

Notat 2003–20

# Konsekvensanalyse av EU-medlemskap

Klaus Mittenwei  
(red.)

---

<b>Tittel</b>	Konsekvensanalyse av EU-medlemskap
<b>Forfattere</b>	Klaus Mittenzwei, Erland Kjesbu, Nils Kristian Nersten, Lars Johan Rustad, Asbjørn Veidal
<b>Prosjekt</b>	Konsekvensanalyse av EU-medlemskap (E025)
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2003
<b>Antall sider</b>	57
<b>ISBN</b>	82-7077-529-0
<b>ISSN</b>	0805-9691
<b>Emneord</b>	norsk landbruk, landbrukspolitikk, EU, CAP, konsekvensanalyse, WTO

---

## Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruksdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

# Forord

---

Landbrukets Utredningskontor har bedt NILF om å foreta en analyse av virkningene av et EU-medlemskap for norsk jordbruk. Analysen begrenses ved å sette fokus på konsekvensene på mellomlang og lang sikt, i tillegg til at det er foretatt en statistisk inntekts- og kostnadsanalyse. Relevant sammenligningsgrunnlag har bl.a. vært en «referansebane», dvs. en framskrivning av gjeldende utviklingstrekk knyttet til norsk landbruk og landbrukspolitik, samt et scenario der det er tatt hensyn til en ferdigforhandlet WTO-avtale.

Analysen er i hovedsak basert på likevektsmodellen «JORDMOD». Budsjettnemndas «Totalkalkyle for jordbruket» er nyttet i den statiske inntekts- og kostnadsvurderingen.

Klaus Mittenzwei har ledet arbeidet. I tillegg har Nils Kristian Nersten, Erland Kjesbu, Lars Johan Rustad, Asbjørn Veidal og Nils Øyvind Bergset vært med på å utarbeide rapporten. Klaus Mittenzwei har hatt ansvar for JORDMOD-beregningene (kap. 2.1 og 5), mens Lars Johan Rustad har gjennomført beregninger på Totalkalkylen (kap. 2.2 og 4). Nils Kristian Nersten, Erland Kjesbu og Asbjørn Veidal har skrevet kapittel 3. Klaus Mittenzwei og Nils Kristian Nersten har skrevet kap. 1 og 6. Undertegnede har lest utkast til rapport og bidratt med innspill til arbeidet.

Vi takker oppdragsgiver for oppdraget og for et godt samarbeid.

Oslo, 23. juni 2003

Leif Forsell



# Innhold

---

1	INNLEDNING.....	1
2	METODE.....	3
2.1	JORDMOD.....	3
2.1.1	Beskrivelse av modellen .....	3
2.1.2	Basisløsning 2002 .....	6
2.2	Totalkalkylen.....	7
2.2.1	Beskrivelse av Totalkalkylen.....	7
2.2.2	Basisløsningen av Totalkalkylen .....	8
3	LANDBRUKET I EU.....	9
3.1	EUs felles landbrukspolitikk (CAP) – en oversikt .....	9
3.1.1	Målsettingene for EUs felles jordbrukspolitikk.....	9
3.1.2	CAPs første pilar: Markeds- og prispolitikk.....	10
3.1.3	CAPs andre pilar: Struktur- og regionalpolitikk.....	11
3.1.4	EUs budsjett.....	12
3.1.5	Politikkutforming i EU .....	12
3.1.6	EUs utvidelse 1995: Østerrike, Sverige og Finland.....	13
3.2	Nærmere om pris- støtteordningene i CAP .....	14
3.2.1	Pris- og markedsordninger.....	14
3.2.2	Melk og melkeprodukter.....	17
3.2.3	Planteproduksjon.....	19
3.2.4	Storfekjøtt .....	20
3.2.5	Annet kjøtt .....	23
3.3	Regional- og strukturpolitiske virkemidler .....	23
3.3.1	LFA (Less-favoured area).....	23
3.3.2	Miljøstøtte .....	24
3.3.3	Investeringsstøtte .....	25
3.3.4	Andre støtteordninger .....	25
3.4	Nasjonale støtteordninger.....	26
3.4.1	Nasjonal støtte i Finland .....	27
3.5	Oppsummering.....	29
4	BEREGNINGER MED TOTALKALKYLEN .....	31
4.1	Forutsetninger.....	31
4.1.1	Produsentpriser .....	31
4.1.2	Tilskudd .....	32
4.1.3	Priser på innsatsfaktorer.....	32
4.2	Resultater.....	33
5	BEREGNINGER MED JORDMOD .....	35
5.1	Felles forutsetninger.....	35
5.2	Referansealternativer.....	37
5.2.1	Forutsetninger .....	38
5.2.2	Resultater .....	39
5.3	EU-medlemskap .....	41
5.3.1	Forutsetninger .....	41

5.3.2	Resultater .....	43
5.4	Samlet vurdering .....	45
5.4.1	Markedsbalanse.....	45
5.4.2	Faktorbruk.....	48
5.4.3	Støttenivå og finansiering .....	49
6	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON .....	53
	LITTERATURLISTE.....	57

# 1 Innledning

---

Landbrukets Utredningskontor har bedt NILF om å foreta en analyse av virkningene av et EU-medlemskap for norsk jordbruk.

Analysen skal dekke problemstillinger knyttet til enkeltprodukter, bruksnivå (inntekts- og kostnadskonsekvenser) og totalnivå (sysselsetting, vurdering av produksjon, geografisk fordeling). I tillegg er det nødvendig å foreta vurderinger knyttet til et forhandlingsresultat og den resulterende virkemiddelutformingen i den nye jordbrukspolitikken.

Analysen begrenses ved å sette fokus på konsekvensene på mellomlang og lang sikt, i tillegg til at det er foretatt en statisk vurdering. utfordringene knyttet til de første årene ved et EU-medlemskap (for eksempel EUs priser fra første dag og eventuelle degressive kompensasjonsutbetalinger) sees bort fra i dette prosjektet.

Analysearbeidet vil tjene to hovedformål for oppdragsgiver:

- Vurdere de økonomiske og institusjonelle rammevilkårene for norsk jordbruk og jordbrukspolitikken innenfor EUs felles landbrukspolitikken (CAP)
- Bygge opp egen kompetanse, også for «internt bruk»

Konsekvensanalysen baserer seg på to alternative beregningsmetoder:

- JORDMOD-beregninger
- Totalkalkylen

«JORDMOD» er en partiell likevektsmodell for det norske jordbruket der de viktigste jordbruksproduktene er representert med en tilbuds- og etterspørselsside. Det beregnes likevektspriser og likevektskvanta ut fra gitte produksjonskostnader, etterspørselsfunksjoner og rammevilkår. Modellen egner seg spesielt til å studere sammenhenger mellom anvendelse av ulike virkemidler og aktivitetsnivået til den norske jordbrukssektoren. Modellen tar også høyde for mulige strukturtilpasninger i primærjordbruket.

«Totalkalkylen» representerer det viktigste grunnlagsmaterialet foran de årlige jordbruksoppgjørene. Det er Budsjettnemnda for jordbruket (BFJ) som er ansvarlig for beregningene, som viser de totale inntektene og kostnadene i norsk jordbruk. I forhold til

JORDMOD, representerer Totalkalkylen en ren statisk tilnærming for konsekvensvurderinger av større tilpasninger av landbrukspolitikken.

I tillegg til å analysere konsekvenser av et EU-medlemskap, har vi foretatt JORDMOD-beregninger på to referansealternativer:

- Referansebane uten WTO-avtale
- WTO-avtale basert på EUs forslag

Norsk landbruk er hele tiden i endring, og framtidige rammebetingelser kan bli vesentlig endret, uavhengig av om Norge blir medlem av EU eller ikke. Relevant sammenligningsgrunnlag vil derfor ikke være «dagens situasjon».



## 2 Metode

---

### 2.1 JORDMOD

Konsekvensanalysen baserer seg i hovedsak på beregninger med jordbruksmodellen JORDMOD. Dette innebærer at vi ser på norsk jordbrukssektor separat, regner relativt grovt på «totalnivå» og har et relativt langsiktig tidsperspektiv der en også tar høyde for at en rekke forhold, også utenfor landbrukssektoren, endrer seg.

Analysen med JORDMOD må ses på som en *øvelse i langsiktighet*. JORDMOD er ment å brukes som et bidrag i vurderingen av de langsiktige trendene for norsk landbruk og de langsiktige effektene av norsk landbrukspolitikk. Ved siden av resultatene er det vel så mye prosessen som leder fram til de endelige resultatene som er av stor interesse.

#### 2.1.1 Beskrivelse av modellen

JORDMOD er en partiell likevektsmodell for det norske jordbruket der de viktigste jordbruksproduktene<sup>1</sup> er representert med en tilbuds- og etterspørselsside. Det beregnes likevektspriser og likevektskvanta ut fra gitte produksjonskostnader, etterspørselsfunksjoner og rammevilkår. Modellen er statisk i den forstand at den ikke sier noe om prosessen fram til likevektstilstanden. Andre viktige endogene variable er modellbrukenes etterspørsel etter innsatsfaktorer, import og eksport av jordbruksprodukter samt driftsformenes bruksstrukturer. JORDMOD forutsetter full mobilitet til og fra jordbrukssektoren av både arbeidskraft og kapital, og må derfor tolkes som en langsiktig modell. Modellen egner seg spesielt til å studere sammenhenger mellom anvendelse av ulike virkemidler og aktivitetsnivået til den norske jordbrukssektoren. Når JORDMOD brukes til å belyse slike sammenhenger, er det først og fremst de kvalitative resultatene man bør legge mest vekt på.

---

<sup>1</sup> Kumelk og melkeprodukter (bl.a. konsummilk, ost og smør), storfekjøtt, svinekjøtt, sauekjøtt, fjørfekjøtt, egg, poteter, matkorn (dvs. hvete) og fòrkorn (dvs. bygg og havre).

Verdensmarkedsprisene er eksogene variable i modellen. Det betyr at innenlandske produsenter og forbrukere ikke kan påvirke prisene på verdensmarkedet gjennom egen adferd.

Det antas i JORDMOD at alle næringsdrivende i norsk jordbrukssektor er prisfaste kvantumstilpassere i samtlige faktormarkeder. Viktige innsatsfaktorer er arbeidskraft, kapital og areal. Prisene på de to førstnevnte innsatsfaktorene er eksogene og bestemmes utenfor modellen. For areal genereres det en grunnrente. Dette impliserer for eksempel at arbeidskraft som ikke får et gitt vederlag slutter i jordbruket. På samme måte forutsettes at kapital som ikke oppnår en gitt forrentning trekkes ut av jordbruket og tilføres andre næringer.

Det totale tilbudet av jordbruksprodukter i modellen består av den innenlandske produksjonen og import. Innenlandsk produksjon og import forutsettes å være perfekte substitutter. Den innenlandske produksjonen kan deles opp i forskjellige produksjonsprosesser eller driftsformer. Primærjordbruket er representert gjennom driftsformer.<sup>2</sup> Disse er konstruert ved bruk av økonometriske beregninger på NILFs driftsgranskinger eller laget som syntetiske brukstyper basert på annen materiale. Totalt utgjør dette mer enn 760 modellbruk spredt rundt om i landet. Den innenlandske produksjonen finner til en hver tid sted på de modellbrukene som er mest lønnsomme under de gitte rammevilkårene. Næringsmiddelindustrien er i JORDMOD modellert på førstehåndsomsetningsnivå (for eksempel slakting i kjøttforedlingen) med faste foredlingsmarginer per kg eller liter.

I utgangspunktet er markedene for førstehåndsomsetning modellert ved frikonkurranse. Det forutsettes blant annet perfekte markeder og fri prisdannelse. Dette gjelder imidlertid ikke for meierivarer. Markedene for meierivarer er kjennetegnet ved en monopolistisk tilpasning med produksjonsbegrensninger (melkekvoter) og i all hovedsak én aktør på markedet (TINE Norske Meierier). I modellen reflekteres dette ved at melkemengden (dvs. råmelk levert til meieri) maksimeres under bibetingelsen av at meieriene ikke går med underskudd og at prisene ikke overstiger maksimalprisene fastsatt i jordbruksavtalen. Produsentprisen for melk blir da i prinsippet fastsatt utfra hva det koster å produsere den «siste» (dvs. den marginale) literen med melk. Modellen håndterer også en fjerning av monopoltilpasningen. I det tilfelle maksimeres ikke lenger melkemengden, men summen av produsent- og konsumentoverskudd. Produsentprisen til melk blir da fastsatt utfra melkens anvendelse (om den går til konsummelk, ost, skummetmelkpulver eller smør). Det kan i dette tilfelles også legges inn melkekvoter på enkeltbruksnivå eller regionalt nivå.

Landet er delt inn i ti produksjonsregioner<sup>3</sup> som hver har begrenset tilgang på areal. Inndelingen er gjort for å ta hensyn til topografiske og klimatiske forskjeller som eksisterer mellom Norges landsdeler. Dessuten følger regionsinndelingen i stor grad den eksisterende soneinndelingen i tilskuddssammenheng (for eksempel pristilskudd og areal- og kulturlandskapstillegget).

Modellbrukene i JORDMOD forutsettes å fremstille sine produkter med Leontief produksjonsteknologi. En slik teknologispesifikasjon gjør at modellbrukene ikke kan

---

<sup>2</sup> Rene melkebruk, melkebruk med storfeslakt, økologiske melkebruk, geitebruk, bruk med storfeslakt, ammekyrsbruk, bruk med sau basert på innmarksbeite, bruk med sau basert på utmark, potetbruk, kornbruk, svinebruk i kombinert produksjon (purker og slaktegriser) med og uten kornproduksjon i tillegg, bruk med verpehøner med og uten kornproduksjon i tillegg, bruk med slaktekyllinger og kornproduksjon.

<sup>3</sup> Østlandets flatbygder (tilskuddssone 1), Østlandets flatbygder (tilskuddssone 3), Østlandets skogsbygder, Østlandets dalbygder, Rogagder (Rogaland og Agder-fylkene), Jæren, Vestlandet, Trøndelags flatbygder, Trøndelags andre bygder og Nord-Norge.

foreta substitusjon mellom innsatsfaktorene. Dette skyldes at Leontief produksjonsteknologi impliserer faste forhold mellom de ulike innsatsfaktorene, de ulike produktene og mellom innsatsfaktorer og produktmengder. Det finnes imidlertid unntak. I korn- og grasproduksjonen er avlingsnivået en funksjon av gjødselmengden (nitrogen). Gjødselmengden er igjen et resultat av forholdet mellom gjødselpris og produktpris (korn og melk) samt variable kostnader i korn- og grasproduksjonen. Melkeytelsen beregnes på grunnlag av innsatt kraftfôr og grovfôr. Prisen på melk, kraftfôr og grovfôr bestemmer nivået av melkeytelsen og kraftfôrprosenten. Substitusjon kan også finne sted mellom for eksempel arbeidskraft og kapital, ved at arbeidsintensive modellbruk erstattes av modellbruk som er intensive i anvendelsen av kapital.

Den totale etterspørselen etter sluttprodukter består av innenlandsk konsum og eksport. Eksporten av sluttprodukter skjer til verdensmarkedspriser, mens den innenlandske etterspørselen er representert ved lineære etterspørselsfunksjoner.

Modellen finner fram til en løsning ved å maksimere summen av produsent- og konsumentoverskudd. Denne summen kalles også for «samlet velferd» og er et mål for velferdsnivået av det enkelte scenario. Grovt sett er konsumentoverskudd definert som verdidifferansen mellom konsumentenes maksimale betalingsvillighet for jordbruksprodukter og de faktiske utleggene. Generelt øker konsumentoverskuddet med fallende priser (reduksjon i faktiske utlegg) og økt forbruk (høyere verdi ved samme prisdifferanse). Produsentoverskudd er grovt sett vederlaget til alle de produksjonsfaktorer som ikke inngår i kostnadsfunksjonen. Siden modellen forutsetter full avlønning av alle (variable og faste) produksjonsfaktorene er produsentoverskuddet i de fleste tilfeller tilnærmet null. Modellen genererer et produsentoverskudd dersom inntektene på et gitt bruk er høyere enn de samlede kostnadene. I dette tilfellet manifesterer produsentoverskuddet seg i form av høyere jordleiepriser eller priser for melkekvote. Det er viktig å poengtere at velferdsnivået gjelder kun de produkter som omfattes av modellen. Velferdsnivået gjelder altså ikke for hele samfunnet og heller ikke for hele matvaresektoren. Det er også viktig å nevne at samfunnsøkonomisk overskudd ikke omfatter verdien av de kollektive godene og de eksterne effektene som jordbruket produserer («jordbrukets multifunksjonalitet»). Siden jordbruket i Norge gjerne legitimeres med verdien av jordbrukets multifunksjonalitet, kan samfunnsøkonomisk overskudd derfor lett bli et noe for snevert velferds mål.

