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 handelsproblemer 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 forhandlingene 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 ubelege 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 gjennomsiktig 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 konkurranseevne 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 fortrinn, Heckscher-Ohlin teorien og handelsgevinster ......................... 9
   2.2 Handelsbarrierer .................................................................................................................... 10
      2.2.1 Toll og effekter ved bruk av toll .................................................................................. 10
      2.2.2 Bruk av kvoter som handelsbarriere .......................................................................... 13
      2.2.3 VER – voluntary export restraint .................................................................................. 15
      2.2.4 Andre former for handelshindringer ............................................................................. 15
      2.2.5 Effekten av subsidier ...................................................................................................... 16
      2.2.6 Eksternaliteter og fellesgoder ....................................................................................... 17
      2.2.7 Toll eller subsidier? .......................................................................................................... 19
      2.2.8 Eksportsubsidier .............................................................................................................. 20
   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 Internstøtte ....................................................................................................................... 26
      3.3.2 Eksportsubsidier .............................................................................................................. 28
      3.3.3 Markedsadgang ................................................................................................................. 28
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 Zealand'ske jordbruket ...... 57
   6.1 Klima, landskap og jordsmønn ...................................................................... 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 Zealand's fotspor? .................................... 64

7. Konklusjon .......................................................................................................... 66

Litteraturliste: ........................................................................................................... 69
VEDLEGG 1: BUDSJECTOVERSIKT JORDBRUKSOPPGJØRET .................................................. 73

VEDLEGG 2: TOLLSATSER PÅ JORDBRUKSPRODUKTTER I UTVALGTE LAND ......................... 74

VEDLEGG 3: TOLLSATSER PÅ JORDBRUKSPRODUKTTER FOR UTVALGTE LAND ............... 75

VEDLEGG 4: EKSPORTLAND FOR NEW ZEALANDSKE LANDBRUKSPRODUKTTER ............... 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 de gjennomføre 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 nedlegging av gårdsbruk, fraflytting fra landsbygd, 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 produktivt 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 diskutere om noen av faktorene i den new zealdanske 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 der 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 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 relatert 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.

Hecksher-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


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.
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 eksempel 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. Tollsatsen resulterer i lavere etterspørsel, den reduseres fra D₀ til D₁. 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 tollen 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 krones tap for en gruppe er like mye verdi som en krones gevinst er for en annen gruppe, vil en toll i dette tilfellet føre med seg et netto tap for landet, tilleggs 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 tollen. Tapet av arealet e er det ingen andre som vinner og det kalles derfor et dødvektstap, som er et tegn på at tollen fører til ineffektivitet. Areal c er et velferdstap som følge av at noen konsumenter har gått fra å kjøpe importerte epler til å kjøpe et dyrere innenlandsk alternativ. Tollen fører til økt innenlandsk produksjon på bekostning av import, og arealet 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 arealet c + e er netto tap for landet er, som tidligere nevnt, avhengig av hvordan man veier interessene til de ulike gruppene. (Ibid: 127-129)
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 tollen har. Dette kan illustreres ved figur 3, hvor samme forutsetning om at internasjonale priser på epler er gitt.
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 S₁, mens man importerer Q, og til sammen dekker dette etterspørselen som er D₁. 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. Kvoteeinntektene (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


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 konkurranse 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](image-url)
Her subsidiører 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 arealen.

2.2.6 Eksternaliteter og fellesgoder


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 markedsslikevekten lenger være effektiv (Ibid). I epleproduksjon kan for eksempel tilsig av gjødsel i vassdrag være en negativ eksternalitet som følge av produksjonen fordi dette forurener 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 konsuments 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 artsmangfold, og opprettholdelse av bosetning i distrikten (Ibid: 11). Dersom man finner betalingsvilligheten for å opprettholde disse tre fellesgodene, kan man finne et forsvarlig nivå på landbruks subsidiene. 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 trekke turister til området. I en frikonkurransesituasjon vil pris en på epler (P_d) i autarki settes der det innenlandske tilbudet er lik etterspørselen, og man får et produksjonskvantum QA med en tilhørende produksjon av fellesgoder. Dersom man åpner for handel med utenlandske epler til en verdensmarkedspris Pv, 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 distrikten. 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.
2.2.7 Toll eller subsidier?

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

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 frihandelssituasjon, 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?


