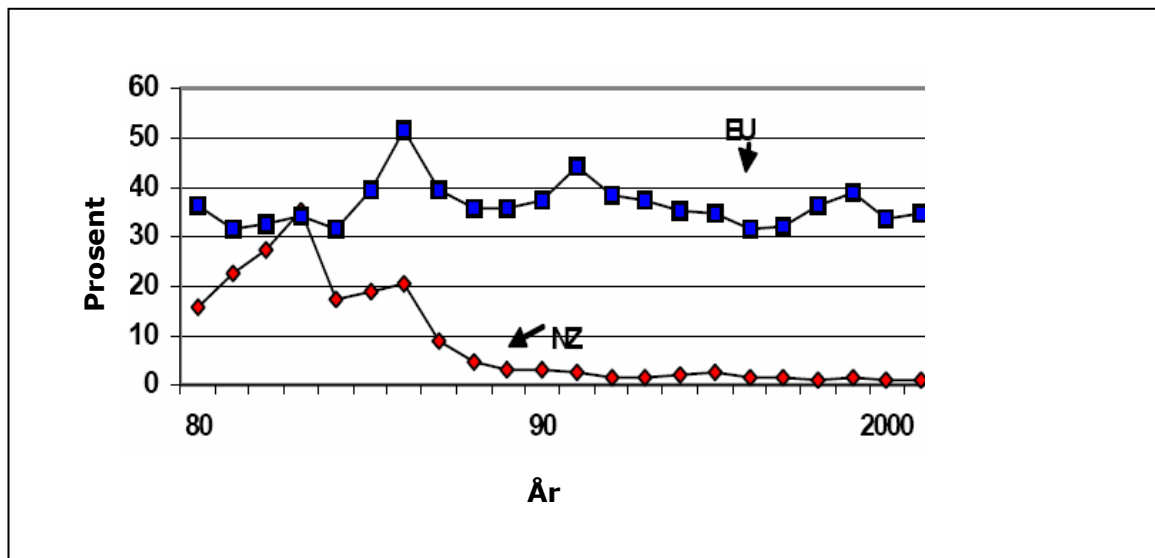
Siden bøndene var garantert en pris for sine produkter, ble konsumentenes behov oversett og produksjonen fortsatte som før, en strategi som senere skulle vise seg å være feilslått. For å oppveie for reduksjonen i bøndenes inntekter som følge av lavere etterspørsel i de nye markedene, innførte staten enda høyere subsidier. Subsidiene dreide ikke bare produksjonen bort fra hva markedet etterspurte, men resulterte også i dårlig utnyttelse av innsatsfaktorer. Overproduksjonen førte til at mange varer var mindre verd enn hva det kostet og produsere og videreforedle dem. Ett eksempel på dette er produksjonen av fårekjøtt, hvor produksjonskostnadene var 65 prosent høyere enn den internasjonale prisen. Den gjeldende jordbrukspolitikken på slutten av 70-tallet skapte dermed ineffektivitet samtidig som den internasjonale konkurransevnen til den new zealandske jordbrukssektoren ble svekket (Lambie, 2004).

5.2 Omstillingsfasen i new zealandsk jordbruk

Arbeiderpartiet i New Zealand kjempet på 80-tallet for en reformering av den new zealandske økonomien, og partiet fikk gjennomslag for sin politikk da det kom til makten i 1984. I tiden som opposisjonsparti hadde Arbeiderpartiet tatt til orde for iverksetting av tiltak for å kontrollere inflasjonen i stedet for å gi økonomisk kompensasjon i form av subsidier. Tilskuddet til jordbruket hadde frem til nå bestått av subsidiert gjødsel, gunstige lånebetingelser, skattelette, prissubsidier som følge av fluktuerende verdensmarkedspriser, eksportsubsidier, og areal- og produksjonssubsidier. Da arbeiderpartiet i New Zealand kom til makten fikk regjeringen uventet støtte fra Federated Farmers, New Zealands bondeorganisasjon, i arbeidet for å gjennomføre de planlagte økonomiske reformene der iblant reduksjon av landbrukssubsidier og fjerning av eksportsubsidier. Da reformen ble innført og subsidiene fjernet uttalte presidenten i bondeorganisasjonen følgende (Campbell, 1992):

”There is joy among young farmers at the end of Supplementary Minimum Prices....There were young farmers who had wanted to enter farming as a career but did not want to

become part of an industry where they would be made wards of the state⁵ and so suffer the ridicule of those in town.”



Figur 17: Produsent subsidie estimat for New Zealand og EU i perioden 1980 til 2000. Kilde: Rae et al, 2004

Det kan virke merkelig at en bondeorganisasjon som driver lobbyvirksomhet for sine medlemmer, velger å motarbeide en opprettholdelse av egne medlemmers privilegier. På dette tidspunktet var landbrukssubsidiene 34 prosent av bruttoinntekten i landbruket (se figur 17), og utgjorde således en betydelig del av bøndenes inntekter (Rae et al, 2004). Da jordbruksreformen ble innført, fjernet den nye regjeringen 30 ulike former for produksjonssubsidier og eksportsubsidier fra statsbudsjettet som tidligere var næringsstøtte til jordbruket (Federated Farmers, 2002). Likevel viste det seg at Federated Farmers støttet reformeringen av landbruket, noe som til og med ble manifestert i organisasjonens politiske statutter i 1988 (Campbell, 1992). Etter at reformen ble innført gikk landbruksnæringen gjennom en vanskelig omstillingsfase. Ifølge bondeorganisasjonen var reformen helt nødvendig for å sikre fremtiden til det new zealandske jordbruket, og tanken var at omstillingsfasen kun ville luke ut de produksjonsenhetene som i utgangspunktet var ineffektive. Men siden renten ble kraftig hevet for å dempe inflasjonen, var det den økte gjeldsbyrden som presset flest bønder til å legge ned produksjonen. Utover i reformperioden

⁵ Staten blir sett på som verge for bøndene som trenger beskyttelse.

økte misnøyen blant bondeorganisasjonens medlemmer. De av bøndene som økonomisk slet mest var ikke representert i styret av sin egen lobbygruppe, og det viste seg dessuten at mange av bondeorganisasjonens styremedlemmer hadde interesser innenfor næringsmiddelindustrien som de ønsket å verne om. Misnøyen førte til at bondeorganisasjonen gradvis mistet medlemmer utover på 90-tallet. The Southland Times skrev 5. mai 1992 følgende om situasjonen i bondeorganisasjonen (Ibid):

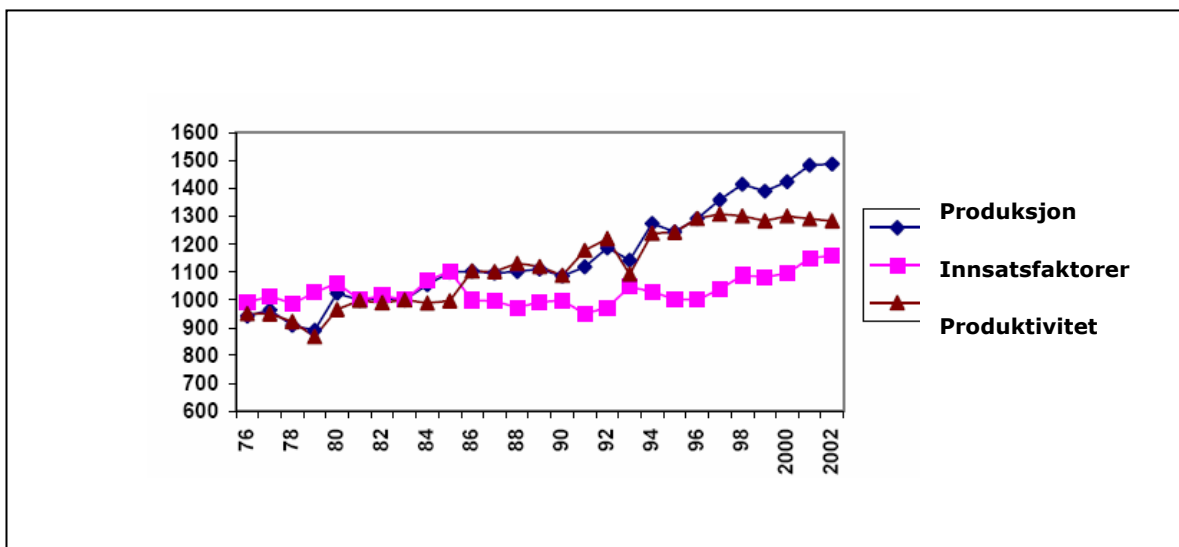
”...while members of the executive play politics, the real needs of farmers are being ignored.”