De viktigste endogene variablene i JORDMOD er produserte mengder, innenlandsk konsum, import og eksport, priser, sysselsetting, arealbruk, kapitalinnsats, støtten til jordbruket<sup>4</sup> og det samfunnsøkonomiske overskuddet. Støtten til jordbruket kan deles inn i budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Budsjettstøtten består av overføringer til jordbruket over statsbudsjettet. Skjermingstøtten betales av de innenlandske konsumentene i form av norske priser på jordbruksvarer som er høyere enn hva de ville ha vært ved fri import. Det samfunnsøkonomiske overskuddet er definert som summen av produsent- og konsumentoverskuddet med fradrag av netto overføringer til jordbrukssektoren. JORDMOD er som tidligere nevnt en langsiktig likevektsmodell og den beregnede likevekten ligger en del år fram i tid. Derfor er det viktig å justere dataene i modellen for å ta hensyn til blant annet befolkningsvekst og produktivitetsvekst i produksjonen. En økning av befolkningen vil i modellen lede til økt innenlandsk etterspørsel etter sluttprodukter. Vekst i produktivitet tas hensyn til ved at en lar modellbrukene produsere mer for en gitt mengde av innsatsfaktorer.

---

<sup>4</sup> Modellen inneholder de viktigste støtteordninger som prisstøtte (Grunntilskudd, distriktstilskudd og markedsordningen for korn), direkte støtteordninger (for eksempel areal- og kulturlandskapstillegget, produksjonstillegg husdyr og driftstilskott melkeproduksjon) og velferdsordninger (Refusjon av avløserutgifter ferie/fritid).

JORDMOD er formulert slik at det kan legges restriksjoner på aktivitetsnivået i jordbruket, dvs. det er mulig å «tvinge» modellen til å opprettholde en viss produksjonsmengde (om ønskelig regionalt fordelt) eller en viss mengde areal eller et vist antall årsverk. I slike tilfeller beregner modellen en såkalt «skyggepris» knyttet til restriksjonen. Denne skyggeprisen tolkes som et tilskudd jordbruket må få dersom nivået av restriksjonen skal kunne overholdes.

Resultatene fra JORDMOD må tolkes i lys av de svakheter og begrensninger som kjennetegner modellen. Som nevnt over er det sterke begrensninger på modellbrukens mulighet til å substituere mellom innsatsfaktorer. Beregninger av modellbrukens faktorbruk og kostnadsnivå er gjort med utgangspunkt i økonometriske analyser på NILFs driftsgranskinger. Siden dette materialet gjenspeiler dagens situasjon i Norge med stor utstrekning av småskala-bruk, blir datagrunnlaget for storskala-drift for dårlig. Følgelig får vi et omfattende ekstrapoleringsproblem når vi anvender våre økonometriske beregninger til å anslå faktorbruk og kostnadsnivå for bruk som drives med produksjonsskala utenfor vårt observasjonsmateriale. En del av usikkerheten blir redusert ved at vi har anvendt observasjoner gjort i Danmark og Tyskland av bruk som produserer med relativt stor skala.

På den andre siden forutsetter JORDMOD for det meste samme intensitet (dvs. forholdet mellom innsatsfaktorer og produksjon) i alle scenarier, hvis en ser bort fra tilpasning i korn- og melkesektoren med hensyn på avlingsnivå og melkeytelse. Dette kan implisere en undervurdering av den enkelte bondes tilpasningsmuligheter. I virkeligheten vil en bonde kunne tilpasse sin faktorinnsats ved endrede produsentpriser.

Det er klart at ekstrapoleringsproblemet kombinert med begrensningene og svakhetene kommentert ovenfor, tilsier at modellens resultater kan forventes å være mer ytterliggående enn det som vil skje i praksis. Derfor bør resultatene tolkes med forsiktighet. Enhver modell er en forenkling av en kompleks og heterogen virkelighet. JORDMODs styrke ligger i dens evne til å belyse fundamentale sammenhenger i jordbruket mellom ulike virkemidler og aktivitetsnivået og i slike analyser er det de kvalitative resultatene som står i sentrum.

### 2.1.2 Basisløsning 2002

JORDMODs basisløsning er modellens representasjon av «dagens situasjon», gitt en langsiktig tilpasning til dagens landbrukspolitik. Jordbruket er imidlertid en dynamisk næring og av flere årsaker vil en av modellens hovedforutsetninger, nemlig en eksogen bestemt avkastning for alt innsatt arbeid og for kapital ikke nødvendigvis være oppfylt for alle bruk. Derfor vil modellens løsning avvike noe fra registrerte tall. Tallmaterialet som JORDMOD baserer seg på er hentet fra NILFs driftsgranskinger. Brukene i dette materialet fanger ikke opp hele variasjonen i dagens norske jordbruk, men overrepresenterer bruk større enn gjennomsnittet. Siden små bruk bruker forholdsvis mer arbeid per enhet (lav arbeidsproduktivitet), vil modellen av den grunn undervurdere arbeidsforbruket i jordbruket.

Modellen er kalibrert til år 2002. Dette betyr at etterspørselssystemet med priser og forbruksmengder refererer seg til dette året. Det samme gjelder virkemiddelsystemet der satsene for de viktigste støtteordningene i norsk jordbruk er lagt til grunn ved beregningen av støtte per bruk. Alle priser og kostnader er kalibrert til 2002, enten ved å bruke registrerte tall direkte, eller ved å framskrive tall fra JORDMODs tidligere basisløsning for 1998 ved hjelp av pris- og kostnadsindekser.

En sammenligning av registrerte tall for 2002 med modellens beskrivelse av situasjonen i jordbruket dette året viser små avvik for produksjon, forbruk og prisnivå (en-

gros og produsent) av hovedproduktene kjøtt, melk og korn. Dette vil si at avvikene er mindre enn 10 % i begge retninger.

Når det gjelder faktorbruk undervurderer modellen både arbeid og areal. Det modellberegnete arbeidsforbruket er ca. 30 % lavere enn det registrerte arbeidsforbruket for 2002. Ved siden av årsakene nevnt innledningsvis, skyldes avviket også at JORDMOD ikke omfatter alle produksjoner. Arbeidsintensiv frukt-, grønt- og blomsterproduksjon samt produksjon av skinn, kanin og honning er ikke med i JORDMOD. Det kan også nevnes at registreringen av arbeidsforbruket er basert på usikkert grunnlag.

Virkemiddelsystemet omfatter som nevnt overfor de viktigste støtteordningene til norsk jordbruk. Blant pristilskuddene gjelder dette grunn- og distriktstilskudd, tilskudd til ull, frakttilskudd for egg og tilskudd til potet i Nord-Norge. De viktigste direkte støtteordningene er areal- og kulturlandskapstilskuddet, produksjonstillegget til husdyr og driftstillegg i melkeproduksjonen. I tillegg er avløsertilskuddet for ferie og fritid tatt med i JORDMOD. Investeringsstøtten kommer fram i datamaterialet gjennom lavere kapitalkostnader. For øvrig er jordbrukets særskilte skattefradrag implementert med de regler som gjaldt i 2002. Siden modellen ikke inneholder tall for næringsinntekt er kravet for familiens arbeidsvederlag lagt til grunn.

## 2.2 Totalkalkylen

### 2.2.1 Beskrivelse av Totalkalkylen

Totalkalkylens normaliserte regnskaper utarbeides årlig av Budsjettnemnda for jordbruket som en del av grunnlagsmaterialet for jordbruksforhandlingene, og er den viktigste makroøkonomiske dokumentasjonen av status og utviklingstrekk i norsk jordbruk. Totalkalkylen tar sikte på å vise hvilke verdier som er skapt i beregningsårene ved utnyttelse av jordbrukets produksjonsfaktorer. Hele landet ses på som ett stort bruk. Beregningene gjøres normalt på kalenderårstermin.

Forskjellen på Totalkalkylens normaliserte regnskaper og Totalkalkylens registrerte regnskaper er i prinsippet at tallseriene er justert til de forhold som en kan anta ville rådd under et normalår. En jevner derved ut inntektssvingninger som har årsak i avlingsvariasjoner.

Inntektene omfatter verdien av jordbruksprodukter til salg og verdien av jordbruksprodukter som produsentene bruker i egen husholdning (hjemmeforbruk). Videre beregnes de endringer som i årets løp har funnet sted i buskapsverdien. Under inntektene tas også med kjøreinntekter og verdien av egne investeringsarbeider ved jordbruksbefolkningens arbeid på driftsbygninger, maskiner og redskaper, grøfting og nydyrking.

På kostnadssiden inngår samlet forbruk av produksjonsmidler og tjenester som er levert fra andre sektorer samt kapitalslit, dvs. slitasje på det varige produksjonsutstyret i jordbruket, som maskiner, bygninger og grøfter.

Mellomproduktene, som hjemmeavlet fôr, bruk av eget såkorn og settepoteter, omsetning av livdyr mv., inngår i den interne omsetning i jordbrukssektoren og er således verken inntekts- eller kostnadsført. Trygdeavgiftene er holdt utenom ved beregningene, med unntak av den kollektivt innbetalte medlemsavgift til folketrygden som innbetales over jordbruksavtalen.

Kapitalslitet er beregnet etter saldoprinsippet og med prisjustering i henhold til konsumprisindeksen

Rentekostnader til lånt kapital er utgiftsført i nominelle størrelser. Imidlertid inntektsføres «Effekt av finansiering» som tilsvarer forskjellen nominelle rentekostnader og reelle rentekostnader (justert for generell prisstigning).

Resultatet «Vederlaget til arbeid og egenkapital» beregnes som sum inntekter inkl. tilskudd minus sum kostnader inkl. rente på lånt kapital pluss «Effekt av finansiering». «Vederlag til arbeid og egenkapital» omfatter godtgjøring både til brukeren, familien, leid arbeidskraft og brukerfamiliens egenkapital som er satt inn i foretaket.

Beregningene er avgrenset til jordbrukssektoren, herunder hagebruk, gartneri og pelsdynæring, og viser derfor ikke det som jordbruksbefolkningen tjener ved virksomhet utenfor jordbruket. En del av vederlaget til arbeid og egenkapital vil imidlertid også tilfalle personer som har sitt hovedyrke i andre næringer. Det beregnede arbeidsforbruk er på samme måte knyttet til jordbrukssektoren. Produksjonen i villahager er holdt utenom beregningene.

Ved verdiberegningen inntektsføres den produksjon som har skjedd i kalenderåret og kostnadsføres de produksjonsmidler som er satt inn i produksjonen i samme beregningsår. For planteproduktene inntektsføres salget og hjemmeforbruket til mat for den produksjon som har skjedd i beregningsåret, selv om omsetningen for en del av produksjonen, for f.eks. grønnsaker, først skjer i neste kalenderår. På samme måte kostnadsføres f.eks. kunstgjødselforbruket i det kalenderår som faller sammen med produksjonsåret, selv om en del av kunstgjødsla allerede er innkjøpt foregående kalenderår.

Innbetalt merverdiavgift er fradragsberettiget og holdes derfor utenom beregningene.

Totalregnskapet gir et samlet uttrykk for hva inntekter, kostnader mv. har vært i de enkelte år, påvirket bl.a. av ulike vekst- og innhøstingsforhold. Totalbudsjettet er rettet framover og angir sannsynlige inntekter og kostnader under visse, bestemte forutsetninger, f.eks. normalårsavlinger i planteproduksjonen i budsjettåret. Dersom de faktiske tallene til f.eks. avlingene avviker fra tallene for de beregnede normalårsavlinger, vil dette gi seg utslag i avvik fra budsjettets produksjonstall, gjennomsnittspriser, kraftforbruk mv.

## 2.2.2 Basisløsningen av Totalkalkylen

Basisløsningen for beregninger basert på Totalkalkylen er foreløpig regnskap for 2002 i Totalkalkylens normaliserte regnskaper slik de er presentert i Budsjettnemnda for jordbrukets utredning nr. 1, offentliggjort 11. april 2003.

Konsekvensberegningene er gjort statistisk. Det vil si at produserte mengder og mengden innsatsfaktorer er holdt konstant, mens det er endrede priser og tilskudd en analyserer konsekvensen av.

## 3 Landbruket i EU

---

### 3.1 EUs felles landbrukspolitikk (CAP) – en oversikt

I tiden etter den andre verdenskrig var størstedelen av Europa kjennetegnet av mangel på mat. Mange vesteuropeiske land, også Norge, valgte derfor å støtte og beskytte jordbruket for å forbedre matsituasjonen. Beskyttelsen omfattet også en skjerming mot handel med andre land, også innenfor Europa. Handelen med jordbruksvarer innenfor Europa var meget begrenset i denne perioden. Man begynte derfor å diskutere muligheten for å etablere et felles jordbruksmarked allerede rundt 1950. Forhandlingene om opprettelsen av EEC (Det europeiske økonomiske fellesskap) ble avsluttet med undertegningen av Roma-traktaten i 1957, som inneholder etableringen av et felles jordbruksmarked. Storbritannia, som tradisjonelt er svært skeptisk til statlig intervensjon i økonomien, ble ikke med i 1957, delvis på grunn av jordbruket. Isteden bidro Storbritannia til etableringen av EFTA (Den europeiske frihandelsorganisasjonen) der jordbruk hovedsakelig ikke var en del av samarbeidet. For de opprinnelige medlemmene av EEC var inkluderingen av jordbruket derimot avgjørende for å balansere medlemmenes interesser. Det var ventet at Frankrike (og Nederland) ville tjene på et felles marked for jordbruksprodukter, mens Tyskland ville tjene på et felles marked for industriprodukter.

#### 3.1.1 Målsettingene for EUs felles jordbrukspolitikk

Målsettingene for EUs felles jordbrukspolitikk (CAP – Common Agricultural Policy) ble nedfelt i Roma-traktatens §39(1) og forble uendret ved alle senere traktatendringer, senest i Nice-traktaten som trådte i kraft 1. februar 2003. Målsettingene for CAP vektlegger betydningen av produktivitetsvekst og effektiv produksjon. Produksjonen skulle foregå i de regioner som har komparative fortrinn, og inntektene per årsverk skulle økes gjennom produktivitetsvekst og strukturrasjonalisering. Samtidig er det nedfelt i Romatraktaten at det ved utformingen av jordbrukspolitikken skal tas hensyn til de naturgitte forskjellene mellom EUs jordbruksområder.

Målene for CAP er konkretisert gjennom tre grunnleggende prinsipper: Et felles marked, fellesskapelig preferanse og finansiell solidaritet. Det første prinsippet innebærer et felles indre marked uten handelsforstyrrende tiltak mellom medlemslandene. Med fellesskapelig preferanse menes en preferanse for produkter fra medlemsland framfor produkter fra tredje land; i praksis altså et grensevern rundt det indre marked. Finansiell solidaritet sikter mot finansieringen av CAP. Ifølge dette prinsippet skal alle tiltak finansieres fullt ut av EU, uavhengig av hvilket medlemsland som nyter godt av tiltaket. Siden EU-landene bidrar til EUs budsjett i forhold til deres økonomiske styrke, resulterer dette prinsippet i at enkelte land er netto mottakere fra CAP (særlig Frankrike og sørlige EU-land), mens andre land er netto bidragsyttere (særlig Tyskland). Prinsippet er kommet under press de senere årene. Det er vanskelig å forene med EUs selvuttalte mål om «nærhetsprinsippet», som krever at det administrative ansvaret for politikktutforming (og dermed også det finansielle ansvaret) skal legges på det lavest mulige nivået. I tillegg er netto bidragsytende land som Tyskland mindre villig til å avfinne seg med rollen som «EUs kasserer» på grunn av en stadig vanskeligere økonomisk situasjon.

Selv om målene for EUs jordbrukspolitik har stått uforandret i snart 50 år, har det skjedd tilpasninger, særlig i forbindelse med større reformer. I Agenda 2000, som inneholder retningslinjene for EUs nåværende CAP, presenteres «Den europeiske modellen for jordbruk». Hovedlinjene i denne modellen er en konkurransekraftig jordbrukssektor basert på varierende former for jordbruk som prøver å opprettholde landskapet og aktive landsbygder. Dermed beveger CAP seg i retning mot noen av de offisielle målene for norsk jordbrukspolitik (dvs. «fellesgoder» som kulturlandskap, miljø og matvaresikkerhet).