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 importetterspørsel fra M0 til M1. Norge subsidierer osteeksporten med (P0 – P1) hvor den totale kostnaden for landet tilsvarer areal BCEF. EU derimot tjener areal ACEF på at ostimporten er blitt billigere. Følgende skjer dersom EU bruker toll som virkemiddel mot eksportsubsidiene: Markedet returnerer til den opprinnelige prisen P0 og importkvantum M0 som ved frihandel uten subsidiør. Summen av subsidiør pluss toll vil altså ikke påvirke handelen. EU tjener areal ADEF på tollen, 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 arealalet BCEF i subsidiør, 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 konkurrerer ut de innenlandske produsentene. Netttopp 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


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
**Paraply**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Varer</th>
<th>Tjenester</th>
<th>Intellektuelle rettigheter</th>
</tr>
</thead>
</table>

**Basisprinsipper**

<table>
<thead>
<tr>
<th>GATT</th>
<th>GATS</th>
<th>TRIPS</th>
</tr>
</thead>
</table>

**Tilleggsdetaljer**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Andre avtaler og anekser for handelen med varer</th>
<th>Annekser for tjenester</th>
</tr>
</thead>
</table>

**Markedstilgang**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Medlemslandenes forpliktelsesplan</th>
<th>Medlemslandenes forpliktelsesplan</th>
</tr>
</thead>
</table>

**Tvist**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tvisteoppgjør</th>
</tr>
</thead>
</table>

**Gjennomsiktighet**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Omlegging av handelspolitikk</th>
</tr>
</thead>
</table>

**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 handelspartneri 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).

3.2 Jordbruksforhandlingene i WTO


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 grunnpilarer:

- Markedsadgang – fjerne/reduserer handelsrestriksjoner knyttet til import
- Internstøtte – fjerne/reduserer subsidier og andre former for støtte som øker eller garanterer bøndenes 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
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

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 målprisen\(^1\) 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


### 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 reflekkerer 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, unntak 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
land\(^2\) 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 tollen. 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*


\(^2\) Tidligere var også Bulgaria del av gruppen
3.4 Ministererklærningen fra Hong Kong 2005


For landbrukets del avviker ikke erklæringer 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 klarest 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 jordbrukspolitikk

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 driftsenheter\(^3\) 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](image)


\(^3\) Driftsenhet er definert som gårdsbruk med egen jordbruksdrift. Jordbruksdrift omfatter dyrking av jordbruksvekster, dyrking av hagebruksvekster eller husdyrhold. (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 pakte bort jorda til nabogårdene. Presset om økt effektivisering har også ført til økt spesialisering og som har resultert i at ¾ 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 grønsaksproduksjon. 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).
I samme 30-årsperiode har produksjonen av kjøtt økt med ca 50 prosent spesielt for de lyse kjøttlagene (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.
Tabellen nedenfor viser at selvforsyningsgraden\textsuperscript{4} 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.


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

\textsuperscript{4} Norskprodusert del av matvareforbruket på energibasis
### 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).

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

*Landbruket spiller en viktig rolle for bosetting og sysselsetting i store deler av landet.*

**Regjeringen vil:**

- sikre utøvere i landbruket inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper.
- 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 inngrippen i markedet kan forsvares
bør styremaktene 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 dyreverferd og bedre kapitaltilgangen i næringen slik at nye krav til dyrevelferd og fornyelse av driftsapparatet kan inøtekommes. 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 handelsspolitikk, miljøpolitikk og sosialpolitikk. Det distriktpolitiske elementet inngår ved at landbrukspolitikken skal være med å støtte opp om bosetning og sysselsetting på landsbygda. Handelsspolitikken 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 jordbrukspolitikk 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 landbrukspolitikk 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):

Regeringen 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 landbrukspolitikk 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).

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Australia</td>
<td>8</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>Canada</td>
<td>34</td>
<td>19</td>
<td>17</td>
<td>20</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>39</td>
<td>35</td>
<td>34</td>
<td>35</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>Island</td>
<td>75</td>
<td>67</td>
<td>61</td>
<td>69</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>Japan</td>
<td>61</td>
<td>58</td>
<td>59</td>
<td>57</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>Korea</td>
<td>70</td>
<td>64</td>
<td>63</td>
<td>68</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>New Zealand</td>
<td>11</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Norge</td>
<td>70</td>
<td>71</td>
<td>68</td>
<td>73</td>
<td>72</td>
</tr>
<tr>
<td>Sveits</td>
<td>76</td>
<td>73</td>
<td>72</td>
<td>74</td>
<td>74</td>
</tr>
<tr>
<td>USA</td>
<td>25</td>
<td>20</td>
<td>23</td>
<td>19</td>
<td>18</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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).