Motstanderne av reformen mente at en reduksjon av jordbrukssubsidiene med hele 32 prosent ville føre til en dramatisk reduksjon i bøndenes lønnsomhet og videre bli slutten for New Zealand som dominerende landbruksnasjon internasjonalt. Til tross for en vanskelig overgangsfase viste det seg at kun 800 (1%) av gårdsbrukene ble nedlagt i motsetning til 8000 som var predikert på forhånd (Federated Farmers of New Zealand, 2002). En forklaring er at reduksjonen i støtten ikke bare påvirket lønnsomheten i jordbruksproduksjonen, men også lønnsomheten i resten av verdikjeden. Denne ”dominoeffekten” oppover i verdikjeden som følge av at jordbrukssubsidiene i New Zealand ble fjernet, reduserte derfor ikke bøndenes inntekter på lengre sikt. Dersom bøndene hadde fortsatt med samme produksjonssammensetning som de hadde før reformen, ville nok lønnsomheten gått ned. Men siden bøndene nå måtte tilpasse seg markedet, fikk man en endring i produksjonsmiksen med økt produksjon av de varer som faktisk ble etterspurt og dette virket videre positivt inn på lønnsomheten.

5.3 Dagens situasjon i new zealandsk landbruk

Overgangsperioden var ikke smertefri for bøndene i New Zealand, men de greide likevel raskt å tilpasse seg de nye forholdene. 20 år senere ser man klart de positive resultatene av de omfattende økonomiske reformene i det new zealandske jordbruket. Økningen i

produktivitet⁶ er kanskje det klareste tegnet på at jordbrukssektoren har kommet styrket ut av reformperioden. Resultater viser at selv om bruken av innsatsfaktorer er redusert, har likevel produksjonen økt, noe som videre skyldes økt produktivitet. I perioden da subsidiene var på sitt høyeste fra midten av 70-tallet til 80-tallet, hadde jordbruket i New Zealand en gjennomsnittlig produktivitetsøkning på 1 prosent per år (se figur 18). Da subsidiene ble fjernet økte produktiviteten til 2 prosent årlig i perioden 1984-1990 og videre til 2,3 prosent i perioden 1990-1998 (Rae et al, 2004; 15). Økt produktivitet har også ført med seg miljøgevinster ettersom hardere konkurranse har resultert i bedre utnyttelse av innsatsfaktorer slik som kunstgjødsel.



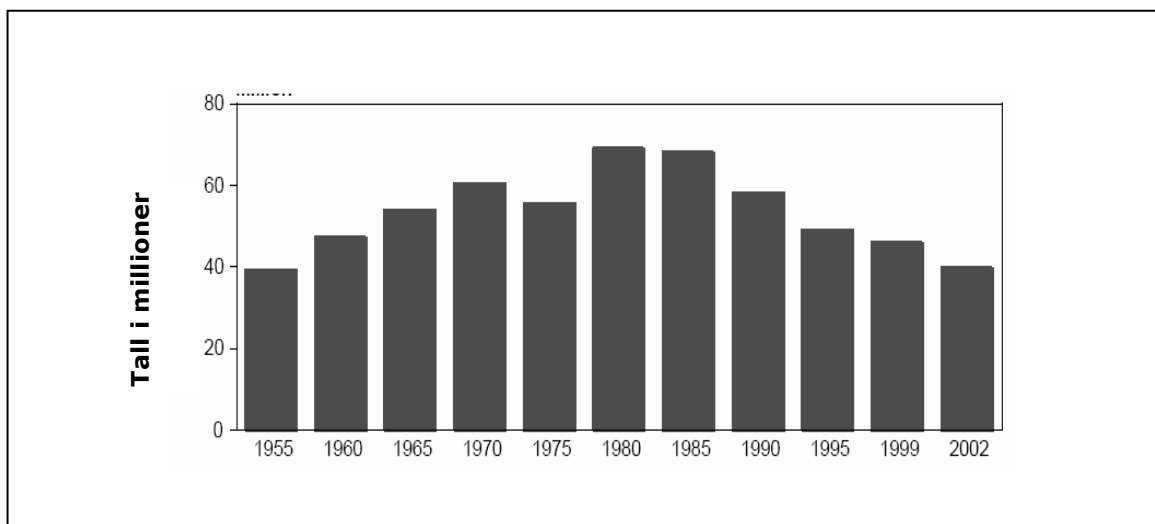
Figur 18: Produktivitetstrend i det new zealandske jordbruket for perioden 1975 til 2004. Kilde: Rae et al, 2004

New Zealands totale landareal er ca 270 000 km², og av dette viser statistikk fra 2004 at 118 030 km² blir brukt til jordbruksvirksomhet, altså er 44 prosent av det totale landarealet brukt til jordbruk. De siste tyve årene har jordbruksproduksjonen i New Zealand gjennomgått en voldsom diversifisering. Fra hovedsaklig å satse på sau, okse, meieri og ullproduksjon, så har

⁶ Produktivitet er her forholdet mellom bruken av innsatsfaktorer og kvantum produsert

nye dyrkingsformer som for eksempel fryktdyrking og vinproduksjon gradvis vunnet innpass (MAF).

Dyrkbar mark og beiteområder er redusert med 13,5 prosent fra 1994 til 2004, mens områdene for fruktdyrking derimot har økt med 16 prosent i samme periode. I dag ligger antall sauer på under 40 millioner (Statistics of New Zealand). Dette er en halvering siden 80-tallet hvor New Zealand hadde hele 70 millioner sauer (figur 19) og viser hvor fordreid produksjonen var så lenge den var styrt av subsidier i stedet for av markedet.



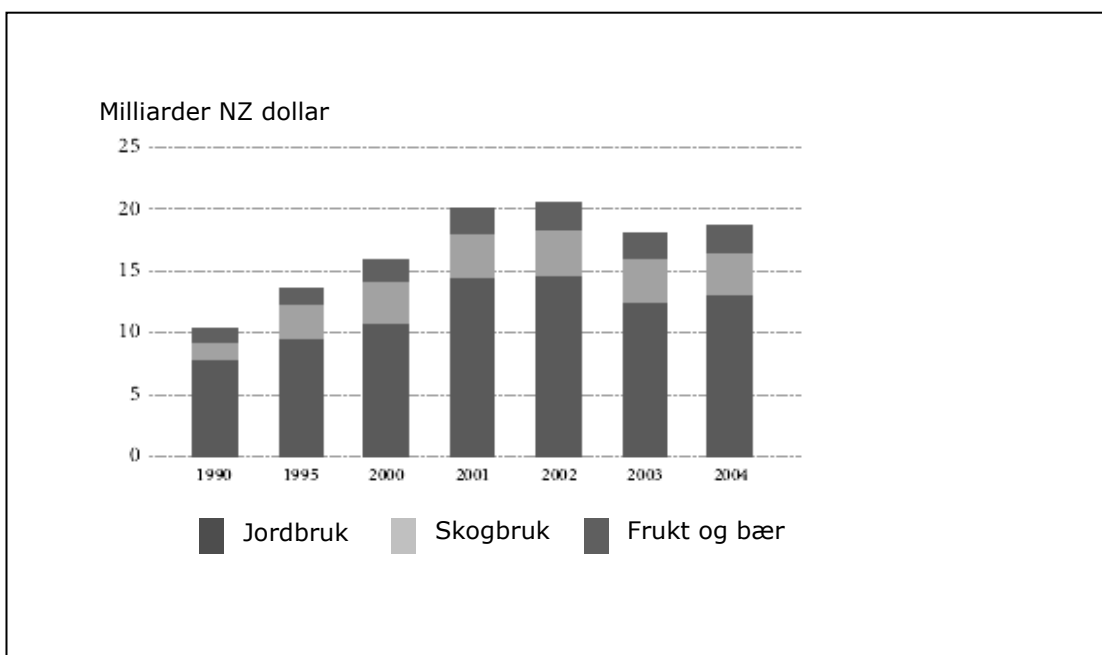
Figur 19: Antall sauer i New Zealand i perioden 1955 til 2002 (tall i millioner). Kilde: Statistics of New Zealand, www.stats.govt.nz