Til tross for at målene med CAP må karakteriseres som «liberalistiske» i den forstand at de reflekterer en større tro på et fungerende marked enn på statlige inngrep, tyder virkemiddelbruken på at CAP i praksis likevel domineres av regulering og proteksjonisme, om enn med lavere prisnivå enn i Norge.

### 3.1.2 CAPs første pilar: Markeds- og prispolitikk

Virkemidlene i CAP omfattet opprinnelig kun markedsregulering for enkelte produkter hvis hovedfunksjon var å sikre et høyere prisnivå enn på verdensmarkedet. Disse markedsordningene ble etter hvert etablert for de viktigste produktene. I dag er ca. 90 % av all jordbruksproduksjon underlagt markedsordninger. Prisnivået bidro til en kraftig økning av produksjonen. Siden forbruket ikke økte i samme takt, ble EU nødt til å eksportere overskuddet på verdensmarkedet. Dermed økte budsjettutgiftene, en faktor som jordbrukspolitikkerne etter hvert ikke kunne ignorere. Samtidig ble inntektene per årsverk redusert i denne perioden fordi strukturrasjonaliseringen ikke var omfattende nok. Som et resultat ble bl.a. kvotesystemet for melk og en restriktiv prispolitikk for korn vedtatt etter lange forhandlinger i 1984. Prispolitikken for korn gikk ut på automatisk å redusere prisen dersom produksjonsmengden lå høyere enn en på forhånd fastsatt «terskelsmengde». Fra 1984 til 1992 var CAP preget av en politikk der mengderegulerende tiltak stod sentralt i et forsøk på å stabilisere inntekter og begrense overproduksjonen.

På begynnelsen av 1990-tallet viste prognoser at dette systemet riktignok begrenset produksjonspresset ved å redusere priser, men at det ikke var mulig å opprettholde inntektsnivået. På denne bakgrunn vedtok EU i mai 1992 en reform som brøt med den prispolitikk som hadde vært CAPs kjennetegn siden dens etablering. Hovedprinsippet i EU-kommisjonens forslag til CAP-reform fra 1992 var gradvis å redusere priser ned mot nivået på verdensmarkedet og kompensere inntektsbortfallet gjennom direkte tilskudd. Ministerrådet, som har avgjørende myndighet, vedtok imidlertid en svekket ver-



sjon av CAP-reformen. Prinsippet om reduserte priser mot kompensasjon ble bare anvendt i kornproduksjonen, og prisreduksjonen ble mindre enn foreslått.

Først med Agenda 2000 fra 1999 ble kornprisene vedtatt redusert ned til nivået på verdensmarkedet og hovedprinsippet utvidet til også å omfatte storfekjøtt og melk. Agenda 2000 var ment å forberede opptaket av de østeuropeiske søkerlandene. I januar 2002 la EU-kommisjonen fram et forslag basert på erfaringen fra Agenda 2000 så langt («*mid-term review reform proposal*»). Der foreslår EU-kommisjonen blant annet å innføre ett tilskudd som erstatning for de fleste direkte areal- og dyretilskudd. Dette nye tilskuddet beregnes med bakgrunn i en historisk produksjon og er ikke lenger knyttet til løpende produksjon. Det kreves imidlertid at jordbruksarealet skal holdes i «god stand». Videre skal tilskuddet reduseres over tid og de frigjorte midlene overføres til regionalpolitiske tiltak som kalles for «CAPs andre pilar» (ved siden av markeds- og prispolitikken). Tilskuddet oppfyller kriteriene til «grønn boks» i WTO og gjør dermed CAP mer kompatibel overfor WTO. Dette er også en uttalt målsetting med reformforslaget.

De økonomiske virkemidlene nevnt så langt hører alle inn under markedsordningene i CAP som ble etablert på 1960-tallet. Felles for disse tilskuddene er at satsene ikke er differensiert med hensyn på bruksstørrelse eller region. Unntaket er arealtilskuddene for korn som er differensiert etter avlingsnivået. Virkemiddelsystemet reflekterer dermed EUs målsettinger om at regionale inntektsforskjeller ikke skal utjevnes ved hjelp av tilskudd eller andre virkemidler. Tilskudd med struktur- eller regionsinnretning ville stride mot ideen om utnyttelsen av komparative fortrinn.

### 3.1.3 CAPs andre pilar: Struktur- og regionalpolitikk

Etter hvert begynte EU å utvide virkemiddelbruken til også å omfatte struktur- og regionalpolitiske tiltak. Dette skjedde først og fremst for å harmonisere nasjonalt regelverk, og ikke for at CAP skulle brukes til å oppfylle generelle regionalpolitiske målsettinger. Et viktig struktur- og regionalpolitisk virkemiddel i CAP er den såkalte «LFA-støtte» eller støtte til vanskeligstilte områder («*less favoured areas*») som ble innført i 1975. Støtten gis som arealtilskudd i nærmere definerte områder med naturgitte ulemper som for eksempel fjellområder. I 1991 var over halvparten av alt jordbruksareal i EU omfattet av LFA-støtten. Andre struktur- og regionalpolitiske virkemidler inkluderer visse typer investeringsstøtte for enkeltbruk og støtte til næringsmiddelindustrien. I tillegg kan jordbruket i EU motta støtte gjennom EUs generelle regionalpolitiske tiltak.

I CAP-reformen fra 1992 ble disse virkemidlene styrket gjennom større fokus på støtte til miljøvennlige driftsformer, førtidspensjonering og tilplanting av jordbruksareal med skog. Enda større vekt fikk de regionalpolitiske virkemidlene i Agenda 2000. EU åpner for at medlemslandene på frivillig basis reduserer de direkte tilskuddene til fordel for bygdeutviklingsformål («*modulation*»). Et annet frivillig tiltak åpner for å knytte miljøkriterier til de direkte tilskuddene («*cross-compliance*») og redusere støtten for bruk som ikke oppfyller disse kriteriene. De innsparte midlene må så overføres til bygdeutvikling. EU-kommisjonens nye reformforslag fra januar 2003 gjør modulation og cross-compliance til en obligatorisk del av reformpakken. Forslaget ligger for tiden til behandling i Ministerrådet. Som så mange ganger tidligere er det ventet at rådet ikke vil gå så langt som EU-kommisjonens opprinnelige forslag tilsier. Dette skjedde både med CAP-reformen fra 1992 og Agenda 2000 og illustrerer at EUs jordbrukspolitik utformes i et spenningsfelt mellom medlemslandenes interesser (representert gjennom rådet) og EUs interesser (representert gjennom EU-kommisjonen). Hvis tidsplanen overholdes, vil reformforslaget vedtas før de østeuropeiske kandidatlandene blir EU-medlemmer i april 2004. Det kan tenkes at dette legger ytterligere press på å komme til enighet.

### 3.1.4 EUs budsjett

De økonomiske virkemidlene innen markeds- og prispolitikken (CAPs første pilar) og struktur- og regionalpolitikken (CAPs andre pilar) er hjemlet i EUs traktatverk. Mens markeds- og prispolitikken finansieres fullt ut av EU, er finansieringen av de fleste tiltakene innen struktur- og regionalpolitikken delt mellom EU og medlemslandene. Medlemslandenes egne støtteordninger til jordbruket, som ikke omfattes av EUs traktatverk, trenger EU-kommisjonens godkjenning på grunn av konkurransehensyn. Et viktig prinsipp med slike støtteordninger er at det kreves en form for gjenytelse av støttemottakeren (for eksempel pleie av kulturlandskapet). Derav følger at en støtteordning som kun har som formål å øke bøndenes inntekter, ikke er tillatt. Økonomiske virkemidler innen politikkområder der medlemslandene ikke har avstått suverenitet til EU, trenger heller ikke EU-kommisjonens godkjenning. Dette gjelder i første rekke tiltak innen skatte- og velferdspolitikken. Enkelte land, som for eksempel Tyskland, har i mange år støttet sitt jordbruk gjennom utstrakt bruk av særskilte skatte- og velferdsordninger.

Siden jordbruket er et av de politikkområdene der EU har mest myndighet, og det tilføres betydelige midler, utgjør jordbruksdelen i EUs samlede budsjett en stor andel. I 1989 ble 2 av 3 euro i EUs budsjett brukt til jordbruksformål. Ti år senere var andelen redusert til 57 %, delvis på grunn av omleggingen av jordbrukspolitikken i 1992. Som et resultat av Agenda 2000 vil andelen reduseres ytterligere til 46 % i 2006 (EU-15), men da er effekten av østutvidelsen ikke medregnet. Til tross for at EU markedsfører struktur- og regionalpolitikken som «CAPs andre pilar», er dens andel av budsjettmidlene forholdsvis beskjeden. Når Agenda 2000 er fullt ut implementert i 2006, skal andelen til CAPs andre pilar være rundt 10 % av hele EUs jordbruksbudsjett (EU-15).

### 3.1.5 Politikktutforming i EU

Politikktutforming i EU er en kompleks og komplisert prosess som tar tid. Natlige maratonmøter i Brussel der medlemslandenes jordbruksministre prøver å enes på overtid er en velkjent prosedyre. Dette er for så vidt ikke overraskende siden medlemslandene ofte har motstridende interesser i jordbrukspolitikken, mens det kreves enstemmighet – i hvert fall ved grunnleggende reformprosjekter som CAP-reformen fra 1992 og Agenda 2000. Delvis løftes jordbruksspørsmål også opp på regjeringssjefsnivå eller jordbruksministrene blir overstyrt av sine regjeringssjefer. Dette skjedde under behandlingen av Agenda 2000 der den franske president Jacques Chirac ikke aksepterte hva Frankrikes egen jordbruksminister hadde godtatt under EU-forhandlingene bare noen uker tidligere. Den vanlige saksgangen er at EU-kommisjonen legger nye virkemidler eller endringer i eksisterende virkemidler fram for EUs ministerråd. Det er EU-kommisjonen som har eksklusiv rett til å legge fram saker i rådet. Rådet kan bare ved enstemmighet legge fram et eget forslag. Ministerrådet har beslutningsmyndighet i jordbrukssaker. Under forhandlingene i rådet opptrer EU-kommisjonen som en slags megler mellom de ulike interessene, og prøver selvsagt å få gjennom mest mulig av sine egne forslag. Det er mange drivkrefter bak endringer i den til enhver tid bestående jordbrukspolitikken i EU. Blant disse er nasjonale interesser særlig viktig. Hver jordbruksminister representerer først og fremst sitt eget land i rådet. Når en sammenligner medlemslandenes interesser med det faktiske resultatet, tyder mye på at særlig Frankrike og Tyskland har fått betydelig gjennomslag for sine posisjoner. Frankrike som er EUs største produsent av jordbruksvarer, favoriserer en høyprispolitikk fordi dette bidrar til å holde produksjonen oppe og sikrer landet en høy andel av budsjettmidlene fra EU. Tyskland, som ofte omtales som EUs kasserer, er opptatt av produksjonsbegrensende tiltak for å holde budsjettutgiftene i sjakk. Høyprispolitikk og produksjonsbegrensende tiltak var bærende elementer i virkemiddelsystemet fram til 1992. CAP-reformen fra 1992 ble gjennomført etter store protester fra nettopp Frankrike og Tyskland. At de to

etter store protester fra nettopp Frankrike og Tyskland. At de to landene likevel stemte for reformen, kan forklares med en annen viktig drivkraft bak beslutningsprosessene, nemlig kostnadene ved ikke-handling. Det er først når kostnadene ved videreføring av status quo overstiger de eventuelt negative følgene av en reform, at beslutningene tas. På denne bakgrunn framstår EUs jordbrukspolitikk gjerne som et resultat av politisk hestehandel og som midlertidig løsning av en krise utløst av uavvendelige faktorer.

### 3.1.6 EUs utvidelse 1995: Østerrike, Sverige og Finland

Den foreløpig siste utvidelsen av EU fant sted i 1995 med Østerrike, Sverige og Finland. De tre landene er forholdsvis like når det gjelder å ha et relativt høyt kostnadsnivå (særlig lønnsnivå) og relativt ugunstige naturlige forhold for å drive jordbruk. Denne kombinasjonen bidro til et støttenivå i jordbruket som til dels lå betydelig over gjennomsnittet i EU før 1995. Et unntak var Sverige, som gjennomførte en større jordbruksreform på begynnelsen av 1990-tallet. For Sverige innebar EU-medlemskapet for enkelte sektorer økt regulering. Eksempelvis måtte melkekvoter gjeninnføres etter at de ble avskaffet i forbindelse med jordbruksreformen noen år tidligere.

I Østerrike ble støttenivået økt en god del i årene før EU-medlemskapet. Fra statlig side ble det lagt vekt på å markedsføre østerrikske jordbruksvarer som økologiske. Stikkordet er «Økoland Østerrike». De første erfaringer tyder på at dette kan ha bidratt til en holdningsendring blant forbrukere til å prioritere østerrikske matvarer framfor matvarer produsert i andre EU-land.

Fra et norsk perspektiv er de finske erfaringene med EU-medlemskapet kanskje mest interessante. Ikke bare fordi Norge og Finland er kjennetegnet ved nokså like naturforhold, men også fordi den finske jordbrukspolitikken hadde mange likhetstrekk med den norske før Finland ble EU-medlem. Det vil si et sterkt grensevern for finske jordbruksprodukter som ga et relativt høyt innenlandsk prisnivå, samt en god del direkte støtte.

EU-medlemskapet har gitt store utfordringer for finsk jordbruk og for utformingen av finsk jordbrukspolitikk. Finland har hatt anledning til å benytte seg av visse nasjonale ordninger innenfor rammen av CAP. Utviklingen fra 1995 og fram til i dag kjennetegnes av strammere økonomiske rammebetingelser og store strukturendringer, men likevel opprettholdelse av produksjonsvolumet.

Finland fikk i medlemskapsforhandlingene, som Sverige (og Norge), aksept for å gi langvarig, nasjonal støtte til jordbruket i nordlige deler av landet, såkalt «nordlig støtte». Støtten gis i hovedsak som støtte per hektar eller per dyr. I mai 2002 fikk finnene lov til å øke omfanget av den «nordlige støtten» med 10 %. I områdene sør i Finland, dvs. de som ikke har rett på «nordlig støtte», kan Finland gi ekstra nasjonal støtte. Dette er i tråd med medlemskapsavtalen, men støtten var i utgangspunktet ment å være midlertidig og degressiv. I januar 2000 fikk den finske regjeringen imidlertid EU-kommisjonens aksept for å videreføre hovedtrekkene fram til 2003, men med avtakende satser. Nye forhandlinger om videreføring av denne støtten vil ventelig skje i 2003. Sett under ett har jordbruket fått noe bedre rammebetingelser i løpet av årene som har gått etter 1995 i forhold til hva som var resultatet av medlemskapsforhandlingene. For eksempel ble området som kvalifiserer for LFA-støtte utvidet til nå å omfatte hele Finland.

Finland måtte delta fullt ut i EUs pris- og markedsordninger fra første dag av medlemskapet, dvs. fra 1. januar 1995. Med «EU-like priser» i 1995 ble markedsinntektene for finsk jordbruk redusert med 45 % i forhold til 1994, mens subsidiene økte, relativt sett, med nær 160 %. Samtidig ble også kostnadene redusert med 12 %, spesielt ved at forprisene gikk ned med om lag 30 % fra 1994 til 1995. De samlede kostnadsreduksjonene for finsk jordbruk har likevel blitt mindre enn hva som var forventet før medlemskapet. Sett under ett har finsk jordbruk samlet sett, men også på bruksnivå, fått et me-

get betydelig inntektstap siden 1994. Samtidig ser en at det har skjedd en formidabel omlegging av finsk jordbrukspolitik, bl.a. ved at forholdstallet mellom markedsinntekter og inntekt gjennom tilskudd har endret seg fra 82/16 i 1994 til 56/43 i 2001 (avviket fra 100 skyldes kompensasjonsutbetalinger for avlingsskader samt renteinntekter).

De finske forbrukerne fikk merke prisnedgangen på matvarer, om enn i mindre grad enn primærprodusentene. Prisene på konsummelk holdt seg relativt uendret, mens forbrukerprisene på kjøtt kunne ha en reduksjon på opptil 25–35 %.

Til tross for disse betydelige endringene er det, i hvert fall ikke foreløpig, holdepunkter for at jordbruksproduksjonen i Finland har blitt negativt påvirket. Tvert imot er hovedinntrykket at utviklingstrekkene, også etter 1994, er svært like om vi sammenligner Finland med Norge. Det bør likevel påpekes at det har vært produksjonsnedgang i de mest marginale jordbruksområdene i Finland.