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Landbruk</td>
<td>15,5</td>
<td>15,3</td>
<td>14,9</td>
<td>14,8</td>
<td>14,5</td>
<td>14,6</td>
<td>13</td>
<td>13,2</td>
<td>12,2</td>
<td>11,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Fiske og havbruk</td>
<td>0,5</td>
<td>0,3</td>
<td>0,4</td>
<td>0,4</td>
<td>0,5</td>
<td>0,4</td>
<td>0,3</td>
<td>0,3</td>
<td>0,2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Industri, bergverk og privat tjenesteyting</td>
<td>6,3</td>
<td>6,3</td>
<td>5,7</td>
<td>5,5</td>
<td>5,3</td>
<td>5,1</td>
<td>4,3</td>
<td>4,7</td>
<td>4,3</td>
<td>4,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Ikke næringsfordelt</td>
<td>1,2</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0,8</td>
<td>0,8</td>
<td>1</td>
<td>0,9</td>
<td>0,6</td>
<td>0,8</td>
<td>0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Totalt</td>
<td>23,4</td>
<td>22,9</td>
<td>21,9</td>
<td>21,4</td>
<td>20,9</td>
<td>21,1</td>
<td>18,6</td>
<td>18,8</td>
<td>17,6</td>
<td>16,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Det meste av den samlede budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene. Hvert år foreses det forhandlinger mellom staten og jordbruksorganisasjonene om priser på jordbruksvarer og andre bestemmelser for næringen. Jordbruksnæringens 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


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_

**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**


**Eksportsubsidier**


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Millioner US dollar</td>
<td></td>
<td>Millioner US dollar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>5503,4</td>
<td>88,7</td>
<td>Israel</td>
<td>6,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Sveits</td>
<td>311,5</td>
<td>5,0</td>
<td>Mexico</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Norge</td>
<td>85,7</td>
<td>1,4</td>
<td>Kypros</td>
<td>2,9</td>
</tr>
<tr>
<td>USA</td>
<td>83,6</td>
<td>1,3</td>
<td>Australia</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Canada</td>
<td>54,5</td>
<td>0,9</td>
<td>Island</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Tsjekkia</td>
<td>37,1</td>
<td>0,6</td>
<td>New Zealand</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Tyrkia</td>
<td>28,4</td>
<td>0,5</td>
<td>Romania</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Polen</td>
<td>21,7</td>
<td>0,3</td>
<td>Bulgaria</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Sør Afrika</td>
<td>18,6</td>
<td>0,3</td>
<td>Brasil</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Ungarn</td>
<td>16,9</td>
<td>0,3</td>
<td>Indonesia</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Colombia</td>
<td>12,8</td>
<td>0,2</td>
<td>Panama</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Slovakia</td>
<td>10,8</td>
<td>0,2</td>
<td>Uruguay</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Venezuela</td>
<td>7,8</td>
<td>0,1</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>6206,7</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 osteekspor ten til EU som er den aller største mottakeren av eksportsubsidier i Norge (Norges Bondelag, 2004).
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.
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 skalafordele. 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 milliarider 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 tollsatser ville ikke blitt akseptert internasjonalt fordi vi allerede opererer med tollsatser 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.](image)

### 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 toler 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 en 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 konsumerter 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.](image-url)
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 subsidi 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?*

![Diagram](image)

*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 avtalene ikke er i tråd med dagens norske jordbrukspolitisik. 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 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 jordbrukspolitikk 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 regjeringskifte, og som videre vil dermed på banen en jordbrukspolitikk 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 nyte 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 motstridende 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


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).

Storbrittannias 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 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).

Storbrittannias 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 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).

Storbrittannias 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 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).

Storbrittannias 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 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).

Storbrittannias 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 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).

"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 å 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 konkurranseevnen til den new zealdanske 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 zealdanske 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 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 produksjonsubsidier. 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
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 zeulandske jordbruket, og tanken var at omstillingsfasen kun ville luke ut de produksjonsenhhetene 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
Produktivitet er kanskje det klarest 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.

![Produktivitetstrend](image)


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 fruktodyrking 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.


Selv om saue- og storfehold og meieriproduksjon fortsatt er de viktigste satsningsområdene i det new zealandske jordbruket, har markedsoorienteringen 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.”


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).