Selv om saue- og storfehold og meieriproduksjon fortsatt er de viktigste satsningsområdene i det new zealandske jordbruket, har markedsorienteringen ført til et større mangfold der man har økt produksjonen av vin, kiwi, avocado og hjortekjøtt. En del bønder har dessuten valgt å satse på nisjeprodukter som gårdsturisme og økoturisme. De siste tyve årene er det ikke bare produktmiksen som har endret seg, det har også skjedd en diversifisering i landene som New Zealand eksporterer sine jordbruksprodukter til. I rapporten "Farming in New Zealand- The State of Play and Key Issues for the Backbone of the New Zealand Economy" av Ballingall og Lattimore (2004) beskrives endringene i eksportmarkedene som følger (s 5):

“.....New Zealand has seen a massive diversification in the destinations for its exports. It has gone from being Britain’s colonial farm to being a country that supplies goods to a wide range of countries located around the Pacific Rim and beyond.”

I 1999-2000 kom hele 55% av den internasjonale handelen med fårekjøtt fra New Zealand mens meieriproduktene utgjorde 31%. Etter at New Zealand mistet sin særtilgang til det britiske markedet i 1973 har eksportdestinasjonene endret seg drastisk. I 2004 (se vedlegg 4) eksporterte New Zealand jordbruksprodukter til 17 land (EU sett på som en enhet).

Tyve år etter at reformene ble innført i New Zealand står jordbruket fortsatt som landets viktigste eksportnæring. I mars 2001 var det ansatt 114 000 mennesker i jordbruket i New Zealand, noe som utgjør 7 prosent av den totale sysselsettingen i landet. Årlig produksjon utgjør 24 milliarder NZ dollar i året som videre tilsvarer 20 prosent av New Zealands brutto nasjonalprodukt. Eksporten av jordbruksprodukter utgjorde i 2004 15,3 milliarder NZ dollar (figur 20), som videre tilsvarer 54 prosent av den totale eksporten (MAF).



Figur 20: Total eksport av jordbruk, skogbruk, frukt og bær. Kilde: MAF

Kapittelet om norsk jordbrukspolitikk viste at støtten til norske bønder både i form av subsidier og handelshindringer er blant de høyeste i verden, med subsidier på 70 prosent⁷ og gjennomsnittlig tollsats på jordbruksprodukter på omtrent 200 prosent. Samtidig viste de samme figurene at subsidiene til det new zealandske jordbruket var rekordlave 2 prosent, som forøvrig består av midler satt av til forskning og utvikling, og en gjennomsnittlig tollsats på ca 5 prosent (se figur nr 14). Følgende sitat hentet fra nettsidene til det new zealandske landbruksdepartementet, oppsummerer kort New Zealands nye landbrukspolitikk:

Agriculture is a market driven export-oriented sector, and trade policy is continuing to press strongly for more open global agricultural markets, while domestic policy efforts continue to address environmental and food safety issues.

Sitatet viser dessuten at kampen for å liberalisere det internasjonale markedet for jordbruksprodukter er en prioritert sak både innenfor jordbrukspolitikken og handelspolitikken i New Zealand, noe som har påvirket landets posisjon i internasjonale forhandlinger. I forbindelse med landbruksforhandlingene i WTO har New Zealand blitt ett av foregangslandene i kampen for liberalisering av handelen med landbruksprodukter. New Zealand var en av grunnleggerne av Cairns-gruppen som består av 14 land⁸ som er avhengige av sin eksport av landbruksprodukter og som derfor søkte sammen for å drive felles lobbyvirksomhet for å redusere handelsbarrierene i det internasjonale markedet for landbruksprodukter.

6. Avgjørende faktorer for omstillingen i det new zealandske jordbruket

Ved å se på hvilken betydning jordbrukssektoren har i Norge og New Zealand, er det enklere å forstå hvorfor de to landene har motstridene interesser i WTO-forhandlingene om

⁷ Producer Support Estimate (PSE) hvor støtten er beregnet i prosent av brutto næringsinntekt i jordbruket

⁸ Cairns gruppen består av følgende land: Canada, Brasil, Colombia, Argentina, Uruguay, Chile, Fiji, Australia, Philippinene, Malaysia, Thailand, Indonesia, Ungarn og New Zealand

jordbruksprodukter. Her bør det likevel presiseres at de new zealandske interessene er motstridende i forhold til norske bønders interesser og ikke nødvendigvis Norge som helhet, dersom vi summerer opp fordelene og ulempene ved verning av jordbrukssektoren hvor verdsettingen av eksternaliteter og offentlige goder knyttet til jordbruksproduksjonen er avgjørende. En avtale i tråd med rammeverket fra Geneve, vil inneholde dramatiske kutt i støtteordningene for norsk jordbruk. Etter ministermøtet i Hong Kong ble det ikke gjort de store endringene i forhold til rammeverket i Geneve, samtidig som den norske regjering vil gjøre alt for å verne om retten til egen matproduksjon. Det råder med andre ord usikkerhet rundt hvilke internasjonale bestemmelser norsk jordbrukspolitik må innrette seg etter. Går man litt lenger frem i tid er det ikke bare internasjonale avtaler som kan endre norsk jordbrukspolitik, også nasjonale politiske forhold som et eventuelt regjeringsskifte kan få konsekvenser for hvilken jordbrukspolitik som blir gjeldene de neste 5-10 årene. Det er i lys av denne usikkerheten om hva som blir rådende norsk jordbrukspolitik de kommende årene at det er interessant å se hvilke resultater de land som allerede har gjennomgått en reformering av jordbrukssektoren har oppnådd, og samtidig se hvilke faktorer som iverksatte reformen og hvilke faktorer som var drivende i omstillingsprosessen. Basert på dagens situasjon i det new zealandske jordbruket kan man konkludere med at resultatet av reformen har vært vellykket (jmf avsnitt 5.3). Følgende faktorer vurderes som mer eller mindre avgjørende for jordbruksreformen og gjennomføringen av den:

1. Klima, landskap og jordsmonn
2. Den makroøkonomiske situasjonen
3. Politisk makt og lobbyvirksomhet
4. Jordbrukets betydning, historiske markeder og eksport
5. Komparative fortrinn

I det kommende vil det diskuteres hvilken betydning hver av disse faktorene har hatt i reformeringen av det new zealandske jordbruket.