Når det gjelder strukturutviklingen, har denne gått raskere i Finland sammenlignet med Norge. Det ble eksempelvis 14 000 færre melkeprodusenter i Finland fra 1994 til 2001 (-41 %). Reduksjonen i Norge har vært vesentlig mindre. Melkebesetningene i Finland hadde i gjennomsnitt om lag like stor produksjon som de norske i 1993, i 2001 lå gjennomsnittet i Finland omlag 44 000 liter høyere enn i Norge. Gjennomsnittlig jordbruksareal per bruk i drift har i Finland økt med nærmere 10 haa til 29 haa fra 1994 til 2001, dvs. med 51 %. I Norge derimot har størrelsen på et gjennomsnittlig bruk økt i samme periode med 4 haa (33 %) til 16 ha. Takten på strukturutviklingen i Finland ser ikke ut til å være mindre nå enn den var rett etter tiltredelsen til EU i 1995. Dette kan tyde på at tilpasningen til de nye rammebetingelsene fortsetter med nær sagt uforminsket styrke en stund til.

Opprettholdelsen av produksjonen kombinert med lavere sysselsetting i jordbruket tyder på en betydelig økning i arbeidsproduktiviteten. Samtidig har prisnivået gått ned til fordel for forbrukerne. Det forblir likevel et åpent spørsmål hva som vil skje med finsk jordbruk på lengre sikt. Dette gjelder strukturutviklingen så vel som de framtidige jordbrukspolitiske rammebetingelsene, der støttenivået spiller en viktig rolle. Det er også et viktig spørsmål hvordan finske bønder på lengre sikt vil tilpasse seg en situasjon der en forholdsmessig stor andel av inntekten kommer fra direkte tilskudd og en tilsvarende mindre andel kommer i form av markedsinntekter.

## 3.2 Nærmere om pris- støtteordningene i CAP

### 3.2.1 Pris- og markedsordninger

Siden innføringen av CAP har felles markedsordninger for EU gradvis erstattet de nasjonale markedsordningene der hvor dette var nødvendig. Hensikten med felles markedsordninger er i hovedsak å oppfylle målsettingene med CAP og stabilisere markedene, sikre bøndene en rimelig levestandard og øke landbrukets produktivitet. Markedsordningene dekker ca. 90 % av EU sin landbruksproduksjon og omfatter følgende produkter:

- Melk og meieriprodukter
- Oksekjøtt, svinekjøtt, fjørfekjøtt og sau- og geitkjøtt
- Korn
- Egg
- Frukt og grønnsaker
- Andre landbruksprodukter bl.a.
  - Bananer

- Vin
- Ris
- Fettstoffer
- Sukker
- Planter og blomster
- Tørket fôr

Gjennomgangen av pris og markedsordningene i CAP er gjort på bakgrunn av EU kommisjonens Fact sheets, ulike rådsforordninger (*council regulations*) og diverse informasjon på EU sine internettsider. Det er brukt en vekslingskurs på 8 NOK per EUR.

### Priser

Markedsordningene i EU gjør det først og fremst mulig å fastsette felles institusjonelle priser for landbruksproduktene for alle europeiske markeder, yte støtte til sektorenes produsenter og øvrige aktører og innføre mekanismer som gjør det mulig å styre produksjonen samt regulere samhandelen med tredjeland. Markedsordningene inneholder også bestemmelser for å yte statsstøtte til landbruksproduksjon og bestemmelser for kontakt og samarbeid mellom medlemsland og Kommisjonen.

Markedsordningene fungerer på den måten at det fastsettes tre priser ved begynnelsen av produksjonsåret: Basispris, terskelpris og intervensjonspris. Se figur 3.1.

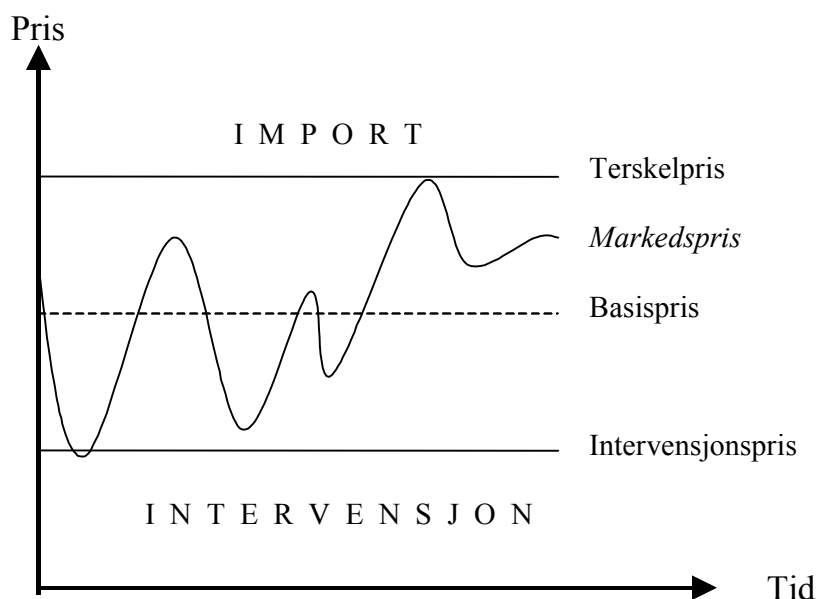
*Basisprisen* er den prisen det bør handles til. Dette er en kunstig pris som i realiteten bare er veiledende for aktørene i markedet, og ligger tett opp til de priser som produktene under normale omstendigheter vil bli handlet til på EU-markedet.

*Terskelprisen* er en minstepris for importerte varer som sikres ved ileggelse av toll. Prisen er høyere enn basis og markedspris og legger til rette for at EU skal være selvforsynt.

*Intervensjonsprisen* er en garantert pris. Alle medlemslandenes intervensjonsorganer kjøper og lagrer produkter hvis markedsprisen skulle falle under fastsatte grenser i forhold til intervensjonsprisen. Det finnes også støtteordninger som iverksettes ved intervensjon hvor det utbetales kompensasjon til bønder som lagrer produkter selv.

*Markedsprisen*, også kalt produsentpris, vil befinne seg et sted rundt basisprisen, mellom terskelpris og de grensene som er satt for intervensjon, like under eller over intervensjonsprisen. Kommer markedsprisen over terskelprisen vil dette åpne for import fra tredjeland, går markedsprisen under grensen for intervensjon vil det bli iverksatt markedsregulerende tiltak som lagring og oppkjøp for å få opp markedsprisen igjen.

Markedsordningene er en form for markedsregulering og har noen likhetstrekk med det norske målprissystemet og markedsordninger i Norge. De norske markedsordningene er imidlertid basert på at jordbruket selv har ansvar for overproduksjon. Det norske systemet skiller seg fra EUs med at en ikke har noen definerte «sikkerhetsnett» i form av intervensjon. Jordbrukets samvirkeorganisasjoner har ansvar og myndighet i markedsbalanseringen gjennom Omsetningsloven og Omsetningsrådet. Staten og jordbruket forhandler hvert år om målpriser som jordbruket, gjennom sine omsetningsorganisasjoner, kan ta ut. Målprisene er maksimalpriser, og går markedsprisene over målprisene, kan myndighetene bruke importvernet for å regulere markedsprisene ned. Ved et norsk EU-medlemskap må de norske ordningene tilpasses EU sitt system på dette området.



Figur 3.1 Prinsippskisse av prisdannelsen i EU

Prisdannelsen er ikke lik for alle produkter, men dette er hovedtrekkene i systemet. Det kan eksempelvis nevnes at det ikke er noen basispris for korn, det finnes imidlertid intervensjonsordninger for de fleste produktene selv om markedsprisen stort sett holder seg på et nivå hvor intervensjon ikke er nødvendig. Blant annet for svinekjøtt har det ikke vært iverksatt intervensjonstiltak de siste 20 årene.

### Støtteordninger

Innenfor markedsordningene er det også egne støtteordninger, hvor det ubetales direkte støtte i form av:

- Arealstøtte
- Produksjonsstøtte
- Støtte til utvikling
- Midler til avsetning av produkter, økt konkurransevne, organisering og sammenlutninger av produsenter av mat og matvareindustrien
- Støtte til nedlegging av enkelte produksjoner
- Støtte til omstilling av landbruksjord og bedrifter
- Støtte av markedet ved dyresykdommer og lignende

Støtteordningene har dels kommet som et resultat av prisreduksjoner og må sees på som kompensasjon (*compensation payment*) for at prisene på produktene har falt og fortsatt skal falle framover.

### Andre forhold

Markedsordningene inneholder i tillegg bestemmelser rundt kvoteordninger og nasjonale garantimengder som gjør det mulig å styre landbruksproduksjonen slik at en begrenser eventuell overproduksjon og lagring av varer. Følgende ordninger finnes:

- Kvoteordninger, overproduksjon straffer produsenten økonomisk

- Nasjonale garantimengder, tildeles medlemslandene og er maksimale produksjonsmengder
- Produsentene må betale en medansvarsavgift ved overtredelse samt at intervensjonsprisen det påfølgende år reduseres
- Brakklegging og diversifisering av produksjonen
- Utjevning og kompensasjoner, tildeles i forhold til antall dyr og/eller areal

### 3.2.2 Melk og melkeprodukter

Melkeproduksjon er den viktigste landbruksproduksjonen i nesten alle EU land og står for totalt 18 % av verdien av all landbruksproduksjon i EU. Viktigheten økes ytterligere om en tar inn annen storfeproduksjon som står for ca. 10 % av landbruksproduksjonen. EU er den største eksportøren av melkeprodukter i verden, selv om markedsandelen har gått noe ned de siste årene. Det er en egen markedsordning som regulerer produksjonen og markedet for melk og meieriprodukter. Produksjonen reguleres av kvoter for det enkelte medlemsland og markedet reguleres i hovedsak av markedsordningen gjennom intervensjon.

#### Priser

Intervensjon går ut på at det iverksettes offentlig oppkjøp eller gis støtte til privat lagring av skummetmelkpulver og visse typer oster. Støttebeløpet avgjøres av markedssituasjonen (likevekten mellom produktene som er på lager og produktene som skal ut i markedet) og de utgifter som påløper ved slik lagring. Når markedsprisene for smør i en eller flere medlemsland ligger under 92 % av intervensjonsprisen for en representativ periode foretar intervensjonsorganene i det eller de gjeldende medlemsland oppkjøp av smør. Oppkjøpsprisen skal utgjøre minst 90 % av intervensjonsprisen. Intervensjonsprisen på smør og skummetmelkpulver skal i forbindelse med Agenda 2000 settes ned med 15 % over tre etapper fra meieriåret 2005–2006. Den samlede referansemengde økes så med 2 % (2,35 tonn) i fire trinn fra år 2001.

Tabell 3.1 Priser for melk og melkeprodukter (NOK/kg)

Type pris	2000–2005 <sup>5</sup>	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Produsentpris melk Sverige	2,54			
Produsentpris melk Danmark	2,59			
Produsentpris melk Finland	2,68			
Intervensjonspris smør	26,26	24,94	23,63	22,32
Intervensjonspris sk.melk	16,43	15,62	14,80	13,98
Basispris melk	2,48	2,34	2,19	2,06

Kilde: For produsentprisene: Finnish Agriculture and Rural Industries 2003 – Agrifood research Finland, for intervensjonspriser og basispris: EU-kommisjonen 2003

Det kan ytes støtte til skummetmelkpulver som anvendes til for hvis disse produktene oppfyller visse kriterier. Støtten differensieres etter intervensjonsprisen for skummetmelkpulver, utviklingen i forsyningssituasjonen for skummetmelkpulver og utviklingen i anvendelsen herav til for, utviklingen i prisene for kalver og utviklingen i markedsprisene for konkurrerende proteiner i forhold til markedsprisene for skummetmelkpulver. Det kan og ytes støtte til skummetmelk som er produsert i fellesskapet og foredlet til

<sup>5</sup> Produsentpriser for året 2002

kasein og kaseinater. Oppstår det fare for overskudd av meieriprodukter kan Kommisjonen beslutte at det skal ytes støtte slik at fløte, smør og konsentrert smør kan kjøpes til nedsatte priser. Det er også en skolemilkordning hvor det ytes fellesskapsstøtte til utdeling av meieriprodukter til skoleelever.

### Støtteordninger

Det utbetales en melkestøtte til produsentene som gis per tonn individuell støtteberettiget referansmengde (tonn melkekvote). Betalingsbeløpet per tonn melkekvote innføres i år 2005 over fire etapper, fra 46 NOK videre til 92 NOK for 2006 og til 138 NOK i år 2007.

Medlemslandene foretar supplerende betalinger på årsbasis til produsentene, i form av tillegg til melkekustøtte og/eller arealbetalinger. Summen av premien og tillegget til melkekustøtten, som gis, må ikke overstige:

- 111 NOK per tonn melk for kalenderåret 2005
- 222 NOK per tonn melk for kalenderåret 2006
- 334 NOK per tonn melk for kalenderåret 2007 og påfølgende år

### Andre forhold

Fra 2005 forhøyes alle melkekvoter i EU med 1,5 %, dette skjer i tre etapper samtidig med nedtrappingen av støtteprisene. Overproduksjonsavgift er i dag 115 % av basisprisen for melk.

Summen av de individuelle kvoter til produsentene kan ikke overstige den samlede kvote som er fastlagt for hver medlemsstat. Kvoten til produsenter som ikke har omsatt melk føres over til nasjonens reserve og kan deles ut igjen. Det samme gjelder hvis en produsent har produsert under 70 % av kvoten.

Medlemslandene kan selv iverksette følgende tiltak:

- Betale produsenter for å slutte
- Fastsette regler for hvordan produsenter skal få tildelt ledig kvote av den nasjonale reserve
- Bestemmelser om overdragelse av kvoter ved eierskifte
- Bestemmelser om overdragelse av kvote knyttet til overdragelse av jord

Den norske markedsordningen for melk omfatter i dag kvoteordningen for melkeprodusenter, pristilskudd over jordbruksavtalen, markedsregulering, prisutjevning mellom anvendelser og markeder og importvernet. Ved et EU-medlemskap må alle deler av den norske markedsordningen tilpasses ordningene i fellesskapet. EU har også en kvoteordning for melkeproduksjon slik at den norske kvoteordningen i prinsippet kan fortsette som den er i dag.

I dagens europeiske melkemarked er den norske prisutjevningsordningen en sær egenhet. Denne ordningen skal utjevne prisen på melk i forhold til anvendelse og geografisk lokalisering av produsenten. I tillegg sørger den prisdifferensieringen, som er etablert i det norske markedet og som opprettholdes gjennom prisutjevningsordningen, for at bonden tar ut mer av melkemarkedet enn han ville gjort uten ordningen. NILF har under bestemte men usikre forutsetninger beregnet at ordningen har en verdi for produsentene på om lag 1,1 mrd. kr, eller 70 øre per liter (Bergset et al. 2002). Usikkerheten ligger i å anslå hvilken prisstruktur vi vil få dersom ordningen blir avvirket. Prisen på melk i Norge vil falle som resultat av en tilpasning til EUs markedssystem og som et resultat av bortfallet av prisutjevningsordningen.



### 3.2.3 Planteproduksjon

For å opprette likevekten på kornmarkedet har EU besluttet å tilnærme fellesskapsprisene i EU til verdensmarkedsprisene.

Tabell 3.2 Priser på korn (2002 tall, NOK/kg)

Type pris	Rug	Hvete	Bygg	Havre
Produsentpris Finland	1,05	1,08	0,87	0,89
Produsentpris Sverige	0,84	0,90	0,82	0,83
Produsentpris Danmark	0,77	0,90	0,97	0,91
Intervensjonspris korn	0,81	0,81	0,81	0,81

Kilde: For produsentpriser: Finnish Agriculture and Rural Industries 2003 – Agrifood research Finland, for intervensjonspris: EU-kommisjonen 2003

#### Støtteordninger

I henhold til Agenda 2000 gis det arealstøtte. Dette baseres på at intervensjonsprisen settes ned med 15 % gjennom 2 ganger. Arealstøtten økes fra 432–504 NOK/tonn (første gang i 2000/2001 og andre gang i 2001/2002). Hektarstøtten for oljvekster og linfrø tilpasses progressivt hektarstøtten for korn og for uttak, for 2002–2003 vil den være nede på 504 NOK/tonn.