![Chart](chart.png)

**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 prosent\(^7\) og gjennomsnittlig tollsats på jordbruksprodukter på omtrent 200 prosent. Samtidig viste de samme figurene at subsidiene til det new zealandskes jordbruket var rekordlave 2 prosent, som forøvrig består av midler satt av til forsking og utvikling, og en gjennomsnittlig tollsats på ca 5 prosent (se figur nr 14). Følgende sitat hentet fra nettsidene til det new zealandskes 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 land\(^8\) 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 søtten 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 jordbrukspolitikk må innrette seg etter. Går man litt lenger frem i tid er det ikke bare internasjonale avtaler som kan endre norsk jordbrukspolitikk, også nasjonale politiske forhold som et eventuelt regjeringsskifte kan få konsekvenser for hvilken jordbrukspolitikk som blir gjeldene de neste 5-10 årene. Det er i lys av denne usikkerheten om hva som blir rådende norsk jordbrukspolitikk 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. Klimatet 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 skalafordelene 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 jordbruksubsidiene for å få økonomien på rett kjøl. 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 procent

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 konkurranseevne 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 konkurranansen 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 kjøl, 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 zealdske 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 grunlaget for jordbruksproduksjon.
6.4 Jordbrukets betydning, historiske markeder og eksport


6.5 Komparative fortrinn

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 landbruksubsidier. 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 landbruksubsidier på lave to prosent.


<table>
<thead>
<tr>
<th>Rangering</th>
<th>1985</th>
<th>1999</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Saueskinn uten ull</td>
<td>Sauekjøtt</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Sauerkjøtt</td>
<td>Saueskinn uten ull</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Avfettet ull</td>
<td>Avfettet ull</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Tremasse</td>
<td>Smør</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Smør</td>
<td>Tremasse</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Fet ull</td>
<td>Ben, elfenben og horn</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Melk og fløte</td>
<td>Melk og fløte</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Stivelse, inulin og gluten</td>
<td>Annet ferskt kjøtt</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Oksekjøtt</td>
<td>Epler</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Fersk frukt</td>
<td>Fet ull</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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 subsidiarier. Dersom den norske jordbruksstøtten blir betydelig redusert, vil dette ramme småskaladriftene hardest og bøndene frykter i denne sammenheng nedleggelser. Likevel viser lærdom fra New Zealand at en mer markedsstyrt jordbruksproduksjon med lavere subsidiarier 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 ekklusivitet. 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 moreleledyrking. 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. Moreleproduksjonen 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 som 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 konjunkturmedgang 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 innebære 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 selforsyningsgrad 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 omstillingsfasen i det new zealandske jordbruket ble vellykket:

Den første faktoren bygger på de naturlige 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 jordbrussektoren at det stiltes krav til omlegging. Tilstanden i den new zealandske økonomien krevede 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 styremaktene 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 zealandiske 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 særtillgang til det britiske markeds 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 jordbruks eksporten i New Zealand før reformen i 1984.

Den femte og siste faktoren som var avgjørende for omstillingen i det new zealandiske 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 jordbruksseksporten 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 landbrukspolitiikk 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 zeelandske 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:

http://www.aftenposten.no (20. desember 2005)


http://www.nhh.no/sam/debatt/


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


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

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

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

- Jordbruksoppgjøret: http://odin.dep.no/lmd/norsk/Jordbruksoppgjoret/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

Norges Bondelags nettsider: [www.bondelaget.no/tema/wto/dbafile36098.html](http://www.bondelaget.no/tema/wto/dbafile36098.html)


Statistisk Sentralbyrå: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

Temasider for jordbruket: [www.ssb.no/emner/10/04/10/jordbruk/](http://www.ssb.no/emner/10/04/10/jordbruk/)


Utenriksdepartementets nettsider: [http://www.odin.dep.no/ud/](http://www.odin.dep.no/ud/)

WTO-møtet I Hong Kong: Avsluttende oppsummering

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


Doha runden: [http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/utw_chap5_e.pdf](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](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm)
Vedlegg 1: Budsjettoversikt jordbruksoppgjøret