6.1 Klima, landskap og jordsmonn

New Zealand ligger sørvest i Stillehavet og består av to store øyer i tillegg til en hel del mindre øyer. Landet har et areal på 270 500 km² og er på størrelse med Japan og Storbritannia. Selv om landarealet består av mye fjell, kan hele 44 prosent brukes til landbruksproduksjon. Klimaet er temperert og ligger på en breddegrad på den sørlige halvkule tilsvarende Frankrike på den nordlige halvkule. Likevel er det mye større svingninger i temperatur sammenlignet med Frankrike i nord. Nedbøren er jevn store deler av året og gjør at 90 prosent av jordbruksområdene brukes som beiteområder hvor buskapen går ute året rundt. De resterende 10 prosentene av landbruksarealet blir brukt til kornproduksjon (7%) og dyrking av frukt og grønnsaker (3%) (MAF). Mens 44 prosent av arealet brukes til jordbruk i New Zealand, er det av i Norge 21 prosent av det samlede areal som er produktivt land, og hvor kun 3 prosent utgjør dyrket mark (resten er produktiv skog) (www.ssb.no). I tillegg til dette har New Zealand et lite antall gårder som satser på fjørfe og gris for kjøttproduksjon til det innenlandske markedet, og et lite antall hjortefarmer som produserer kjøtt for eksport. Det milde klimaet gjør at New Zealand kan satse på et større spekter av jordbruksvarer enn Norge. Videre er landskapet formet slik at det er lettere å utnytte skalafordeler enn hva det er for norske bønder. Dette betyr at selv om vi kanskje oppfatter New Zealands klima og landskap som relativt likt det norske, er det altså vesentlige forskjeller som gjør at både satsningsområder for produksjon og omfanget blir svært ulikt for de to landene.

6.2 Den makroøkonomiske situasjonen

For å forstå reformeringsprosessen i jordbruket i New Zealand er det viktig å se på hva som samtidig skjedde utenfor landbrukssektoren. Som tidligere nevnt var den new zealandske økonomien i en svært dårlig forfatning på 80-tallet, og i 1984 var underskuddet på handelsbalansen 9 prosent av BNP mens underskuddet på statsbudsjettet var på 8 prosent (The Economist, 2000). Det ble dermed brukt flere makroøkonomiske virkemidler i tillegg til utfasing av jordbrukssubsidiene for å få økonomien på rett kjøll. De ulike makroøkonomiske

virkemidlene var i følge rapporten "Life After Subsidies: The New Zealand Farming Experience 15 Years Later" (Fed Farmers, 2002), som følger:

1. Nytt valutakursregime; fra fast til flytende kurs
2. Reduksjon av importbarrierer
3. Mer uavhengig sentralbank; større fokus på inflasjon med et inflasjonsmål på mellom 0-2 prosent

Alle disse faktorene var med å påvirke effekten av jordbruksreformen. Skiftet av valutakursregime førte til at den new zealandske dollaren depresierte. En svakere new zealandsk dollar styrket New Zealands konkurransevne fordi landets produkter ble billigere i utlandet. Siden jordbruket er New Zealands viktigste eksportnæring, virket skiftet i valutakursregime i denne perioden positivt inn på jordbrukssektoren.

Reduksjonen av importbarrierer hadde en positiv virkning for jordbruket, ved at det reduserte prisen på innsatsfaktorer. Mange innsatsfaktorer blir handlet på det internasjonale markedet (for eksempel kunstgjødsel), og en økt tilgang til disse innsatsfaktorene gjorde at konkurransen økte og prisen ble lavere, noe som videre reduserte kostnadene for bøndene.

New Zealand hadde før reformperioden på midten av 80-tallet lenge hatt problemer med høy inflasjon. Dette problemet ble løst ved at sentralbanken fikk større uavhengighet samtidig som det ble satt styringsmål for inflasjonen som skulle ligge mellom 0-2 prosent (Rae et al, 2004).

Selv om alle disse finans- og pengepolitiske virkemidlene var nødvendige for få den new zealandske økonomien på rett kjørl, har myndighetene i etterkant blitt kritisert for at virkemidlene ble implementert i en rekkefølge som gjorde omstillingsprosessen unødvendig vanskelig, spesielt for bøndene. The Economist skrev 30. november 2000 følgende:

The failure to eliminate the government's enormous budget deficit early meant that interest rates had to be pushed even higher in the late 1980s to hold down inflation. With capital controls removed, foreign money flooded in, resulting in a massive appreciation of the exchange rate. This savaged many industries that might otherwise have benefited from the reforms, and it also discouraged investment in new industries. Increased competition

certainly drove out inefficient producers, but few new industries sprang up to take their place. Worse, because the labour market was not yet deregulated and wages, set by a national system, continued to rise rapidly, unemployment soared, deepening the recession of the late 1980s and early 1990s.

6.3 Politisk makt og lobbyvirksomhet

Regjeringsskiftet som kom i 1984 og som førte til at Arbeiderpartiet fikk makten i New Zealand, var en helt avgjørende faktor for at reformen ble innført. Selv om Federated Farmers støttet regjeringens reformpolitikk, betyr ikke dette nødvendigvis at den new zealandske gjennomsnittsbonden støttet det politiske vedtaket om å fjerne støtteordningene til jordbruket. En viktig faktor for å få gjennomslag for reformen i New Zealand var dermed politisk makt.

En viktig politisk faktor for at omstillingsprosessen skulle bli vellykket, var at regjeringen førte en konsekvent og langsiktig politikk for slik å skape troverdighet rundt landbruksreformen. For bøndene var det dermed klart at fjerningen av subsidiene ville bli en varig løsning, og det ga dem derfor ingen forhåpninger om at støtteordningene ville bli innført igjen etter neste valgperiode. For å lette omstillingsfasen ble det innført enkle midlertidige støtteordninger. Blant annet fikk bønder som ønsket å legge ned produksjonen, tilbud om en engangsstønad tilsvarende 2/3 av den årlige inntekten (Fed Farmers, 2002). Dessuten fikk bøndene med lavest inntekt tilbud om velferdsordninger på linje med arbeidsledighetstrygd. Som del av reformen opprettet staten et fond som skulle brukes til finansiell rådgivning for bønder som var usikre på om de kunne finansiere en videre drift. I New Zealands tilfelle var det, slik som det er i Norge, sterk skepsis til reformen og man så for seg at bortfallet av subsidier ville ødelegge det økonomisk grunnlaget for jordbruksproduksjon.

6.4 Jordbrukets betydning, historiske markeder og eksport

Jordbruket har alltid vært ryggraden i den new zealandske økonomien. Dette skyldes landets tempererte klima, svært lav befolkningstetthet og et fruktbart jordsmonn. Det at jordbruksproduksjonen utgjør 20 prosent av BNP og 56 prosent av New Zealands eksport, viser hvor sentral denne næringen er i den new zealandske økonomien (MAF, 2005). Historien viser at jordbruket i New Zealand har vært eksportnæring helt siden landet ble britisk koloni. Å være koloni har helt klart både sine ulemper og fordeler, men en klar fordel for New Zealand sin del var særtilgangen landet fikk for sin eksport av jordbruksprodukter i Commonwealth-systemet. Da reformen ble innført i 1984 var det jordbruksprodukter som utgjorde hoveddelen av den new zealandske eksporten. Det kan bare spekuleres i om New Zealand ville utviklet en jordbruksproduksjon i like stor skala som det landet har i dag, dersom landet ikke hadde vært koloni. Sannsynligheten er nok liten siden det var kolonistene som introduserte de produktene som i dag er New Zealands viktigste jordbruksprodukter.