Arealstøtten er en regionalt differensiert hektarstøtte, hvor betalingen ytes for det areal hvor det dyrkes korn og oljvekster eller som er tatt ut av produksjonen og som ikke overstiger det regionale basisarealet. Hvis et medlemsland lar areal til dyrking av grønnfôr omfattes av arealstøtten for korn, skal det fastlegges et særskilt basisareal.

Det beregnes et gjennomsnittelig kornutbytte for hver enkelt region, en multipliserer så grunnbeløpet per tonn med det gjennomsnittelige kornutbyttet.

Grunnbeløpene for de ulike vekstene er som følger:

- Protein avling 580 NOK per tonn
- Korn 504 NOK per tonn
- Linfrø 504 NOK per tonn
- Oljefrø 504 NOK per tonn

Det kan ytes en supplerende arealbetaling på 152 NOK per tonn til regioner i Finland og Nord-Sverige nord for den 62 breddegrad og i noen tilgrensende områder, pga. klimatiske forhold.

Tabell 3.3 Finlands arealstøttesatser i 2001 inndelt etter region<sup>6</sup> (NOK/haa)

Produkt	A	B	C1	C2	C2 N <sup>7</sup>	C3	C4
Korn <sup>8</sup>	2 232	1 840	1 840	1 512	1 512	1 512	1 512
Oljefrø <sup>9</sup>	2 232	1 840	1 840	1 512	1 512	1 512	1 512
Protein avling	1 976	1 624	1 624	1 336	1 336	1 336	1 336
Brakklagt areal	1 712	1 408	1 408	1 160	1 160	1 160	1 160
Tørkestøtte	517	426	426	350	350	350	350

Kilde: Finnish Agriculture and Rural Industries – Agrifood research Finland 2002

Produsenter som mottar arealstøtte er forpliktet til å brakkelegge 10 % av arealet og får samme godtgjørelse til det som til korn. Brakleggingsandelen for den enkelte produsent beregnes på grunnlag av det areal hvor det dyrkes korn og oljevekster. Mindre produsenter som søker om betaling for et areal under et visst nivå (tilsvarende produksjon av 12 tonn korn) er ikke forpliktet til å ta ut areal. Brakklagte arealer kan benyttes til produksjon av fiber eller andre ikke-matrelaterte produksjoner. Det kan gis nasjonal støtte på 50 % av kostnadene, ved en overgang til flerårige kulturer til produksjon av biomasse.

### 3.2.4 Storfekjøtt

Storfekjøttproduksjonen er den nest største landbruksproduksjonen i EU og utgjør ca. 10 % av all landbruksproduksjon. Det er en egen markedsreguleringsordning også for kjøttproduksjon på storfe hvis formål er å bedre avlsplanleggingen, bedre organisering av produksjonen, foredling og avsetning, gi grunnlag for bedre kvalitet, forestå prognosarbeid og registreringer av markedsutviklingen. Det er i tillegg flere støtteordninger innenfor markedsordningen for storfekjøtt som blir presentert her. Støtteordningene deles inn i spesiell støtte, sesongstøtte, støtte til ammekyr, støtte til slakting, ekstensive-ringsstøtte og supplerende støtteordninger.

Tabell 3.4 Priser storfekjøtt (2001 tall, NOK/kg)

Type pris	2001
Produsentpris Sverige	17,88
Produsentpris Danmark	18,40
Produsentpris Finland	21,12
Intervensjonspris kjøtt <sup>10</sup>	24,10

Kilde: For produsentpriser: Finnish Agriculture and Rural Industries 2002 – Agrifood research Finland, for intervensjonspris: EU-kommisjonen 2003

### Dyrestøtte til okser og kastrater

Det tildeles støtte til okser to ganger i løpet av en kastrats levetid og en gang i løpet av en okses levetid. For kastrater gjøres utbetalingen ved 9 mnd. og 20 mnd. alder, for okser gjøres utbetalingen ved 9 mnd. alder. Den øvre grense for støtte til antall dyr er 90 per bruk. Antallet dyr avhenger også av anvendelsen av en belegningsgrad som bereg-

<sup>6</sup> For oversikt over regioner se kart over Finland i kap 3.3.5

<sup>7</sup> Nordlig støtte.

<sup>8</sup> Tørkestøtten er inkludert i støttesatsen.

<sup>9</sup> Tørkestøtten er inkludert i støttesatsen.

<sup>10</sup> Okseskrotter av storfe klasse R3

nes på grunnlag av de dyr på bruket (okser, ammekyr, kviger, sauer, geiter samt ant melkekyr som er nødvendige for å fylle brukets kvote) som det er innvilget støtte for, samt arealgrunnlaget. En kan ikke få støtte til mer enn 1,8 storfeenheter (SE) per ha, det finnes en omregningsfaktor for å finne antall storfeenheter<sup>11</sup>. En er imidlertid fritatt fra arealbegrensningen i belegningsgraden hvis en ikke har over 15 storfeenheter. Hvis antallet dyr det er søkt om støtte til overstiger det regionale taket, reduseres støtten per bruk i forhold til den samlede overskridelsen. Medlemslandene kan ut fra objektive kriterier endre taket på 90 dyr eller frita små produsenter som ikke overstiger taket.

**Tabell 3.5 Dyrestøtte til okser og kastrater (NOK/per dyr)**

Ar	Per okse	Per kastrat
2000	1 280	976
2001	1 480	1 088
2002–	1 680	1 200

Kilde: EU-kommisjonen 2003

### Sesongstøtte til kastrater

Hvis antallet slaktede kastrater i et medlemsland i løpet av året overstiger 60 % av samlede årlige slakteringer av hanndyr, og hvis antallet av slaktede kastrater mellom 1. sept. og 30. nov. i et gitt år ligger over 35 % av samlede årlige slakt av kastrat, kan produsentene få utbetalt en tilleggsstøtte. I så fall skal dyrene være slaktet innen utgangen av årets 23. uke. Hvis 35 % ikke nås kan medlemsland som tidligere har utbetalt sesongstøtten tildele en støtte på 60 % av sesongstøtten til sine produsenter.

**Tabell 3.6 Sesongstøtte til kastrater (NOK/kastrat)**

Støttebeløp	Periode av året
580	15 første uker
435	16.–17. uke
290	18.–21. uke
145	22.–23. uke

Kilde: EU-kommisjonen 2003

### Støtte til ammekuproduksjon

Støtte til ammekuprodusenter utbetales til de som ikke produserer melk og de som har en melkekvote på under 120 000 kg. Antall støtteberettigede dyr er begrenset til antall dyr produsenten hadde ved utgangen av året, summen må ikke overstige de nasjonale tak. Antall dyr som kan få støtte avhenger videre av belegningsgraden og arealkravet som tidligere omtalt. Medlemslandene kan også tildele en tilleggspremie på maks 400 NOK. Avhengig av region kan også EUs utviklings- og garantifond for landbruket tildele denne støtten. Ved salg eller eiendomsoverdragelse kan støtterettighetene fra året før overføres til ny eier, 15 % blir imidlertid tatt inn og overføres til en nasjonal reserve. Eier kan og overføre en del av sine rettigheter til andre produsenter uten å selge bruket. Denne reserven brukes

<sup>11</sup> Omregningsfaktor: Okser og kviger over 24 mnd., ammekyr og melkekyr = 1 SE, okser og kviger fra 6 mnd til 24 mnd = 0,6 SE, sau = 0,15 SE og geit = 0,15 SE.

til nye produsenter, yngre bønder og andre. Medlemslandene kan ved regelverk påvirke til at rettighetene ikke selges til feil områder i henhold til gjeldende politikk.

Tabell 3.7 Støtte til ammekuproduksjon (NOK/dyr)

Ar	Beløp
2000	1 304
2001	1 456
2002	1 600

Kilde: EU-kommisjonen 2003

### Støtte ved slakting

Det tildeles en støtte ved slakting for kastrater, okser, kyr, kviger fra 8 mnd. samt kalver fra 1–7 mnd. hvis slaktet veier under 160 kg. Medlemslandene setter nasjonale tak. Ved overskridelser reduseres støtten i forhold til overskridelsene.

Tabell 3.8 Støtte ved slakting (NOK/dyr)

Ar	2000	2001	2002
Kalv fra 1–7 mnd., slaktevekt under 160 kg	136	264	400
Ung okse, okse, kyr, kviger på over 8 mnd.	216	424	640

Kilde: EU-kommisjonen 2003

### Ekstensiveringsstøtte

Det kan også tildeles støtte på 800 NOK til produsenter som får utbetalt ammeku støtte og/eller dyrestøtte til okser og kastrater. Denne støtten avhenger av dyretettheten på bruket i forhold til arealet. Støtten utbetales hvis belegningsgraden i det aktuelle kalenderåret ikke er over 1,4 storfeenheter per haa. Belegningsgraden bestemmes av antall okser, kyr og kviger på bruket det er gitt støtte til omregnet til storfeenheter (SE) ved hjelp av en omregningsfaktor (beskrevet tidligere). Det er videre et krav at fôrarealet skal bestå av minimum 50 % grasareal. Med forbehold om belegningsgraden kan produsenter i fjellområder til medlemsland hvor mer enn 50 % av melken produseres i fjellområder motta ekstensiveringsstøtte for melkekyr. Medlemslandene kan tilpasse støttebeløpet.

### Supplerende støtte

Medlemslandene kan yte supplerende støtte per dyr eller per haa. Til okser, melkekyr og kviger ytes det en supplerende støtte per dyr. Supplerende betalinger per dyr ytes i form av et beløp per enhet som har mottatt slaktestøtte.

Supplerende støtte til okser ytes for et bestemt antall dyr i en medlemsstat som fastsettes av enten av antallet okser som mottok støtte i 1997 eller det gjennomsnittelige antall slakt av okser i årene 1997, 1998 og 1999.

Medlemslandene kan også fastsette et maksimalt antall okser per bruk på nasjonalt eller regionalt nivå. Støtten til okser gjelder kun for okser over 8 mnd.

Støtte for ammekyr og kviger kan kun gis som et supplerende beløp til dyrestøtten. Supplerende støtte til melkekyr kan også gis som et tillegg til den ordinære støtten som er fastsatt etter kvote. Supplerende støtte til andre kviger enn de som går under kviger i ammekuproduksjon kan kun ytes til et antall kviger som svarer til gjennomsnittelig antall slakt av kviger i årene 1997, 1998 og 1999.

Det kan også gis supplerende støtte til brakklagte arealer, det støtteberettigede arealet må imidlertid ikke overskride det relevante regionale basisarealet. Basisarealet er det gjennomsnittelige antall haa grasareal som er brakklagt og som kunne benyttes til storfeproduksjon i 1995, 1996 og 1997. Støtten per haa må ikke overstige 2800 NOK i 2002 og de påfølgende år.

### 3.2.5 Annet kjøtt

Det er også markedsordninger for svinekjøtt, fjørfekjøtt og saue- og geitekjøtt. For svinekjøtt kan det iverksettes offentlig oppkjøp eller gis støtte til privat lagring. Prisen på svinekjøtt multipliseres med en koeffisient som er bestemt ut fra størrelsen på svinebestanden i det enkelte medlemsland. Hvis denne prisen ligger 103 % under basisprisen kan det gis tillatelse til intervensjonstiltak. Det har ikke blitt benyttet offentlig intervensjon de siste 20 årene. Det finnes ellers ingen form for støtteordninger innenfor markedsordningen for svinekjøtt og markedsordningen for fjørfekjøtt. Det anvendes imidlertid en del eksportsubsidier.

Innenfor markedsordningen for saue- og geitekjøtt fullfinansierer EU en direkte støtte. Tidligere ble støtten gitt som differanse mellom oppnådd pris og målpris. Siden 2000 er satsen fast. For 2002 utgjør støtten 168 NOK per v.f.s. For melkegeiter betales det 134 NOK per dyr. I LFA-områder betales det i tillegg 56 NOK per dyr (sau og geit).

Tabell 3.9 Priser saue- og svinekjøtt (2001 tall, NOK/kg)

Land	Pris
Produsentpris svinekjøtt Finland	12,22
Produsentpris svinekjøtt Sverige	12,54
Produsentpris svinekjøtt Danmark	12,86
Basispris svinekjøtt <sup>12</sup>	12,10
Basispris sauekjøtt <sup>13</sup>	40,32

Kilde: For produsentpriser: Finnish Agriculture and Rural Industries 2002 – Agrifood research Finland, for basispriser: EU-kommisjonen 2003

## 3.3 Regional- og strukturpolitiske virkemidler

### 3.3.1 LFA (Less-favoured area)

Det gis støtte for å kompensere for naturbetingede ulemper, og til bønder i fjell- og vanskeligstilte områder for å sikre fortsatt landbruksvirksomhet og bidra til å opprettholde levende bygder samt for å bevare naturen og miljøet. Det kan også gis støtte til områder med miljørestriksjoner for å sikre oppfyllelsen av miljøkrav og driften i slike områder.

Vanskeligstilte områder omfatter fjellområder, områder med særlige ulemper og andre ugunstig stilte områder. Områder nord for den 62. breddegrad og noen tilstøtende områder sidestilles med bergområder. Det samlede areal av disse områdene må ikke være større enn 10 % av medlemslandets samlede areal.

<sup>12</sup> Standard kvalitet på griseskrotter, klasse E med vekt på 60–120 kg

<sup>13</sup> Basispris for januar til desember

Det stilles følgende krav til bonden for utbetaling av slik støtte:

- Det skal være dyrket et minimumsareal som er nærmere fastsatt
- Bonden forplikter seg til å fortsette med landbruksvirksomhet i minimum 5 år til
- Bonden skal bruke driftsmetoder som er forenelige med ivaretagelse av miljøet

Støttebeløpet for naturbetingede ulemper er på minimum 25 og maksimum 1 600 NOK per haa og ved tildelingen skal det tas hensyn til regionenes utviklingsmål, de naturbetingede ulempene, miljøproblemene og brukstypen. Bønder i områder med miljørestriksjoner kan få maksimalt 1 600 NOK per haa for å dekke omkostninger og inntektstap i forbindelse med iverksettelse av EUs miljøbestemmelser.

Tabell 3.10 LFA-støtte i Finland 2002 (NOK/ha)<sup>14</sup>

	A	B	C1	C2	C2 Nord	C3	C4
LFA støtte	1 200	1 600	1 600	1 680	1 680	1 680	1 680

Kilde: EU-kommisjonen 2003

Da Finland ble EU-medlem, kunne de gi LFA-støtte til ca. 85 % av jordbruksarealet, noe som senere har økt til 100 prosent.

### 3.3.2 Miljøstøtte

For bønder som i minimum 5 år benytter produksjonsmetoder som tar sikte på å beskytte miljøet og bevare naturen, kan det gis støtte som beregnes på bakgrunn av inntektstapet bonden har med å benytte respektive produksjonsmetoder. Det kan gis støtte til å dekke kostnader i forbindelse med at landbruket forplikter seg til å ha en miljøvennlig produksjon. I tillegg kan det gis andre former for miljøstøtte. Nasjonal miljøstøtte kommer i tillegg til den støtten som EU utbetaler, og kan i enkelte tilfeller til sammen overstige de maksimalsatsene som EU opererer med.

I tillegg til inntektstapet skal det være et økonomisk incitament til å benytte slike metoder, det økonomiske incitamentet skal være ca. 50 % av støttesatsen. For ettårige kulturer og flerårige spesialkulturer kan støtten maksimalt utgjøre henholdsvis 4 800 og 7 200 NOK per ha. Til annen jordutnyttelse kan støtten maksimalt være 3 600 NOK per haa i året.

Støtten skal fremme:

- En utnyttelse av arealene som er forenelig med beskyttelse av miljøet, kulturlandskapet, naturressursene, jordbunn og genetisk diversitet.
- En miljøvennlig ekstensivering av landbruket
- Bevaring av miljømessig truede landbruksområder
- Landskapspleie og vedlikehold av historiske verdier på landbruksjord
- Miljøplanlegging på gårdsbruk

Finland har klart å utnytte mulighetene knyttet til miljøstøtte godt. Finnene gir miljøstøtte til 94 % av finske bønder, 98 % av jordbruksarealet i Finland mottar miljøstøtte. Miljøstøtten er delfinansiert av EU. I mål 1 regioner bidrar EU med 75 %, i andre deler av medlemslandene er bidraget fra EU på 50 %.