Utslag av avtalen og justert budsjet 2004

Kapittel 1150

<table>
<thead>
<tr>
<th>Post</th>
<th>Benenning</th>
<th>Budsjett 2004</th>
<th>Endring 2005</th>
<th>Budsjett 2005</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>50.11</td>
<td>Tilskudd til LUH</td>
<td>345,750</td>
<td>-40,000</td>
<td>305,750</td>
</tr>
<tr>
<td>50.12</td>
<td>Tilskudd til skadeforet for landbruksproduksjon</td>
<td>2,750</td>
<td>-</td>
<td>2,750</td>
</tr>
<tr>
<td>50</td>
<td>Fondssvarett</td>
<td>348,500</td>
<td>-40,000</td>
<td>308,500</td>
</tr>
<tr>
<td>70.11</td>
<td>Avsettningstilskudd</td>
<td>48,100</td>
<td>-10,000</td>
<td>38,100</td>
</tr>
<tr>
<td>70.12</td>
<td>Tilskudd til røravprisordningen m.v.</td>
<td>183,100</td>
<td>-</td>
<td>183,100</td>
</tr>
<tr>
<td>70.13</td>
<td>Eksperttittel</td>
<td>19,000</td>
<td>-8,000</td>
<td>11,000</td>
</tr>
<tr>
<td>70</td>
<td>Markedsregulering, kan overføres</td>
<td>250,500</td>
<td>-18,000</td>
<td>232,500</td>
</tr>
<tr>
<td>73.11</td>
<td>Tilskudd til norsk ull</td>
<td>163,200</td>
<td>-4,900</td>
<td>158,300</td>
</tr>
<tr>
<td>73.13</td>
<td>Prisstabilisering, melkeproduksjon</td>
<td>454,200</td>
<td>5,100</td>
<td>459,300</td>
</tr>
<tr>
<td>73.15</td>
<td>Prisstabilisering, husdyr</td>
<td>611,000</td>
<td>0,000</td>
<td>611,000</td>
</tr>
<tr>
<td>73.16</td>
<td>Distriktsstabilisering, egg</td>
<td>4,500</td>
<td>0,900</td>
<td>5,400</td>
</tr>
<tr>
<td>73.17</td>
<td>Distrikts- og kvalitetskostnader på frukt, bær og gr.sak.</td>
<td>50,000</td>
<td>-2,700</td>
<td>47,300</td>
</tr>
<tr>
<td>73.18</td>
<td>Fruktstabilisering</td>
<td>228,300</td>
<td>-12,000</td>
<td>216,300</td>
</tr>
<tr>
<td>73.19</td>
<td>Primærkostnader, korn</td>
<td>433,000</td>
<td>0,000</td>
<td>433,000</td>
</tr>
<tr>
<td>73</td>
<td>Prisstabilisering (overslagsbevisningsregler)</td>
<td>1944,200</td>
<td>-13,600</td>
<td>1930,600</td>
</tr>
<tr>
<td>74.11</td>
<td>Driftstilskudd, melkeproduksjon</td>
<td>1201,000</td>
<td>-147,900</td>
<td>1053,100</td>
</tr>
<tr>
<td>74.14</td>
<td>Produktionsstabilisering, husdyr</td>
<td>2286,025</td>
<td>-166,360</td>
<td>2119,665</td>
</tr>
<tr>
<td>74.17</td>
<td>Areals- og kulturlandskapstilskudd</td>
<td>3033,059</td>
<td>-302,240</td>
<td>3032,819</td>
</tr>
<tr>
<td>74.18</td>
<td>Andre arealbaserte tilskuddsordninger</td>
<td>218,901</td>
<td>-45,000</td>
<td>173,901</td>
</tr>
<tr>
<td>74.19</td>
<td>Regionale miljøprogram (n.s)</td>
<td>56,100</td>
<td>56,100</td>
<td>56,100</td>
</tr>
<tr>
<td>74.20</td>
<td>Tilskudd til økologisk jordbruk</td>
<td>74,700</td>
<td>5,000</td>
<td>79,700</td>
</tr>
<tr>
<td>74.21</td>
<td>Ufordelt beløp</td>
<td>-35,000</td>
<td>-35,000</td>
<td>-35,000</td>
</tr>
<tr>
<td>74</td>
<td>Direkte tilskudd, kan overføres</td>
<td>6 778,685</td>
<td>-298,400</td>
<td>6 480,285</td>
</tr>
<tr>
<td>77.11</td>
<td>Tilskudd til dyrerett med mer</td>
<td>81,860</td>
<td>0,000</td>
<td>81,860</td>
</tr>
<tr>
<td>77.12</td>
<td>Tilskudd til forsvar med mer</td>
<td>7,000</td>
<td>0,000</td>
<td>7,000</td>
</tr>
<tr>
<td>77.13</td>
<td>Tilskudd til forskjøring og forskning</td>
<td>69,400</td>
<td>0,000</td>
<td>69,400</td>
</tr>
<tr>
<td>77.14</td>
<td>Tilskudd til pådyr</td>
<td>27,200</td>
<td>-4,000</td>
<td>23,200</td>
</tr>
<tr>
<td>77.15</td>
<td>Tilskudd til kvalitets- og selgesfremmende tiltak</td>
<td>35,150</td>
<td>0,000</td>
<td>35,150</td>
</tr>
<tr>
<td>77.17</td>
<td>Tilskudd til fruktflager</td>
<td>8,100</td>
<td>0,000</td>
<td>8,100</td>
</tr>
<tr>
<td>77</td>
<td>Utlendingstilskudd, kan overføres</td>
<td>228,710</td>