6.5 Komparative fortrinn

I følge Michael Porter har et land avslørte komparativt fortrinn i en sektor dersom landets andel av verdenseksporten i denne sektoren er høyere enn hva landets totale eksport utgjør av verdenseksporten. Med utgangspunkt i denne definisjonen gjorde Ballingall og Briggs (2002) en studie for å kartlegge New Zealands komparative fortrinn for årene 1985 og 1999 og for å se om de komparative fortrinnene hadde endret seg noe i denne perioden. Tabell 5 gjengir resultatene fra studien, og viser i hvilke ti delsektorer New Zealand har sine avslørte komparative fortrinn. Resultatet baserer seg altså på at disse delsektorer har en markedsandel i det internasjonale markedet som er høyere enn den markedsandelen New Zealand i gjennomsnitt har på verdensbasis. I følge tabellen er listen omtrent den samme både for 1985 og for 1999 med noen få unntak med hensyn til rekkefølgen. Studien konkluderte med at det er innenfor landbruksproduksjon New Zealand har sine komparative fortrinn, og at disse ikke har endret seg nevneverdig i løpet av denne 15-årsperioden. Det bør i denne sammenheng nevnes at avslørte komparative fortrinn med bakgrunn i Porters definisjon ikke nødvendigvis

avdekker et lands komparative fortrinn som definert av Ricardo. Grunnen til dette er at man gjennom eksportsubsidier kan fremme eksporten i en sektor slik at det skapes et ”kunstig” komparativt fortrinn i denne sektoren. I New Zealands tilfelle kan man ikke se bort i fra at eksporttallene fra 1985 er påvirket av at landet i tiden rett etter reformen fortsatt hadde relativt høye landbrukssubsidier. Man kan derfor ikke direkte konkludere med at de ti delsektorene på listen for 1985 faktisk representerer landets komparative fortrinn på dette tidspunktet. Det er derimot lettere å gjøre listen fra 1999 gjeldende som New Zealands ti komparative fortrinn fordi landet dette året opererte med landbrukssubsidier på lave to prosent.

Tabell 5: Avslørte komparative fortrinn i New Zealand for hhv 1985 og 1999. Kilde: ”Is New Zealand still riding on the sheep’s back?”, NZIER 2002

Sektorale komparative fortrinn i 1985 og 1999		
Rangering	1985	1999
1	Saueskinn uten ull	Sauekjøtt
2	Sauekjøtt	Saueskinn uten ull
3	Avfettet ull	Avfettet ull
4	Tremasse	Smør
5	Smør	Tremasse
6	Fet ull	Ben, elfenben og horn
7	Melk og fløte	Melk og fløte
8	Stivelse, inulin og gluten	Annet ferskt kjøtt
9	Oksekjøtt	Epler
10	Fersk frukt	Fet ull

6.6 Kan norsk jordbruk følge i New Zealands fotspor?

Ovenfor har vi fått et innblikk i hvordan omstillingsprosessen gikk i New Zealand etter at jordbruksreformen ble innført i 1984, og hvilke faktorer som var avgjørende for at reformen ble iverksatt og for at prosessen ble vellykket. Er det noen av disse faktorene som kan overføres til norske forhold? Hvilke faktorer er i så fall dette og hva er det som eventuelt gjør at disse faktorene ikke kan overføres til jordbruket i Norge?

Klima, naturforhold og et lite indre marked gjør at det for norske bønder er vanskelig å utnytte skalafordeler i produksjonen. Det betyr likevel ikke at Norge ikke kan være konkurransedyktig på visse områder innenfor jordbruket uten subsidier. Dersom den norske jordbruksstøtten blir betydelig redusert, vil dette ramme småskaladriften hardest og bøndene frykter i denne sammenheng nedleggelse. Likevel viser lærdom fra New Zealand at en mer markedsstyrt jordbruksproduksjon med lavere subsidier ikke bare resulterer i større driftsenheter, men også til en utvidelse av produktspekteret og økt satsning på nisjeprodukter. Ved nisjeproduksjon satses det på unike produkter som ikke lar seg masseprodusere, og som kan forsvare en høyere pris overfor konsumentene basert på høy kvalitet og eksklusivitet. Et eksempel på dette er fruktbønder i Hardanger som vanskelig kan oppnå skalafordeler på grunn av bratt terreng og små driftsenheter, og som derfor har valgt å konsentrere seg på morelledyrking. Mens det tidligere ble satset på mange fruktslag, vil reduserte tollsatser åpne for billig import som vil utkonkurrere produkter som for eksempel epler og plommer. Morelleproduksjonen er derimot så unik at den vil stå sterkt i konkurranse med utenlandske substitutter, og har potensial til å bli en sterkere eksportartikkel enn hva den er i dag. Ved å satse på færre produkter vil man frigjøre både kapasitet og dyrkingsareal slik at det kan produseres nok moreller til å dekke det norske markedet i sesongperioden samtidig som eksporten kan økes. Selv om klima og naturforhold gjør det vanskelig å drive storskalaproduksjon i mange deler av Norge, kan det likevel hende at noe av den småskalaproduksjonen som til nå har vært drevet tradisjonelt, i fremtiden kan gjøres konkurransedyktig ved produksjon av nisjeprodukter.

New Zealand var på tidspunktet da reformene ble innført, i en konjunkturedgang med stigende arbeidsledighet, høy inflasjon, store offentlige utgifter med tilhørende underskudd på statsbudsjettet, i tillegg til en høy utenlandsgjeld. Altså var det ikke bare

jordbrukssektoren som var inne i en dyp krise, det gjaldt hele resten av økonomien også. Dette er derimot en svært annerledes situasjon enn hva som er tilfellet for den norske økonomien. Med inflasjon på 1,1 prosent (Norges Bank, nov 2005), arbeidsledighet på 4,7 prosent (Statistisk Sentralbyrå, sept 2005) og med et oljefond på hele 1200 milliarder NOK (NTB, aug 2005), er den norske økonomien i en konjunkturoppgang hvor det ikke er behov for radikale endringer. Det er dermed vanskeligere for norske politikere å innføre reformer i jordbruket så lenge det ikke må gjennomføres endringer i andre sektorer, og så lenge det råder en oppfatning om at norske forbrukere har råd til å betale prisen for et vernet jordbruk. I New Zealand derimot var det lettere å innse betydningen av reformer i jordbruket siden dette kun var ett ledd av en omfattende reform for å få den new zealandske økonomien på rett kjøl.

Når det gjelder den landbrukspolitiske situasjonen i Norge er det ingen tvil om at forhandlingene i WTO og mulige scenarier om omstilling har skapt misnøye blant norske bønder. I Norge er det som nevnt Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag som fremmer bøndenes interesser i Jordbruksoppgjøret. De samme to organisasjonene har gjennom aktiv lobbyvirksomhet bidratt til å gi norske bønder sterk forhandlingsmakt i det politiske systemet. Historisk sett har bøndene i en hver flertallsregjering vært strategisk flinke til å sikre seg støtte hos ett av partiene. Forslagene om endringer i norsk jordbruk har dermed ikke oppnådd stor nok politisk støtte til at forslag om endringer har fått gjennomslag, dermed har aktørene i jordbruksnæringen fortsatt øynet håp om opprettholdelse av dagens støtteordninger. New zealandske bønder peker på at en konsekvent og forutsigbar politikk er avgjørende for å skape troverdighet for reform og omstilling. Siden norske bondeorganisasjoner så langt har hatt sterk forhandlingsmakt, vil det ikke komme endringer i nåværende regjeringsperioden uten at Norge blir pålagt krav utenfra gjennom avtaler i WTO. Likevel kan det komme endringer i den nasjonale jordbrukspolitikken dersom Fremskrittspartiet får tilstrekkelig oppslutning ved neste stortingsvalg.

Norge har hatt lange tradisjoner for jordbruksproduksjon, noe en stabil selvforsyningsgrad på litt over 50 prosent viser (tabell 1). Likevel har ikke jordbruket samme økonomiske betydning som det sektoren har i New Zealand. Mens jordbrukssektoren utgjør 20 prosent av New Zealands BNP, utgjør jordbruket kun 0,7 prosent av BNP i Norge. Videre står jordbruket for hele 56 prosent av New Zealands eksport og er dermed landets største

eksportnæring. Dette viser at New Zealand er mer avhengig av jordbruksnæringen som inntektskilde enn det Norge er.