<sup>14</sup> For oversikt over geografisk soneinndeling se kart over Finland i kapittel 3.3.5

Tabell 3.11 Miljøstøtte i Finland 2002 (NOK/ha)

Produkt	Kornprodusenter	Dyreprodusenter
Korn, oljefrø, protein avling	744	936
Gras og annen avling	744	936
Grønnsaker på friland	2 664	2 664
Frukt og bærproduksjon	3 872	3 872
Brakklagte arealer	0	0

Kilde: Finnish Agriculture and Rural Industries 2003 – Agrifood research Finland

### 3.3.3 Investeringsstøtte

Det gis investeringsstøtte for tiltak som reduserer produksjonsomkostningene, forbedrer og omstiller produksjon, bortsett fra produksjon der markedet er mettet, der en ikke kan forbedre kvaliteten, miljøet, hygieneforhold og dyrevelferd. Støtten gis kun til levedyktige bruk som oppfyller minstekrav med hensyn på miljø, hygiene og dyrevelferd. Bønder som skal motta slik støtte må ha tilstrekkelige faglige kvalifikasjoner. Maksimalt støttenivå er 40 % av investeringskostnadene, og 50 % i ugunstig stilte områder. For unge bønder kan dette økes til henholdsvis 45 % og 55 %.

Investeringer i landbruksbedrifter bør ha følgende målsetninger for å være berettiget støtte:

- Reduksjon av produksjonskostnader
- Forbedring og omstilling av produksjonen
- Generell kvalitetsforbedring
- Verving og forbedring av naturmiljøet, hygieneforholdene eller dyrevelferd
- Fremme diversifisering av aktiviteter innenfor landbruket

Investeringer som kun kan anses som gjenganskaffelsesinvesteringer uten forbedringspotensial er dermed ikke berettiget støtte.

Spesielle vilkår, med muligheter for økt støtteandel, gjelder for investeringer innenfor følgende områder; bevaring av tradisjonelle landskap, flytting av landbrukseiendommer av offentlig interesse, og forbedring av miljø, dyrevelferd og hygiene. Det er også normalt mulig å gi investeringsstøtte til foredling og avsetning av landbruksprodukter på opptil 40 % (50 % i mål 1 områder; de tre nordligste fylkene ved runden i 1994) dersom produktene avsettes gjennom normale markedskanaler.

Investeringsstøtten i Norge er forvaltet av SND og har en maksimalsats på 20 % av de støtteberettigede investeringskostnadene, med et tak på kr 200 000,- totalt. I tillegg gis det rentestøtte til lån i forbindelse med investeringer. Maksimalt lånebeløp er 1 mill. kroner og det gis 5 prosentpoengs rentestøtte. Investeringsstøtten i EU dekker med andre ord mer av investeringene og er mer omfattende enn den norske ordningen.

### 3.3.4 Andre støtteordninger

#### Tidligpensjonsordning

Tidligpensjonsordningen har som formål å sikre eldre bønder, som ønsker å slutte, en inntekt. Ordningen tar også sikte på å gi muligheter for overdragelser og mer lønnsom drift av eiendommene, samt at det kan bli foretatt omlegginger av drifta slik at kapitalen forrentes på best mulig måte.

Støtte garanteres til bønder over 55 år, men som ikke har nådd pensjonsalder enda. En må imidlertid ha praktisert som bonde i minimum 10 år for å komme inn under ord-

ningen. Støtten er også tilgjengelig til gårdsarbeidere, familie eller betalt arbeidskraft ved samme alder. Det stilles krav om at «gårdsarbeidere» må ha brukt minst 50 % av arbeidstida de siste 5 åra til gårdsarbeid for å få støtte. Det stilles også som krav at den som overtar må ta over hele eller deler av arealet, samt ha nødvendig kompetanse og fortsette med landbruksdrift i minimum 5 år.

Det gis opp til 120 000 NOK i året, maksimalt 1 200 000 NOK totalt fram til fylte 75 år. «Gårdsarbeidere» kan motta opp til 28 000 NOK per år, maksimum 280 000 NOK fram til normal pensjonsalder.

### **Etableringsstøtte til unge bønder**

Det ytes etableringsstøtte til unge bønder under 40 år som har tilstrekkelige faglige kvalifikasjoner og som etablerer seg for første gang. Det stilles videre krav om at bruket skal være økonomisk levedyktig og oppfylle minstekrav til miljø, hygiene og dyrevelferd. Etableringsstøtten kan omfatte et engangsbeløp på maks 200 000 NOK eller et rentetilskudd til lån som et tatt opp med tanke på å dekke omkostningene med etableringen. Den kapitaliserte verdien av tilskuddet må ikke overstige engangsbeløpet på 200 000 NOK.

### **Forbedring av foredling og salg av produkter**

Investeringsstøtte skal gjøre det lettere å rasjonalisere og forbedre foredling og avsetning av landbruksprodukter, bidra til å øke konkurransevnen og gi produktene merverdi. Støtten tar sikte på ett eller flere av følgende mål:

- Styring av produksjonen etter forventet markedsutvikling
- Fremming av nye avsetningsmuligheter for landbruksprodukter
- Forbedring eller rasjonalisering av avsetningskanaler eller foredlingsprosesser
- Anvendelse av ny teknologi
- Fremming av innovative investeringer
- Forbedring og kontroll av kvalitet
- Miljøbeskyttelse

Det ytes ikke støtte til følgende investeringer:

- Investeringer i detaljistledet
- Investeringer for å fremme foredling og avsetning av produkter til tredjeland

En kan få opp til 50 % av støtteberettigede investeringskostnader i Mål-1 regioner og maks 40 % i øvrige regioner. I forhandlingene mellom Norge og EU i 1994 ble hele Nord-Norge, det vil si Nordland, Troms og Finmark, definert som Mål-1 region. Dette på bakgrunn av at Nord-Finland og Nord-Sverige også var definert som Mål-1 regioner. Men når EU nå utvides østover blir Nord-Finland og Nord-Sverige tatt ut som Mål-1 regioner og en må da også forvente at også store deler av Nord-Norge eventuelt mister denne statusen. Det blir trolig kun Øst-Europa som blir definert som Mål-1 region framover.

## **3.4 Nasjonale støtteordninger**

Ved ikrafttredelse av Council Regulation (EC) no1257/1999 ble kriteriene for nasjonal støtte til landbruket gjennomgått og nye og klarere retningslinjer trådte i kraft 1. januar 2000. Grunnprinsippene for nasjonal støtte innebærer at støtten skal sikre fri konkurranse, effektiv fordeling av ressursene og bevaring av fellesmarkedets enhet. Videre skal



støtten gis med tanke på å forbedre og fremheve kvaliteten på landbruksprodukter samt verne naturmiljøet og den tradisjonelle kulturarven i distriktene. I tillegg må støtten være kompatibel med EUs felles landbrukspolitik og unionens internasjonale forpliktelser og avtaler. Det legges særlig vekt på at støtten ikke skal være en ren finansiell støtte, men at den i vesentlig grad skal bidra til økt vekst hos mottakeren i en spesiell næring eller region.

Det er Europakommisjonen ved DG Agriculture som behandler søknader om nasjonal støtte til landbruket. Med «nasjonal støtte til landbruket» menes all statstøtte, herunder støtteordninger finansiert med skattelignende avgifter som ytes i forbindelse med aktiviteter innenfor produksjon, bearbeiding og avsetning av landbruksprodukter. Alle nye nasjonale støtteordninger skal notifiseres til Kommisjonen før ikrafttredelse. Deres satsene innenfor en godkjent ordning øker med mer enn 25 % over et år, må dette godkjennes av Kommisjonen. Hvert medlemsland forplikter seg til hvert år å redegjøre for bruken av nasjonal støtte i landbruket til Kommisjonen.

### 3.4.1 Nasjonal støtte i Finland

I den finske medlemskapsavtalen med EU er det lagt inn prinsipper for nivå og regional fordeling av nasjonal støtte til landbruket. Støtten skal ikke benyttes for å øke produksjonen og størrelsen på støtten skal ikke overgå den støtten som ble gitt før medlemskapet trådte i kraft. Den nasjonale støtten var degressiv under overgangsperioden, da det ble forventet en økende konkurransevne.

Den nasjonale støtten i Finland i 2002 var på 4 760 mill. kroner, og det er satt av 4 869 mill kroner i 2003. Tabellen nedenfor viser utviklingen fra 1999 til 2003.

Tabell 3.12 Nasjonal støtte i Finland. Mill NOK

	1999	2000	2001	2002	2003
Totalt	4 576	4 720	4 668	4 758	4 869
Støtte under overgangsordninger	1 704				
Sørlig støtte		1 128	1 079	1 069	1 068
Nordlig støtte	2 240	2 832	2 839	2 830	2 875
Støtte til planteproduksjon	472	608	644	744	799,2
Annen nasjonal støtte	160	152	106	114,4	126,4

Kilde: Finnish Agriculture and Rural Industries 2003 – Agrifood research Finland

En oversikt over støttesatsene i ulike områder av Finland er gitt i tabellen nedenfor. Finland er hovedsakelig inndelt i syv områder med hensyn til landbruksstøtte (A, B, C1, C2, C2 North og Archipelago, C3 og C4). Disse er vist i figur 3.2. I tillegg til de syv områdene, er C3 og C4 inndelt i mindre områder for enkelte støtteordninger.

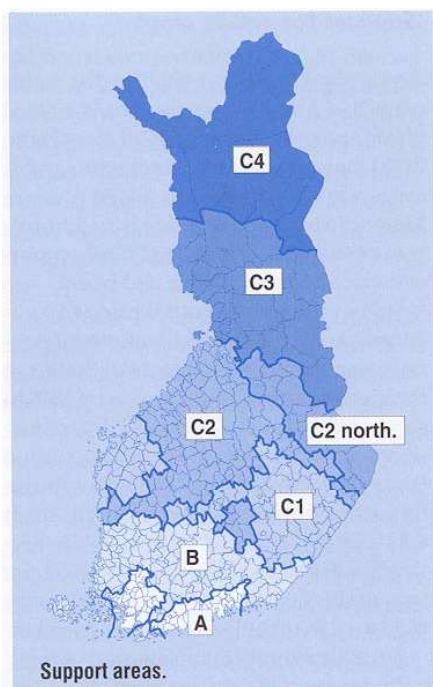
Den totale støtten til finsk landbruk består av hovedsakelig to komponenter; støtte gjennom CAP og nasjonal støtte. I 2003 er støtten basert på CAP på 9 480 mill kroner, bestående av 3 648 mill kroner til støtte til husdyr- og planteproduksjon, 3 384 mill kroner til kompensasjon for LFA-områder og 2 448 mill kroner i miljøstøtte. Disse er enten finansiert av EU alene eller medfinansiert av Finland. Den nasjonale støtten er på 4 869 mill kroner 2003. Figur 3.23 viser utviklingen av den relative fordelingen av støtteordningene fra 1997 til 2002.

Tabell 3.13 Nasjonale støttesatser i Finland, 2003. Regionsvis. NOK

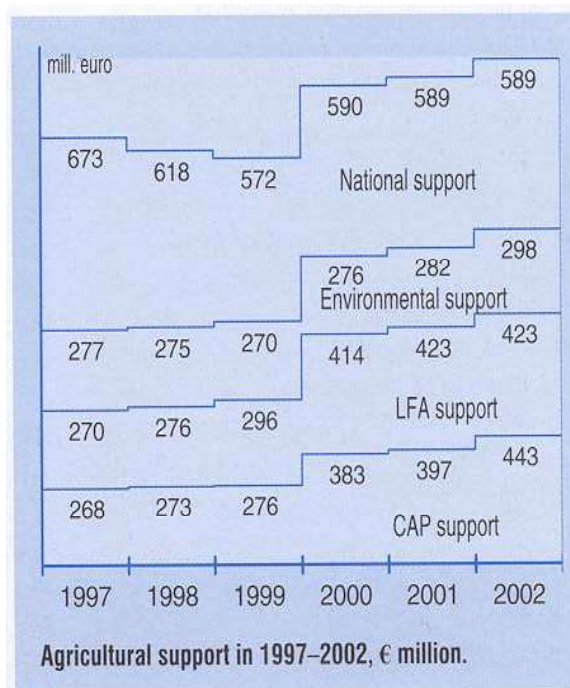
Område	A	B	C1	C2	C2*	C3	C4
<b>Støtteordning</b>							
<i>Dyrestøtte (NOK/husdyrenhet)</i>							
Kalv	504	504	2 152	2 152	2 760	3 360	4 840
Okse > 6 mnd.	2 688	2 688	3 296	3 360	3 968	4 576	6 056
Søye og geit	2 664	2 664	3 296	3 360	3 968	6 592-7 400	8 880
Gris	2 280	2 280	2 376	2 376	3 024	3 024	3 024
Høns	2 200	2 200	2 200	2 224	2 912	3 448	3 448
Annet fjørfe	2 016	2 016	2 016	2 056	2 752	2 752	2 752
<i>Nordlig slaktestøtte (NOK/husdyrenhet)</i>							
Okse						1 048	0-2 664
Kvige	864	864	1 680	1 680	2 072	2 408	3 096
Produksjonsstøtte for melk (NOK/l)	0,46	0,46	0,70	0,75	0,86	1,10-1,44	1,8-2,55
<i>Støtte til planteproduksjon (NOK/ha)</i>							
Hvete	840	840	840	840	840		
Rug	1 280	1 144	1 080	1 080	1 080		
Maltet bygg	672	672	672	672	672		
Gras	1 616	1 616	760	760	760	760	760
Oljevekster	1 144	1 144	1 120	536	536		
Generell arealstøtte (NOK/ha)				272	272	400	808
Arealstøtte til unge bønder (NOK/ha)			216	216	216	216	216
<i>Nordlig lagringsstøtte (max) (NOK/m<sup>3</sup>)</i>							
Med tørkesystem			116	116	116	116	116
Annen lagring			80,8	80,8	80,8	80,8	80,8

\*C2 North and Archipelago

Kilde: Finnish Agriculture and Rural Industries 2003 – Agrifood research Finland



Figur 3.2 Finland inndelt i støtteområder



Figur 3.3 Støtteordningenes relative fordeling

Kilde: Finnish Agriculture and Rural Industries 2003 – Agrifood research Finland

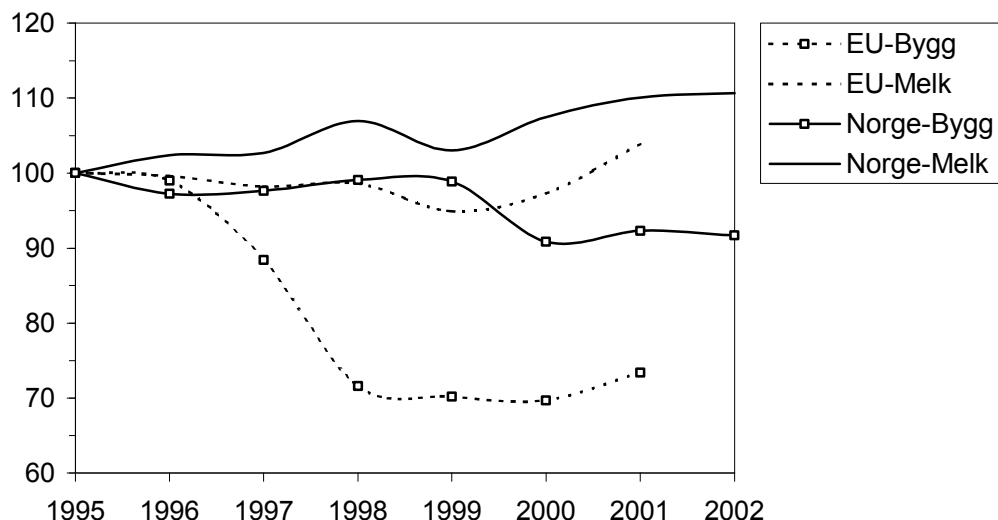
### 3.5 Oppsummering

Den opprinnelige tanken med EUs felles jordbrukspolitikk var å utnytte komparative fortrinn i medlemslandene for å øke produktivitet og dermed sikre jordbruksinntektene. Dette reflekteres i virkemiddelbruken gjennom felles priser og et stort antall felles støtteordninger. Virkemiddelbruken avslører imidlertid også tiltak som virker strukturkonserverende (for eksempel melkekvoter) og som dermed har motsatt effekt. Dette illustrerer hensynet til å beskytte det nasjonale jordbruket mot for mye strukturendringer og forflytting av produksjoner over landegrensene.

I forhold til norsk jordbrukspolitikk virker det som om CAP er mer markedsorientert og at det lenge ble lagt mindre vekt på jordbrukets bidrag i distrikts- og regionalpolitikken. Slike hensyn ble håndtert gjennom EUs generelle regionalpolitikk og gjennom den nasjonale regionalpolitikken i de respektive medlemslandene.