<td>-4,000</td>
<td>224,710</td>
</tr>
<tr>
<td>78.11</td>
<td>Refusjon av avlosergifter for førstefrihood</td>
<td>1 054,819</td>
<td>-5,000</td>
<td>1 049,819</td>
</tr>
<tr>
<td>78.12</td>
<td>Refusjon av avlosergifter for sykdom m.v.</td>
<td>189,800</td>
<td>-20,000</td>
<td>169,800</td>
</tr>
<tr>
<td>78.13</td>
<td>Medlemsavgift til folketrygden</td>
<td>130,800</td>
<td>-</td>
<td>130,800</td>
</tr>
<tr>
<td>78.14</td>
<td>Tilskudd til sykepengerordningen i jordbruket</td>
<td>88,000</td>
<td>-</td>
<td>88,000</td>
</tr>
<tr>
<td>78.15</td>
<td>Øvrige velferdstiltak</td>
<td>45,000</td>
<td>-6,000</td>
<td>39,000</td>
</tr>
<tr>
<td>78.16</td>
<td>Tidligopphøringsordning</td>
<td>124,935</td>
<td>-5,000</td>
<td>119,935</td>
</tr>
<tr>
<td>78</td>
<td>Velferdsoordinering, kan overføres</td>
<td>1 633,354</td>
<td>-36,000</td>
<td>1 597,354</td>
</tr>
<tr>
<td>SUM KAP. 1150</td>
<td>11 183,949</td>
<td>-410,000</td>
<td>10 773,949</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Budsjett 2004 for de fremlagte endringen/fondspensjon i denne avtalen.
2) Budsjett for kvantums- og konsekvensjusteringer i 2005 som vil bli lagt frem i St.prp. nr. 1 2005
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>United Kingdom</td>
<td>0.39</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
<td>0.45</td>
<td>0.46</td>
<td>0.47</td>
<td>0.48</td>
<td>0.49</td>
<td>0.50</td>
</tr>
<tr>
<td>Switzerland</td>
<td>0.36</td>
<td>0.38</td>
<td>0.40</td>
<td>0.42</td>
<td>0.44</td>
<td>0.46</td>
<td>0.48</td>
<td>0.50</td>
<td>0.52</td>
<td>0.54</td>
<td>0.56</td>
</tr>
<tr>
<td>Sweden</td>
<td>0.34</td>
<td>0.35</td>
<td>0.36</td>
<td>0.37</td>
<td>0.38</td>
<td>0.39</td>
<td>0.40</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
</tr>
<tr>
<td>Japan</td>
<td>0.35</td>
<td>0.36</td>
<td>0.37</td>
<td>0.38</td>
<td>0.39</td>
<td>0.40</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
<td>0.45</td>
</tr>
<tr>
<td>Italy</td>
<td>0.40</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
<td>0.45</td>
<td>0.46</td>
<td>0.47</td>
<td>0.48</td>
<td>0.49</td>
<td>0.50</td>
</tr>
<tr>
<td>Greece</td>
<td>0.45</td>
<td>0.46</td>
<td>0.47</td>
<td>0.48</td>
<td>0.49</td>
<td>0.50</td>
<td>0.51</td>
<td>0.52</td>
<td>0.53</td>
<td>0.54</td>
<td>0.55</td>
</tr>
<tr>
<td>Germany</td>
<td>0.50</td>
<td>0.51</td>
<td>0.52</td>
<td>0.53</td>
<td>0.54</td>
<td>0.55</td>
<td>0.56</td>
<td>0.57</td>
<td>0.58</td>
<td>0.59</td>
<td>0.60</td>
</tr>
<tr>
<td>France</td>
<td>0.60</td>
<td>0.61</td>
<td>0.62</td>
<td>0.63</td>
<td>0.64</td>
<td>0.65</td>
<td>0.66</td>
<td>0.67</td>
<td>0.68</td>
<td>0.69</td>
<td>0.70</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgium</td>
<td>0.70</td>
<td>0.71</td>
<td>0.72</td>
<td>0.73</td>
<td>0.74</td>
<td>0.75</td>
<td>0.76</td>
<td>0.77</td>
<td>0.78</td>
<td>0.79</td>
<td>0.80</td>
</tr>
<tr>
<td>Denmark</td>
<td>0.80</td>
<td>0.81</td>
<td>0.82</td>
<td>0.83</td>
<td>0.84</td>
<td>0.85</td>
<td>0.86</td>
<td>0.87</td>
<td>0.88</td>
<td>0.89</td>
<td>0.90</td>
</tr>
<tr>
<td>The Netherlands</td>
<td>0.90</td>
<td>0.91</td>
<td>0.92</td>
<td>0.93</td>
<td>0.94</td>
<td>0.95</td>
<td>0.96</td>
<td>0.97</td>
<td>0.98</td>
<td>0.99</td>
<td>1.00</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Note: The table above shows the calculated values for uniform ad valorem tariff equivalent of tariff regimes against agricultural commodities for the years 1981-1991. The values represent the percentage of the cost of production of agricultural commodities that would be equivalent to applying an ad valorem tariff.