Selv om det er uvisst om New Zealand hadde komparative fortrinn i jordbruksproduksjon da reformen ble innført, er det derimot sikkert at Norge *ikke* har komparative fortrinn innenfor denne sektoren. Det ser derfor ut til at det er få faktorer fra New Zealand som direkte kan overføres til norske forhold.

7. Konklusjon

Dersom en endelig WTO-avtale ikke blir i henhold til norske interesser, kan norsk jordbruk måtte gjennomgå en lignende omstillingsprosess som det jordbruket i New Zealand måtte som følge av reformen i 1984. Selv om omstillingsfasen var omfattende og hard, har studier gjort tyve år senere vist at reformen har vært vellykket og at de new zealandske bøndene ikke kunne tenke seg tilbake til en situasjon hvor de gjør seg avhengige av støtte fra staten.

Det er fem faktorer som stikker seg frem som avgjørende både for at en reform ble innført og for at omstillingsfasen i det new zealandske jordbruket ble vellykket:

Den første faktoren bygger på de naturgitte forholdene i New Zealand som gjør det mulig å drive et variert jordbruk fra sauehold til vinproduksjon. Samtidig er landskapet av en slik art at det også er mulig å oppnå skalafordeler ved storproduksjon. Det at forholdene ligger godt til rette for jordbruksproduksjon, er en svært avgjørende faktor for at omstillingsfasen i jordbruket ble vellykket.

Den makroøkonomiske situasjonen i New Zealand på 80-tallet er den andre kritiske faktoren i omstillingsprosessen. Det var ikke bare innenfor jordbrukssektoren at det stiltes krav til omlegging. Tilstanden i den new zealandske økonomien krevde en omlegging av den gjeldende finans- og pengepolitikken. Fjerning av subsidier og andre støtteordninger til jordbruket ble derfor kun et ledd i en omfattende økonomisk reform. De new zealandske styresmaktene har fått kritikk for gjennomføringen av den økonomiske reformen fordi en mer fornuftig rekkefølge på tiltakene kunne gitt en mindre smertefull omstillingsprosess, også for

jordbruket. Likevel er det viktig å huske at siden reformen også ble gjennomført i andre deler av økonomien, var den med på å gjøre omstillingen i jordbruket lettere enn om næringen hadde måttet gjennomgå en isolert reform. Konklusjonen med hensyn til denne faktoren er dermed at omstillingen i jordbruket var enklere fordi det samtidig ble gjennomført andre finans og pengepolitiske tiltak, men at prosessen kanskje kunne vært enda enklere dersom reformtiltakene hadde skjedd i en annen rekkefølge.

Den nye politiske kursen som følge av regjeringsskiftet i 1984 var helt avgjørende for vedtaket om en økonomisk reform, og spesielt avgjørende i forhold til de omfattende jordbrukspolitiske endringene som ble gjort. Det paradoksale oppi det hele er at Federated Farmers, bondeorganisasjonen i New Zealand, faktisk støttet opp om de enorme kuttene i de statlige jordbrukssubsidiene. Likevel viser diskusjonen over at mange bønder følte seg sveket av sin egen lobbygruppe fordi styret i Federated Farmers ikke representerte gjennomsnittsbonden i New Zealand, samtidig som mange av styrets medlemmer hadde interesser innenfor næringsmiddelindustrien som helt klart ville tjene på billigere innsatsfaktorer som følge av økt konkurranse.

Den fjerde faktoren er knyttet til jordbrukets historiske betydning i New Zealand og eksportmarkedet for new zealandske jordbruksprodukter. Mange av de jordbruksvarene som i dag er New Zealands viktigste eksportartikler ble introdusert av de britiske settlerne. Helt siden landet ble britisk koloni og frem til Storbritannia ble medlem av the European Economic Community, hadde New Zealand særtilgang til det britiske markedet gjennom Commonwealth systemet, noe som gjorde at landet kunne bygge opp og utvikle eksportnæringen som videre gjorde omstillingsprosessen enklere. Likevel trenger ikke nivået på eksporten gi noen direkte pekepinn på hvor robust næringen er for økt konkurranse, dersom det brukes virkemidler i form av subsidier for å øke eksporten slik som tilfelle var for jordbrukseksporten i New Zealand før reformen i 1984.

Den femte og siste faktoren som var avgjørende for omstillingen i det new zealandske jordbruket er komparative fortrinn. Det ville vært enkelt å konkludere med at resultatet av reformen ble vellykket dersom det kunne bevises at New Zealand faktisk har komparative fortrinn innenfor jordbruksproduksjon. Selv om studier viser at landet i dag faktisk har komparative fortrinn i produksjonen av jordbruksvarer, er det likevel ikke sikkert at landet

hadde de samme komparative fortrinnene i forkant av reformen siden jordbrukseksporten på denne tiden var sterkt subsidiert.

Av de avgjørende faktorer som her er nevnt, viser det seg at få av dem kan overføres til norske forhold. Hovedgrunnene til dette er at Norge har et landskap og klima som gjør at vi ikke har komparative fortrinn innenfor jordbruksproduksjon, noe som videre betyr at landet aldri har vært noen storeksportør av jordbruksvarer. Videre er Norge i en helt annen økonomisk situasjon enn det New Zealand var på 80-tallet da reformen ble innført. Mens jordbruksreformen i New Zealand bare var et ledd i en større økonomisk reform, vil en omstilling i det norske jordbruket neppe kreve det samme. Basert på de faktorer som er diskutert i denne studien kan en omstilling i det norske jordbruket, som følge av en liberal WTO-avtale eller endring i nasjonal landbrukspolitikk som følge av et regjeringsskifte, få større konsekvenser for norske bønder enn det reformen fikk for jordbruksnæringen i New Zealand.

I en videre studie av dette temaet kunne det vært interessant, om mulig, å se resultatene av en kvantitativ studie som analyserer hvilke av faktorene som har hatt størst betydning i omstillingsprosessen i det new zealandske jordbruket. Dersom det blir enighet i WTO-forhandlingene om en endelig avtale for handelen med jordbruksprodukter og spesifikke krav til endringer hos de enkelte medlemslandene, ville det dessuten vært interessant å gjøre en studie hvor man ser på hvilke konsekvenser avtalen får for norske produsenter og konsumenter av jordbruksprodukter.

Litteraturliste:

Aftenposten (2005): *I verdenshandelens smeltedigel*. Aftenposten sine nettsider 20.12.2005. <http://www.aftenposten.no> (20. desember 2005)

Ballingall, John og Phil Briggs (2002): *A look at New Zealand's comparative advantage Updating the Porter Study's analysis of exports*. New Zealand Institute of Economic Research, Working Paper 2002/04

Ballingall, John and Ralph Lattimore (2004): *Farming in New Zealand- The State of Play and Key Issues for the Backbone of the New Zealand Economy*. New Zealand Institute of Economic Research, publisert i Farm Policy Journal, Vol 1 No 1, May 2004

Brunstad, Rolf Jens (2002a): *Er landbrukspolitikken god distriktspolitikk?* Samfunnsøkonomisk debatt, SØD-07/02. <http://www.nhh.no/sam/debatt/>

Brunstad, Rolf Jens (2002b): *Hvorfor følger ikke politikerne økonomenes råd i jordbrukspolitikken?* Samfunnsøkonomisk debatt, SØD-15/02. <http://www.nhh.no/sam/debatt/>

Brunstad, Rolf Jens (2004): *Jordbruket må reformeres*. NHH Siluetten, 03-2004, s 12-13

Campbell, Hugh (1992): *Farm politics in New Zealand: Pushing on to 'drier' ground?* Rural Society 2, 1992, Centre for Rural Social Research, Australia. http://www.csu.edu.au/research/crsr/f_journal.html

The Center for Global Development, (2004): *The Commitment to Development Index: 2004 Edition*, <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi?year=2004>