Når en sammenligner perioden etter 1994 i Norge og EU, virker det som om prisnivået og støttenivået i CAP har beveget seg ned mot verdensmarkedet, mens det for det meste har vært stabilitet i Norge. Figur 3.4 viser den relative utviklingen i prisnivået for melk og bygg i Norge og EU mellom 1995 og 2002. Mens prisnivået i EU har gått ned for bygg med rundt 25 % i forhold til 1995, har byggprisen i Norge blitt redusert med nærmere 10 %. Melkeprisen har økt litt i Norge og EU, men økningen er svakere i EU enn i Norge.

Det samme bilde viser en sammenligning av PSE-tall<sup>15</sup>, som beregnes av OECD. Mens %-PSE har holdt seg stabilt i Norge på 66 % mellom 1994 og 2000, har støttenivået i EU gått ned fra 42 % i 1995 til 38 % i 2000. Dette indikerer at den økonomiske avstanden mellom Norge og EU har økt i perioden etter 1994.



Figur 3.4. Relativ prisutvikling for melk og korn (bygg) i Norge og EU 1995–2002

EUs felles jordbrukspolitikk har vært, er og kommer til å være i stadig forandring. Fra å ha blitt designet for de seks opprinnelige medlemsland, vil den snart gjelde i 25 stater. Jordbruket i EU har også gått gjennom en betydelig forandring siden etableringen av EU. Når østutvidelsen er et faktum, kjennetegnes jordbruket som en enda mer variert sektor med alt fra store kommersielle bruk tuftet på de gamle stats- og kollektivbrukene til små selvbergingsbruk i de østeuropeiske landene. Mellom disse ytterkantene ligger brukene i nåværende EU-15. Denne utfordringen vil ventelig kreve en større fleksibilitet i utformingen av virkemiddelbruken. Samtidig trekker prinsippene om et felles marked, felles preferanse og finansiell solidaritet opp en klar grense for hvor langt en eventuell slik oppmyking av CAP kan gå. Både den siste og den kommende utvidelsen av EU med mulighet for nasjonal tilleggsfinansiering indikerer en mulig vei i dette spenningsfeltet. Mens markeds- og prispolitikken synes å ligge fast, viser struktur- og regionalpolitikken en viss fleksibilitet. Den bærende ideen om et felles marked tillater neppe en renasjonalisering av markeds- og prispolitikken. Økt nasjonalt ansvar i finansieringen og utformingen av struktur- og regionalpolitikken går imidlertid på bekostning av prinsippet om finansiell solidaritet, som tilsier at tiltakene innenfor CAP skal finansieres av EUs budsjett. Det er dermed dette prinsipp som muligens kommer til å bli nedprioritert i en framtidig CAP.

<sup>15</sup> %-PSE måler verdien av skjermingsstøtte og budsjettstøtte i forhold til jordbrukets produksjonsverdi.

## 4 Beregninger med Totalkalkylen

---

### 4.1 Forutsetninger

Med utgangspunkt i revidert regnskap 2002 fra Totalkalkylens normaliserte regnskaper (BFJ-utredning nr. 1 2003 datert 11. april 2003) har en forsøkt å beregne spontaneffekten av om norsk jordbruk ble utsatt for rammebetingelser som EU-medlem. I beregningen har en forutsatt at produksjonsvolumene og mengden av innsatsfaktorer er uendret. De rammevilkårene som er endret gjelder produktpriser, tilskuddsordninger og enkelte priser på innsatsfaktorer.

#### 4.1.1 Produsentpriser

Produsentprisene på de fleste jordbruksprodukter vil bli til dels betydelig redusert ved et EU-medlemskap. Prisforutsetningene som er lagt til grunn er relativt grove anslag. Som utgangspunkt for å gjøre prisforutsetningene er brukt priser fra Finland, Sverige og Danmark i 2001 (kilde: Finnish Agriculture and Rural Industries 2002). I en del tilfeller er det supplert med danske priser for 2002 (Jordbrugets prisforhold 2002, Fødevareøkonomisk Institut, Serie C nr. 87, 2003) og noen svenske priser fra 2002 (Statistiska meddelanden, JO 49 SM 0303, Jordbruksverket, 2003). For hovedproduktene korn, melk, storfekjøtt, svinekjøtt, fjørfekjøtt og egg er prisforutsetningen fra samme år og land som i JORDMOD-beregningene, men JORDMOD benytter engrospriser.

Priser oppgitt i euro er omgjort til norske priser med en kurs på 8 NOK/€. Priser oppgitt i danske kroner for 2002 er regnet med lik verdi i norske kroner. Priser oppgitt i svenske kroner for 2002 er omregnet til norske kroner med kurs 100 svenske kroner er lik 82 norske kroner.

For korn og oljefrø er det regnet med en prisreduksjon på i gjennomsnitt 59 %, med varierende reduksjoner mellom arter fra 50 % opp til 62 %. De svenske kornprisene var lavest i Norden i 2001, og disse er lagt til grunn med et fratrekk på 7,5 % som intervensjonsprisen ville bli redusert med fra 2002 som følge av Agenda 2000.

Potetprisen er redusert med 47 % på bakgrunn av danske priser for matpotet i 2002.

Prisene på grønnsaker, frukt og blomster er redusert med 40 %, mens prisene på bær er redusert med 30 %. Her finnes det en mengde produkter og prisforskjellen til produsentprisene i Norge varierer betydelig mellom produkter. Forutsetningen bygger på priser på noen viktige produkter, mest fra Danmark. En har sett på løk, gulrot og tomater for grønnsaker. En har sammenlignet priser for flere frukt- og bærslag, men lagt mest vekt på epler og jordbær som har størst volum i Norge. Dårligst er grunnlaget for anslaget for blomster der vi bare har kunnet sammenligne priser på snittroser i Norge med Danmark og Finland som begge lå 46–47 % lavere i pris enn i Norge. På grunnlag av funnene for grøntsektoren ellers er prisreduksjonen altså satt til 40 %

Prisreduksjonen på norske eng- og rotvekstfrø er anslått til 25 %.

For melk er finsk produsentpris 19 % lavere enn den norske lagt til grunn. Norske grunntilskudd og pristilskudd samt verdi av produsenttjenester er fjernet.

Produsentprisene på kjøtt er om lag 40 % lavere enn i Norge med noe variasjon mellom kjøttslag. I tillegg er pristilskuddene fjernet i EU-alternativet. Justeringen for endret buskapsverdi er også redusert med 40 %.

Prisen på egg er ut fra dansk pris redusert med 45 %

Det er regnet med at pristilskuddet på ull på 168 mill. kroner vil måtte falle bort og en står tilbake med en verdi på 7 mill. kroner (selv om dette er et industriprodukt i EU).

Det er ikke regnet prisreduksjoner for pelsdyr (internasjonal konkurranse i dag), kanner, honning (nisjeprodukter) og kjøreinntekter og arbeidsinntekter ved investeringer, salg av levende dyr (delvis eksport i dag) og heller ikke på stråfôr.

#### 4.1.2 Tilskudd

Det er forutsatt tilskudd i henhold til finske regler og satser i 2002. Det er brukt de samme satsene og forutsetningene om regionalinndeling for nordlig støtte og annen nasjonal støtte som i JORDMODberegningene. Arealer og dyretall fra produksjonstilskuddssøknadsstatistikken i 2001 er fordelt på støtteregionene. Det er forutsatt at dyretilskudd for sau bare gis til vinterfôra sauer, at tilskudd til geiter bare gis melkegeiter. Melkemengde for å beregne tilskudd pr. liter melk (ku og geit) er beregnet etter samme forholdstall som antall melkekyr i hver region. Det er regnet 5 400 liter pr. melkeku slik at en ender ut med en total melkeproduksjon som er rimelig (1556 mill. liter).

Antall griseslakt i hver region er beregnet som 3,5 ganget med antall slaktegris i regionen ved telledato i 2001. Totalt antall slakt i året samsvarer da omtrent med tall fra prognoseutvalget for 2001 (1,26 mill. svineslakt). Også for totalt antall kuskalk, okse- og kvigeslakt i 2001 er det lagt til grunn tall fra prognoseutvalget. Det totale antall storfeslakt i hver av de tre gruppene er fordelt på regionen ut fra summen av antall melkekyr og ammekyr i hver region.

Alle norske tilskuddsordninger er nullt ved EU-beregningen.

EU har relativt betydelig investeringsstøtte. På samme måte som i JORDMOD er det regnet 50 % investeringstilskudd til investeringer i driftsbygninger og grøfter. Det er regnet en levetid på driftsbygninger på 30 år og for grøfter på 20 år. Kapitalen i Totalkalkylen beregnes i dag ved at kapitalsaldoene prisjusteres med konsumprisindeksen årlig. De årlige investeringsbeløpene skulle på denne måten bli uttrykt i dagens priser og tilsvare gjenanskaffelsesverdier. Det kan argumenteres med at straks etter et EU-medlemskap vil ikke investeringstilskuddene ha trådd i kraft ennå, men vi har likevel valgt å ta med tilskuddene i beregningen.

#### 4.1.3 Priser på innsatsfaktorer

Prisen på kunstgjødsel er redusert med 20 %, som er 2–4 prosentpoeng lavere prisreduksjon enn et par gjødselslag som er undersøkt i Danmark.

Prisene på innkjøpt kraftfôr er redusert med 35 %. Sammenlignet med prisene på kraftfôr i Danmark er de fra 36 % lavere for kyllingfôr til 47 % lavere for svinefôr mens drøvtyggerfôret ligger imellom.

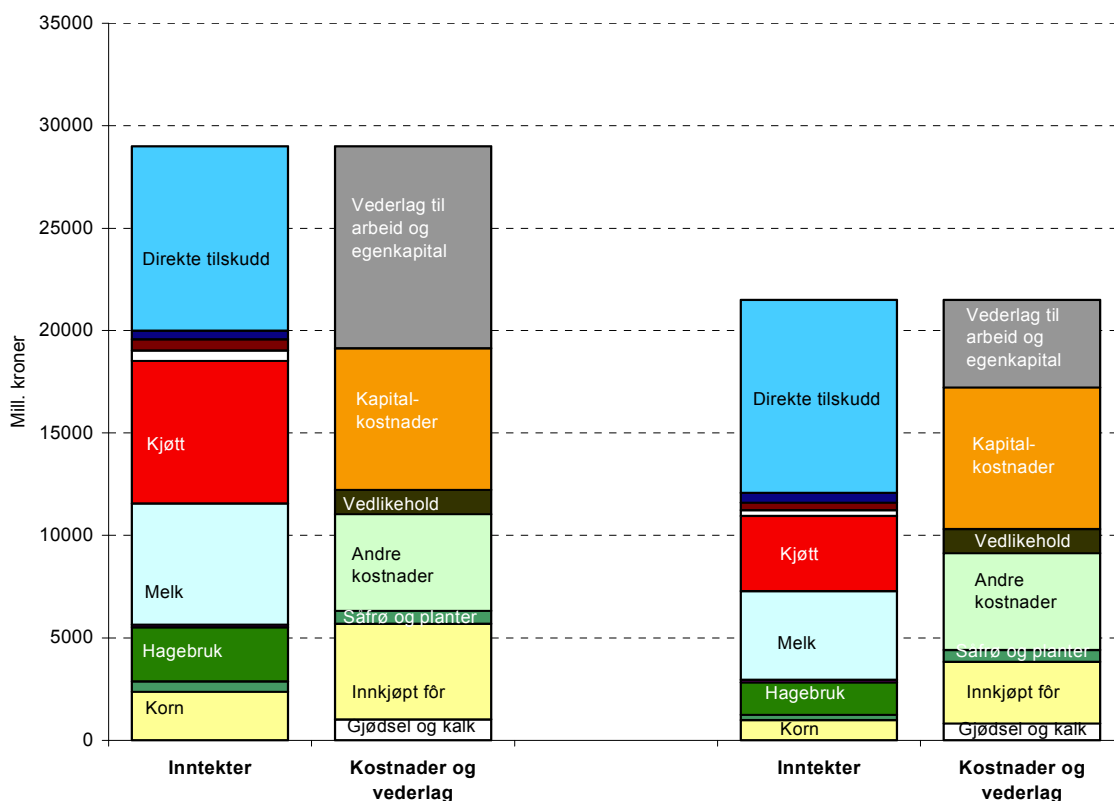
Prisen på såfrø er redusert med 35 % ut fra danske prisopplysninger på såvarer som er minst så mye rimeligere. Prisen på norskprodusert engfrø er redusert med 25 %.

For øvrige kostnadsposter er det ikke gjort forutsetninger om endringer. Det betyr at kostnadene på mange Totalkalkyleposter står uendret. Når en skal vurdere det dårligere økonomiske vederlaget for norsk jordbruk ved et norsk EU-medlemskap, representerer dette på mange måter utfordringen som i stor grad vil være på kostnadssiden.

## 4.2 Resultater

I figur 4.1 er det økonomiske resultatet av et EU-medlemskap sammenstilt i et stolpediagram for kostnader og inntekter som en slags balanseoppstilling.

Det økonomiske resultatet målt som vederlag til arbeid og egenkapital er i Totalkalkylens normaliserte regnskaper på 9,87 mrd. norske kroner i 2002. Beregningene viser at dette reduseres til 4,27 mrd. norske kroner ved de beskrevne forutsetningene i forrige avsnitt. Med 70 500 årsverk i norsk jordbruk i 2002 betyr dette at vederlag til arbeid og egenkapital pr. årsverk reduseres fra 140 000 kroner til 60 600 kroner. Dette er en reduksjon på omtrent 57 %.



Figur 4.1 Sammenligning av sum inntekter, sum kostnader og vederlag ved Totalkalkylens foreløpige regnskap for 2002 sammenlignet med EU-betingelser ved samme produksjonsomfang

Mange av de viktige jordbruksproduktene vil måtte regne med en prisreduksjon i området fra 20 % til over 50 %. De totale produksjonsinntektene (markedsinntekter og pristilskudd) for norsk jordbruk før direkte tilskudd, reduseres i beregningen fra 20 mrd. til 12 mrd. kroner. Det er en reduksjon på 40 %.

Direkte tilskudd er i dag på 9 mrd. og dette øker i beregningene til 9,41 mrd. kr. I dette beløpet inngår beregnet investeringsstøtte på 0,86 mrd. kr. Til sammenligning kan det nevnes at investeringstilskudd i Totalkalkylen var 0,22 mrd. i 2002. Omfanget var høyest i Norge i 1982 med 0,60 mrd. kr.

Totalt øker tilskuddene med 4 %. Tilskuddene fordeler seg med ca. 7 mrd. kr eller 74 % som blir finansiert nasjonalt, mens resten ca. 2,5 mrd. tilsvarende 26 % vil bli finansiert av EU. Hvilke muligheter for nasjonal støtte Norge vil få ved et EU-medlemskap er det for øvrig betydelig usikkerhet knyttet til.

Kostnadene er i Totalkalkylen på 19 mrd. kr. Med den forutsatte prisnedgangen på enkelte innsatsfaktorer som er beskrevet viser beregningene 17 mrd. kr, det vil si en reduksjon på 10 %.



# 5 Beregninger med JORDMOD

---

## 5.1 Felles forutsetninger

Alle scenarier er basert på noen felles forutsetninger. Som tidshorisont er det valgt 10 år, dvs. det forutsettes at modellen beregner situasjonen for norsk jordbruk i 2012. Siden modellen er komparativ-statisk behøver den strengt tatt ingen eksplisitte tidsperspektiv. Grunnen til at det likevel er valgt et eksplisitt tidsperspektiv er å fremskrive en rekke eksogene variable med årlige endringsrater.

Videre er det lagt inn en befolkningsvekst på 0,5 % per år. Befolkningsøkningen øker etterspørselen etter matvarer uavhengig av prisendringer eller endringer i matvaner. Økningen er implementert ved å «forskyve» etterspørselskurven i forhold til basisløsningen (slik at en større mengde blir etterspurt ved samme pris).

Det er forutsatt en prisvekst (inflasjon) på 2 %. Siden JORDMOD regner i reelle 2002-priser, brukes konsumprisindeksen til å deflatere nivået på AMS (som er en del av forpliktelsene i WTO-avtalen fra 1995). Det samme gjelder satsene for kronetoll som også holdes konstant i nominelle verdier. Norge har valgt å benytte kronetoll framfor prosenttoll. Dette impliserer en reell reduksjon av (krone-)tollsatsene i takt med prisveksten.