Vedlegg 2: Tollsatser på jordbruksprodukter i utvalgte land

Table 5. Calculation of uniform ad valorem tariff equivalent of tariff regimes against agricultural commodities, 1981-91 (percentage)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>United Kingdom</td>
<td>0.39</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
<td>0.45</td>
<td>0.46</td>
<td>0.47</td>
<td>0.48</td>
<td>0.49</td>
<td>0.50</td>
</tr>
<tr>
<td>Switzerland</td>
<td>0.36</td>
<td>0.38</td>
<td>0.40</td>
<td>0.42</td>
<td>0.44</td>
<td>0.46</td>
<td>0.48</td>
<td>0.50</td>
<td>0.52</td>
<td>0.54</td>
<td>0.56</td>
</tr>
<tr>
<td>Sweden</td>
<td>0.34</td>
<td>0.35</td>
<td>0.36</td>
<td>0.37</td>
<td>0.38</td>
<td>0.39</td>
<td>0.40</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
</tr>
<tr>
<td>Japan</td>
<td>0.35</td>
<td>0.36</td>
<td>0.37</td>
<td>0.38</td>
<td>0.39</td>
<td>0.40</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
<td>0.45</td>
</tr>
<tr>
<td>Italy</td>
<td>0.40</td>
<td>0.41</td>
<td>0.42</td>
<td>0.43</td>
<td>0.44</td>
<td>0.45</td>
<td>0.46</td>
<td>0.47</td>
<td>0.48</td>
<td>0.49</td>
<td>0.50</td>
</tr>
<tr>
<td>Greece</td>
<td>0.45</td>
<td>0.46</td>
<td>0.47</td>
<td>0.48</td>
<td>0.49</td>
<td>0.50</td>
<td>0.51</td>
<td>0.52</td>
<td>0.53</td>
<td>0.54</td>
<td>0.55</td>
</tr>
<tr>
<td>Germany</td>
<td>0.50</td>
<td>0.51</td>
<td>0.52</td>
<td>0.53</td>
<td>0.54</td>
<td>0.55</td>
<td>0.56</td>
<td>0.57</td>
<td>0.58</td>
<td>0.59</td>
<td>0.60</td>
</tr>
<tr>
<td>France</td>
<td>0.60</td>
<td>0.61</td>
<td>0.62</td>
<td>0.63</td>
<td>0.64</td>
<td>0.65</td>
<td>0.66</td>
<td>0.67</td>
<td>0.68</td>
<td>0.69</td>
<td>0.70</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgium</td>
<td>0.70</td>
<td>0.71</td>
<td>0.72</td>
<td>0.73</td>
<td>0.74</td>
<td>0.75</td>
<td>0.76</td>
<td>0.77</td>
<td>0.78</td>
<td>0.79</td>
<td>0.80</td>
</tr>
<tr>
<td>Denmark</td>
<td>0.80</td>
<td>0.81</td>
<td>0.82</td>
<td>0.83</td>
<td>0.84</td>
<td>0.85</td>
<td>0.86</td>
<td>0.87</td>
<td>0.88</td>
<td>0.89</td>
<td>0.90</td>
</tr>
<tr>
<td>The Netherlands</td>
<td>0.90</td>
<td>0.91</td>
<td>0.92</td>
<td>0.93</td>
<td>0.94</td>
<td>0.95</td>
<td>0.96</td>
<td>0.97</td>
<td>0.98</td>
<td>0.99</td>
<td>1.00</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Vedlegg 3: Tollsatser på jordbruksprodukter for utvalgte land