Dagens Næringsliv (2005): *Dramatiske tider for norsk landbruk*. Dagens Næringslivs nettsider 07.10.2005 <http://www.dn.no> (7.oktober 2005)

Dagens Næringsliv (2005): *-Norge er en bananrepublikk*. Dagens Næringslivs nettsider 28.11.2005 <http://www.dn.no> (28. november 2005)

The Economist (2005): *Can the Kiwi economy fly?* The Economist 30.11.2000
<http://www.economist.com> (21. desember 2005)

Federated Farmers of New Zealand (2002): *Life After Subsidies: The New Zealand Farming Experience 15 Years Later*, Federated Farmers New Zealand,
<http://www.fedfarm.org.nz/issues/documents/LifeAfterSubsidiesAug02.pdf>

Finansdepartementets nettsider. <http://odin.dep.no/fin/>

Stortingsmelding nr 1 (2002-2003) <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/stmeld/006001-040019/hov005-bn.html>

Hagen, Kåre P. (2005): *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. 2. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo

Håkonsen, Lars (1999): *International trade in agricultural products –Economic aspects of exposure to risk of infections*. Rapport nr 160, 1999. Telemark Research Institute, Bø, Norge

Lambie, Thomas (2004): *Miracle Down Under: How New Zealand Farmers Prosper without Subsidies or Protection*. Free Trade Bulletin nr. 16 2004. Center for trade policy studies

Landbruks –og matdepartementets nettsider: <http://odin.dep.no/lmd>

Stortingsmelding nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*

Soria Moria-erklæringen: Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet for perioden 2005-09

Jordbruksoppjøret: <http://odin.dep.no/lmd/norsk/Jordbruksoppjoret/bn.html>

Framtidsbygda: <http://odin.dep.no/lmd/html/fremtidsbygda/tekstversjon.htm>

Ministererklæringen fra Hong Kong:

http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/draft_text5_e.doc

Ministry of Agriculture and Forestry: www.maf.govt.nz

Mittenzwei, Klaus (2001): *Mellom status quo og liberalisering: En konsekvensanalyse av fire mulige utfall av WTO-forhandlingene for norsk landbruk*. Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning, Notat 2001-5

Norges Bondelags nettsider: www.bondelaget.no/tema/wto/dbafile36098.html

Norman, Victor D. (2002): *Næringsstruktur og utenrikshandel i en liten åpen økonomi*. 1. utgave, 6. opplag. Gyldendal Akademisk, Oslo

Pugel, Thomas A. og Peter H. Lindert (2000): *International Economics*. 11. utg. McGraw-Hill/Irwin, Boston, USA

Pugel, Thomas A. (2004): *International Economics*. 12. utg. (Internasjonal utgave). McGraw-Hill/Irwin, New York, USA.

Rae, Allan, et al (2004): *Adjustment to agricultural policy reform – issues and lessons from the New Zealand experience*. NZ Trade Consortium working paper no 35, The New Zealand Trade Consortium in association with the New Zealand Institute of Economic Research

Statistics of New Zealand: <http://www.stats.govt.nz/>

Jordbrukssiden: www.stats.govt.nz/environment/industry-sectors/agriculture.htm

Statistisk Sentralbyrå: www.ssb.no

Temasider for jordbruket: www.ssb.no/emner/10/04/10/jordbruk/

Sultan, Shoaib (2005): *Fra Bretton Woods til WTO*. Ukeavisa Ny Tid, Nr 45- 9. desember 2005

Peters, Ralf (2004): *Roadblock to Reform: The Persistence of Agricultural Export Subsidies*. UNCTAD

Utenriksdepartementets nettsider: <http://www.odin.dep.no/ud/>

WTO-møtet i Hong Kong: Avsluttende oppsummering

Vårdal, Erling (2003): *Støtten til distriktsjordbruket sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv*. Samfunns- og næringslivsforskning AS, SNF-prosjekt nr 2346

WTO (2004): *Understanding the WTO*. Skrevet og utgitt av WTO, Information and Media Relations Division, 2004:

What is WTO? http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/utw_chap1_e.pdf

Doha runden: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/utw_chap5_e.pdf

Fact sheet about the boxes:

http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm

Vedlegg 1: Budsjettoversikt jordbruksoppgjøret

Utslag av avtalen og justert budsjett 2004

Kapittel 1150

Post	Benevning	Budsjett 2004 ¹⁾	Endring 2005	Budsjett 2005 ²⁾
50.11	Tilskudd til LUF	345,750	-40,000	305,750
50.12	Tilskudd til skadefondet for landbruksproduksjon	2,750		2,750
50	Fondsavsetninger	348,500	-40,000	308,500
70.11	Avsetningstiltak	48,400	-10,000	38,400
70.12	Tilskudd til råvareprisordningen m.v.	183,100		183,100
70.13	Eksportrestitusjon	19,000	-8,000	11,000
70	Markedsregulering, kan overføres	250,500	-18,000	232,500
73.11	Tilskudd til norsk ull	163,200	-4,900	158,300
73.13	Pristilskudd melk	454,200	5,100	459,300
73.15	Pristilskudd kjøtt	611,000	0,000	611,000
73.16	Distriktstilskudd egg	4,500	0,900	5,400
73.17	Distrikts- og kvalitetstilskudd på frukt, bær og gr.sak.	50,000	-2,700	47,300
73.18	Frakttilskudd	228,300	-12,000	216,300
73.19	Prisnedskrivning korn	433,000	0,000	433,000
73	Pristilskudd (overslagsbevilgning)	1944,200	-13,600	1930,600
74.11	Driftstilskudd, melkeproduksjon	1201,000	-147,900	1053,100
74.14	Produksjonstilskudd, husdyr	2286,025	-166,360	2119,665
74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd	3033,059	-0,240	3032,819
74.18	Andre arealbaserte tilskuddsordninger	218,901	-45,000	173,901
74.19	Regionale miljøprogram (ny)		56,100	56,100
74.20	Tilskudd til økologisk jordbruk	74,700	5,000	79,700
74.21	Ufordelt beløp	-35,000		-35,000
74	Direkte tilskudd, kan overføres	6 778,685	-298,400	6 480,285
77.11	Tilskudd til dyreavl med mer	81,860	0,000	81,860
77.12	Tilskudd til frøavl med mer	7,000	0,000	7,000
77.13	Tilskudd til forsøksringer og forskning	69,400	0,000	69,400
77.14	Tilskudd til pelsdyr	27,200	-4,000	23,200
77.15	Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak	35,150	0,000	35,150
77.17	Tilskudd til fruktlager	8,100	0,000	8,100
77	Utviklingstiltak, kan overføres	228,710	-4,000	224,710
78.11	Refusjon av avløserutgifter for ferie/fritid	1 054,819	-5,000	1 049,819
78.12	Refusjon av avløserutgifter for sykdom m.v.	189,800	-20,000	169,800
78.13	Medlemsavgift til folketrygden	130,800		130,800
78.14	Tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket	88,000		88,000
78.15	Øvrige velferdstiltak	45,000	-6,000	39,000
78.16	Tidligpensjonsordning	124,935	-5,000	119,935
78	Velferdsordninger, kan overføres	1 633,354	-36,000	1 597,354
SUM KAP. 1150		11 183,949	-410,000	10 773,949

1) Budsjett 2004 for de fremlagte endringer/omdisponeringer i denne avtalen.

2) Budsjett for kvantums- og konsekvensjusteringer i 2005 som vil bli lagt frem i St.prp. nr. 1 2005

Vedlegg 2: Tollsatser på jordbruksprodukter i utvalgte land

Table 5. Calculation of uniform *ad valorem* tariff-equivalent of tariff regimes against agricultural commodities, 1997–98 (percent)

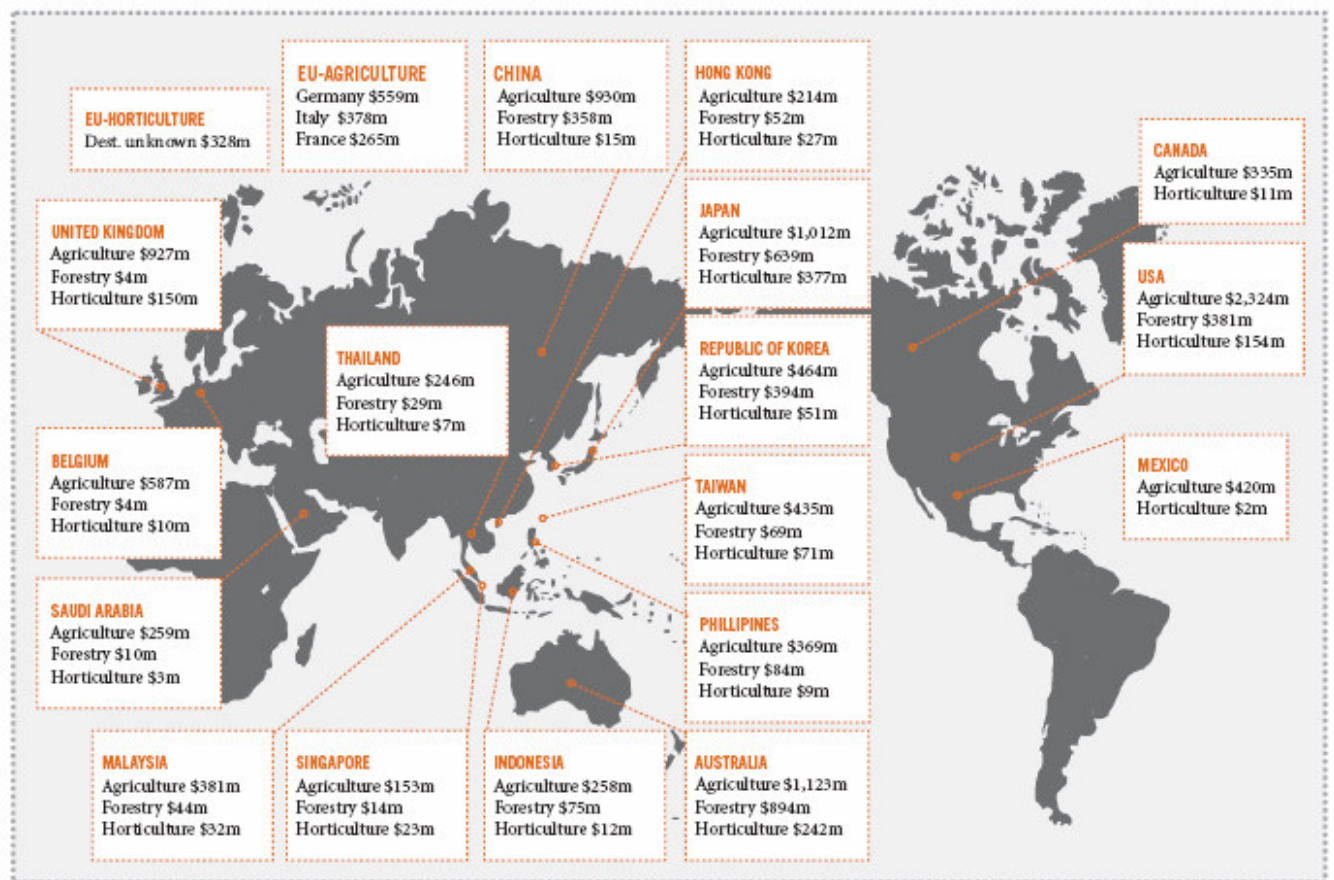
	Paddy rice	Wheat	Other grains	Vege- fruit	Oil seeds	Sugar cane	Plant- based fibers	Animal Cattle, sheep pro- ucts	Raw milk	Cattle, sheep meat	Other meat	Dairy pro- cessed rice	Proc- essed rice	Sugar	Overall weighted average	
Australia	1.0	0.0	0.8	2.0	1.5	0.0	0.7	0.8	0.5	0.0	0.1	4.1	7.3	1.0	13.9	2.3
Austria	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Belgium	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Canada	0.0	62.7	8.9	1.9	0.0	0.0	0.0	0.2	19.8	0.0	16.3	72.4	214.8	0.7	4.9	36.0
Denmark	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Finland	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
France	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Germany	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Greece	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Ireland	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Italy	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Japan	409.0	249.2	20.2	44.9	76.4	0.0	0.0	149.1	5.0	0.0	36.4	58.2	287.0	409.0	116.1	118.8
Netherlands	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
New Zealand	0.0	0.0	1.2	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	3.9	11.1	11.2	0.0	0.0	3.1
Norway	155.4	333.9	195.3	109.4	129.9	205.3	0.0	319.3	103.1	0.4	351.3	368.2	316.8	107.2	53.1	198.1
Portugal	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Spain	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Sweden	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
Switzerland	35.8	120.0	98.9	101.2	97.4	152.8	0.1	161.6	150.3	0.4	197.7	296.3	223.9	33.0	131.0	137.3
United Kingdom	64.9	61.4	38.6	14.5	0.0	251.4	0.0	36.6	6.7	0.0	88.9	30.9	87.7	87.4	76.4	45.3
United States	4.9	2.6	0.6	4.7	17.7	0.7	9.7	1.1	0.6	0.0	5.3	3.6	42.5	5.3	53.4	9.4
Weight (World production, bil- lion \$)	149	102	141	439	94	48	47	205	291	202	246	275	285	155	98	2,776

Vedlegg 3: Tollsatser på jordbruksprodukter for utvalgte land

Table 6. Calculation of uniform *ad valorem* tariff-equivalent of tariff regimes against other agriculture, 1997–98 (percent)

	Other crops	Wool	Fish- ing	Vegeta- ble oils	Other food	Bever- ages, tobacco	Overall weighted average
Australia	2.7	3.2	0.3	2.8	5.6	9.2	5.8
Austria	3.1	0.0	4.7	11.4	28.8	8.3	18.2
Belgium	3.1	0.0	7.8	11.4	28.8	8.3	18.4
Canada	2.4	2.3	0.4	8.6	14.1	62.5	24.9
Denmark	3.1	0.0	7.8	11.4	28.8	8.3	18.4
Finland	3.1	0.0	3.0	11.4	28.8	8.3	18.1
France	3.1	0.0	9.0	11.4	28.8	8.3	18.5
Germany	3.1	0.0	6.8	11.4	28.8	8.3	18.4
Greece	3.1	0.0	10.8	11.4	28.8	8.3	18.6
Ireland	3.1	0.0	2.6	11.4	28.8	8.3	18.1
Italy	3.1	0.0	9.6	11.4	28.8	8.3	18.5
Japan	22.1	54.7	4.9	6.6	38.3	16.2	26.8
Netherlands	3.1	0.0	7.5	11.4	28.8	8.3	18.4
New Zealand	3.8	0.0	0.3	2.2	12.5	8.5	9.1
Norway	74.3	0.1	0.0	94.4	157.2	50.1	105.6
Portugal	3.1	0.0	11.4	11.4	28.8	8.3	18.7
Spain	3.1	0.0	11.0	11.4	28.8	8.3	18.6
Sweden	3.1	0.0	6.8	11.4	28.8	8.3	18.4
Switzerland	35.7	1.6	0.2	114.5	111.2	129.6	102.5
United Kingdom	3.1	0.0	6.9	11.4	28.8	8.3	18.4
United States	21.5	0.9	0.6	4.3	11.4	3.0	8.5
Weight (World production, bil- lion \$)	160	23	142	341	1,106	590	2,181

Vedlegg 4: Eksportland for new zealandske landbruksprodukter



Kilde: New Zealand's Ministry of Agriculture and Forestry (MAF)