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>United Kingdom</td>
<td>31.1</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
<td>28.2</td>
<td>28.0</td>
<td>27.8</td>
<td>27.6</td>
</tr>
<tr>
<td>Switzerland</td>
<td>35.7</td>
<td>35.5</td>
<td>35.3</td>
<td>35.1</td>
<td>34.9</td>
<td>34.7</td>
<td>34.5</td>
<td>34.3</td>
<td>34.1</td>
<td>33.9</td>
<td>33.7</td>
<td>33.5</td>
<td>33.3</td>
<td>33.1</td>
</tr>
<tr>
<td>Sweden</td>
<td>31.0</td>
<td>30.6</td>
<td>30.2</td>
<td>29.8</td>
<td>29.4</td>
<td>29.0</td>
<td>28.6</td>
<td>28.2</td>
<td>27.8</td>
<td>27.4</td>
<td>27.0</td>
<td>26.6</td>
<td>26.2</td>
<td>25.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Spain</td>
<td>34.0</td>
<td>33.6</td>
<td>33.2</td>
<td>32.8</td>
<td>32.4</td>
<td>32.0</td>
<td>31.6</td>
<td>31.2</td>
<td>30.8</td>
<td>30.4</td>
<td>30.0</td>
<td>29.6</td>
<td>29.2</td>
<td>28.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugal</td>
<td>34.3</td>
<td>34.0</td>
<td>33.7</td>
<td>33.4</td>
<td>33.1</td>
<td>32.8</td>
<td>32.5</td>
<td>32.2</td>
<td>31.9</td>
<td>31.6</td>
<td>31.3</td>
<td>31.0</td>
<td>30.7</td>
<td>30.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Norway</td>
<td>72.3</td>
<td>72.1</td>
<td>71.9</td>
<td>71.7</td>
<td>71.5</td>
<td>71.3</td>
<td>71.1</td>
<td>70.9</td>
<td>70.7</td>
<td>70.5</td>
<td>70.3</td>
<td>70.1</td>
<td>69.9</td>
<td>69.7</td>
</tr>
<tr>
<td>New Zealand</td>
<td>22.6</td>
<td>22.4</td>
<td>22.2</td>
<td>22.0</td>
<td>21.8</td>
<td>21.6</td>
<td>21.4</td>
<td>21.2</td>
<td>21.0</td>
<td>20.8</td>
<td>20.6</td>
<td>20.4</td>
<td>20.2</td>
<td>20.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Netherlands</td>
<td>31.0</td>
<td>30.8</td>
<td>30.6</td>
<td>30.4</td>
<td>30.2</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Japan</td>
<td>64.6</td>
<td>64.4</td>
<td>64.2</td>
<td>64.0</td>
<td>63.8</td>
<td>63.6</td>
<td>63.4</td>
<td>63.2</td>
<td>63.0</td>
<td>62.8</td>
<td>62.6</td>
<td>62.4</td>
<td>62.2</td>
<td>62.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Italy</td>
<td>31.4</td>
<td>31.2</td>
<td>31.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>28.9</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
<td>28.2</td>
<td>28.0</td>
<td>27.8</td>
<td>27.6</td>
</tr>
<tr>
<td>Israel</td>
<td>21.0</td>
<td>20.8</td>
<td>20.6</td>
<td>20.4</td>
<td>20.2</td>
<td>20.0</td>
<td>19.8</td>
<td>19.6</td>
<td>19.4</td>
<td>19.2</td>
<td>19.0</td>
<td>18.8</td>
<td>18.6</td>
<td>18.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgium</td>
<td>31.0</td>
<td>30.8</td>
<td>30.6</td>
<td>30.4</td>
<td>30.2</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
</tr>
<tr>
<td>France</td>
<td>31.0</td>
<td>30.8</td>
<td>30.6</td>
<td>30.4</td>
<td>30.2</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Ireland</td>
<td>31.0</td>
<td>30.8</td>
<td>30.6</td>
<td>30.4</td>
<td>30.2</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Denmark</td>
<td>31.0</td>
<td>30.8</td>
<td>30.6</td>
<td>30.4</td>
<td>30.2</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Canada</td>
<td>24.3</td>
<td>24.1</td>
<td>23.9</td>
<td>23.7</td>
<td>23.5</td>
<td>23.3</td>
<td>23.1</td>
<td>22.9</td>
<td>22.7</td>
<td>22.5</td>
<td>22.3</td>
<td>22.1</td>
<td>21.9</td>
<td>21.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgium</td>
<td>31.0</td>
<td>30.8</td>
<td>30.6</td>
<td>30.4</td>
<td>30.2</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Austria</td>
<td>31.0</td>
<td>30.8</td>
<td>30.6</td>
<td>30.4</td>
<td>30.2</td>
<td>30.0</td>
<td>29.8</td>
<td>29.6</td>
<td>29.4</td>
<td>29.2</td>
<td>29.0</td>
<td>28.8</td>
<td>28.6</td>
<td>28.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Table 6: Calculation of uniform ad valorem tariff-equivalent of tariff regimes against other agriculture, 1997–98 (percent)
Vedlegg 4: Eksportland for new zealandske landbruksprodukter

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