Den reelle lønnsveksten er anslått til 1 % per år (3 % nominell). Lønnsveksten gjelder både leid arbeid og vederlaget til eget arbeid.

Som realrente brukes 3,5 % på all innsatt kapital (dvs. bygninger, maskiner, grøfter, buskap og jord). JORDMOD skiller ikke mellom egen og lånt kapital.

Foredlingskostnadene i næringsmiddelindustrien er redusert med 1 % per år for å fange opp produktivitsvekst og effektivisering i denne sektoren. I primærjordbruket er (eget og leid) arbeid og variable kostnader redusert med 0,5 % per år. Dette reflekterer produktivitsvekst på enkeltbruksnivå. Samtidig er produksjonsmengden på bruket økt med 0,5 % per år. Dette reflekterer faktornøytral teknisk framgang (for eksempel gjennom bedre plantesorter og forbedret avlsmateriale).

En viktig forutsetning gjelder verdensmarkedsprisene og hvordan disse kommer til å endre seg i beregningsperioden (dvs. fram til 2012). Verdensmarkedspriser er en viktig

parameter i JORDMOD fordi de i stor grad bestemmer det innenlandske prisnivået. Samtidig er anslag i verdensmarkedspriser beheftet med betydelig usikkerhet, og ingen eksakt vitenskap. Priser på verdensmarkedet kan variere mye fra år til år. Et tredje moment er at modellen inneholder kun et grovt utvalg av produkter, mens det i realiteten finnes et stort spekter av ulike varer. For eksempel brukes det halve slakt som referansevarer for de ulike kjøttslagene. I virkeligheten importeres det mange flere varer som har svært ulike importpriser og svært ulike tollsatser. I referansealternativet er endringene i verdensmarkedsprisene fram til 2012 basert på OECDs Agricultural Outlook 2002-2007, der den årlige endringsraten mellom 2002 og 2007 er forlenget til 2012. Det er videre forutsatt at prisene i EU fortsatt vil ligge noe høyere i forhold til verdensmarkedet i 2012, men at avstanden kan være mindre enn i dag. Tabell 5.1 viser våre anslag på verdensmarkedspriser for de ulike scenariene sammenlignet med situasjonen i 2002. Disse prisene sammenlignes med engrosprisnivået i Norge i 2002.

Tabell 5.1 Reelle importpriser uten toll (2002-kr/kg eller 2002-kr/ltr)

	<b>Basisløsning 2002</b> (Engrospriser Norge)	<b>Basisløsning 2002</b> (Verdensmarkeds- priser)	<b>Referansebane 2012</b> (Verdensmarkeds- priser)	<b>EU-medlemskap 2012</b> (EU-priser)
Storfe kjøtt	33,69	11,50	11,56	17,55
Svine kjøtt	24,71	10,00	9,00	10,35
Sau kjøtt	36,01	13,00	11,23	19,39
Fjorfe kjøtt	25,36	10,50	8,84	9,78
Egg	12,95	6,00	5,40	6,40
Konsummelk	8,25	4,50	4,72	4,82
Hvitost	49,68	26,27	27,25	30,00
Geitost	50,08	25,00	24,47	25,44
Melkepulver	24,53	14,44	14,63	15,40
Smør	25,81	11,26	12,66	18,89
Poteter	2,32	1,00	1,10	1,20
Matkorn <sup>1)</sup>	2,36	0,88	0,85	0,90
Forkorn <sup>1)</sup>	1,73	0,70	0,66	0,78

1) Gjelder produsentniva.

Kilde: JORDMOD

For de fleste kjøttproduktene ventes det en reell nedgang i verdensmarkedsprisene fram til 2012. Prisene i EU vil ligge høyere enn på verdensmarkedet slik at EU fortsatt vil ha en viss importbeskyttelse for sine produkter. For meieriproduktene ventes det en liten økning i verdensmarkedsprisene. Kornprisene i EU vil ligge omtrent på samme nivå som prisene på verdensmarkedet. Dette er en direkte følge av Agenda 2000. I anslagene på EUs priser i 2012 er det for øvrig tatt hensyn til effektene av Agenda 2000, men ikke av EUs eventuelle kommende reform av CAP («*mid-term review*»).

En annen viktig forutsetning i JORDMOD gjelder strukturendringene. I modellen angis den maksimale brukstørrelsen, målt i antall dyr eller daa, som et tak på hvilken strukturutvikling som vil være mulig innenfor tidsperspektivet på rundt 10 år. Modellen velger så hvilken brukstørrelse som er optimal gitt de økonomiske rammebetingelser

som ligger til grunn.<sup>16</sup> Tabell 5.2 viser de maksimale bruksstørrelsene for ulike produksjoner. Gjennomgående forutsettes det en sterkere strukturutvikling ved et EU-medlemskap enn i en situasjon utenfor EU. Dette kan begrunnes med at presset på lønnsomheten på enkeltbruket vil være høyere ved et EU-medlemskap. I kornproduksjonen er den maksimale bruksstørrelsen satt likt. Dette fordi det av naturlige og geografiske årsaker vil være vanskelig å øke bruksstørrelsen stort mer.

Tabell 5.2 Maksimale bruksstørrelse i de ulike scenariene

	Referansealternativer	EU-scenarier
Melk (kyr)	30 (45) <sup>1)</sup>	60
Sau (v.f.s.)	175	350
Gris m/korn (purker) <sup>1)</sup>	36 (38) <sup>1)</sup>	40
Egg m/korn (høner)	5 000 (6 000) <sup>1)</sup>	10 000
Korn (daa)	800	800

1) Tallene i parentes gjelder referansealternativet der EUs forslag ligger til grunn (Ref\_WTO\_NY).

2) Kombinert svineproduksjon (dvs. produksjon av smagriser og slaktegriser)

Kilde: JORDMOD

## 5.2 Referansealternativer

Norsk landbruk og landbrukspolitikken vil endre seg uavhengig av et EU-medlemskap. Meningen med referansealternativer er å framskrive de viktigste trendene i norsk jordbruk for å danne seg et bilde av situasjonen i norsk jordbruk uten EU-medlemskap. Ved å sammenligne referansealternativet med et scenario der et EU-medlemskap ligger til grunn, blir det mulig å «rendyrke» effekten av EU-medlemskapet.

Det har vært nødvendig å utforme to referansealternativer siden det er betydelig usikkerhet omkring en ny WTO-avtale og hva den eventuelt måtte inneholde av forpliktelser for Norge. Begge scenarier vil fungere som «sammenligningsalternativer» for de andre scenariene.

Basert på et historisk perspektiv er de følgende trendene i norsk landbruk lagt til grunn ved utformingen av referansealternativene:

- Reduksjon i antall årsverk i jordbruket med ca. 2–3 % per år. Siden rundt 1999 har avgangen økt til 3–5 %
- Opprettholdelse av jordbruksarealet
- Ulik utviklingsutvikling: Økning for lyse kjøttslag, små endringer for korn og (svak) nedgang for melk og poteter

Når det gjelder de viktigste trendene i norsk landbrukspolitikken siden rundt 1990, kan disse oppsummeres som følger:

- Reduksjon i nominelle og reelle priser til produsent.
- Vridning fra produksjonsavhengig støtte (pristilskudd) til produksjonsuavhengig støtte (areal- og dyretilskudd)
- Nedtoning av strukturprofilen i virkemiddelbruken, men opprettholdelse av regionalt differensierte tilskuddssatser

<sup>16</sup> For eksempel velger modellen i basisløsningen ikke de største melkebrukene, fordi tilskuddsprofilen favoriserer små bruk.

- Små (nominelle) endringer i samlet budsjettstøtte

Prisreduksjonen på 1990-tallet er først og fremst et resultat av reformen av landbrukspolitikken fra 1992/93 under Gunhild Øyangen. Prisnedgangen har vært lavere på slutten av 1990-tallet sammenlignet med de første reformårene.

Når det gjelder de pågående WTO-forhandlingene, har det vært lagt fram ulike forslag til nye avtaler. Formannen i landbrukskomiteen, Stuart Harbinson, la fram et konkret forslag den 12. februar 2003 og fulgte opp med en noe revidert versjon den 18. mars 2003. Hans forslag var basert på forslag som ulike WTO-land hadde lagt fram i forhandlingene så langt, blant disse USA, EU, Cairns-landene og Norge. Norges forslag ble lagt fram 10. februar 2003 og inneholder moderate reduksjonsforpliktelser på tollsatser og intern støtte. Det ventes at forslaget i seg selv ikke vil føre til endringer i landbrukspolitikken. USA og Cairns-landene har lagt fram forslag som til dels går veldig langt i retning av handelsliberalisering. Disse forslagene vil også kreve betydelige endringer i EUs landbrukspolitikk. EU la fram sitt forslag den 16. desember 2002. Den går betydelig lenger enn det norske forslaget og inneholder reduksjoner i tollsatser (minst 15 % og 36 % i gjennomsnitt) og intern støtte (55 % reduksjon i AMS). Harbinsons forslag ligger nært opp til EUs forslag. Unntaket er at Harbinson foreslår en reduksjon i blå boks (dvs. areal- og dyretilskudd) med 50 %, mens EU foreslår ingen endring her.

I vårt referansealternativ har vi lagt EUs forslag til grunn. Dette er bl.a. basert på erfaringer i tidligere WTO-runder. Det er imidlertid viktig å understreke at EU vil få større handlefrihet i WTO-forhandlingene dersom EU vedtar en ny CAP-reform der støtte overføres fra blå boks til grønn boks. Dette vil kunne gjøre det mulig for EU å bevege seg mot Harbinsons forslag som krever reduksjoner i blå boks. I så fall undervurderer vi effekten av en ny WTO-avtale i vårt referansealternativ.

## 5.2.1 Forutsetninger

På bakgrunn av de skisserte trendene for norsk landbruk og landbrukspolitikk er det utformet to referansealternativer: Ref\_WTO\_95 og Ref\_WTO\_NY, der det første alternativet forutsetter en videreføring av den gjeldende WTO-avtalen fra 1995, mens det andre alternativet forutsetter en ny WTO-avtale i tråd med EUs forslag. Følgende forutsetninger gjelder for begge alternativene:

- Stort sett opprettholdelse av produksjon
- Stort sett opprettholdelse av jordbruksarealet
- Reduksjon i antall årsverk i jordbruket
- Ingen nominell prisøkning
- Nedtoning av strukturprofilen i virkemiddelbruken under opprettholdelse av distriktsprofilen
- Ingen nominell økning i samlet budsjettstøtte

Forutsetningene er selvsagt diskutabile. Dette gjelder kanskje særlig kravet om pristaket og taket på budsjettstøtte, og særlig fordi disse ikke følger av WTO-avtalen direkte, men er så å si «selvpålagte». Forutsetningen om et nominelt pristak kan begrunnes ut fra gjeldende landbrukspolitikk (St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon»). Forutsetningen om et nominelt tak på budsjettstøtte er *politisk begrunnet* utfra en vurdering av hva som vil være mulig innenfor de nåværende ambisjonene om et stramt statsbudsjett. På den andre siden kan nominelle økninger i budsjettstøtte vel ikke utelukkes, også politisk, dersom lønnsomheten i norsk landbruk reduseres betydelig

gjennom for eksempel betydelige prisreduksjoner, eller dersom strukturutviklingen nærmer seg et «uønsket rask» tempo.

## 5.2.2 Resultater

Som nevnt innledningsvis står de kvalitative resultatene fra JORDMOD i sentrum av analysen.

Tabell 5.3 viser derfor resultatene for de to referansealternativene som prosentvise avvik fra basisløsningen for 2002.

Beregningene indikerer at norsk landbruk står overfor omstillingsproblemer også utenfor EU. I begge alternativer er det mulig å opprettholde produksjonen og arealbruken på om lag samme nivå som i basisløsningen. Dette krever imidlertid en kostnadsreduksjon i primærjordbruket gjennom en strukturrasjonalisering der bruksstørrelsen doubles (korn, sau) eller tredobles (egg). Det kan virke som om det er forutsatt en mindre strukturrasjonalisering i svinekjøttproduksjonen. Her er det viktig å huske at bruksstørrelsen måles i antall daa eller dyr. En dobling av et bruk med eggproduksjon fra 1 000 høner til 2000 høner innebærer andre dimensjoner enn en dobling av et svinebruk fra 20 purker inkl. slaktegriser til 40 purker inkl. slaktegrisene. Denne utviklingen forutsettes å være høyere (sterkere) under EUs forslag til ny WTO-avtale (Ref\_WTO\_NY) enn om nåværende WTO-avtale videreføres (Ref\_WTO\_95). Strukturutviklingen har en betydelig effekt for sysselsettingen i primærjordbruket. Antall årsverk i jordbruket reduseres med ca. 30 % og 40 % i hhv. Ref\_WTO\_95 og Ref\_WTO\_NY. Dette tilsvarer en årlig reduksjon med ca. 4,5 % i referansebanen der den gjeldende WTO-avtalen videreføres og opp mot 4,8 % i den referansebanen der EUs forslag legges til grunn. Forskjellen i strukturutviklingen gjelder i hovedsak melkebruk, som er betydelig større under EUs forslag. Dette reflekteres også i melkeprisen som er 25 % lavere i dette alternativet sammenlignet med basisløsningen. I alternativet med gjeldende WTO-avtale er melkeprisen redusert med om lag 20 %. Her er det viktig å huske at prisnivået gjenspeiler kostnadssiden i primærjordbruket, og at større bruk har lavere kostnader per enhet.

Tabell 5.3 «Referansealternativer»: Hovedresultater (Basisløsning 2002 = 100)

	Ref WTO 95	Ref WTO NY
<b>Produksjon</b>		
Kumelk	100	98
Konsummelk	111	111
Hvitost	103	103
Storfekjøtt	97	97
Svinekjøtt	100	100
Saukjøtt	97	97
Egg	100	100
Korn	100	100
Poteter	111	100
<b>Produsentpris</b>		
Kumelk	81	74
Storfekjøtt	85	85
Svinekjøtt	79	77
Saukjøtt	62	62
Egg	79	75
Forkorn	82	82
<b>Faktorbruk</b>		
Arbeid	65	63
Areal	99	99
<b>Støtte</b>		
Total	74	69
... Skjerming	67	66
... Budsjett	81	72
<b>Velferdsniva</b>		
SO <sup>1)</sup>	158	159

1) Samfunnsøkonomisk overskudd beregnet som summen av produsent- og konsumentoverskudd

Kilde: JORDMOD

Det er gjort en del endringer i virkemiddelbruken i de to referansealternativene sammenlignet med basisløsningen. I alternativet der dagens WTO-avtale videreføres (Ref\_WTO\_95), er driftstilskuddet i melkeproduksjonen redusert med 75 % for å bidra til strukturendring. Videre er satsene i areal- og kulturlandskapstillegget og produksjonstillegget i husdyrproduksjonen utformet som flate satser uten strukturprofil, men med fortsatt distriktsprofil. I det andre referansealternativet (Ref\_WTO\_NY) er driftstilskuddet i melkeproduksjon, grunntilskuddet og distriktstilskuddet fjernet helt. Dette er gjort for å overholde forpliktelsene i WTO når det gjelder AMS og blå boks (der ingen nominell økning er forutsatt). I dette alternativet er alle markedsordninger bortsett fra markedsordningen for melk fjernet. Dette er det flere grunner til. For det første er markedsordningen for melk en «tung» ordning som det være vanskelig å fjerne politisk. Samtidig viser modellresultatene at lønnsomheten på enkeltbrukene er avhengig av budsjettstøtte. Dersom det er «selvpålagte» (politiske) begrensninger på budsjettstøtte, kan

det være en fordel å gi tilskudd istedenfor gjennom markedsordningen for melk som innebærer høyere produsentpriser sammenlignet med en situasjon der markedsordningen er fjernet.

Det totale støttenivået er redusert med over 25 % i Ref\_WTO\_95 og nesten 30 % i Ref\_WTO\_NY. Forskjellen ligger i budsjettstøtten som er lavere i det sistnevnte alternativet. Dette kommer av at det er forutsatt en sterkere strukturrasjonalisering i dette alternativet. Av den grunn er også det samfunnsøkonomiske overskuddet noe høyere i Ref\_WTO\_NY sammenlignet med Ref\_WTO\_95. Reduserte konsumentpriser sammen med økt forbruk fører imidlertid til et betydelig høyere samfunnsøkonomisk overskudd i forhold til basisløsningen. I den forbindelse er det viktig å minne om at modellen ikke kvantifiserer verdien av jordbrukets multifunksjonalitet.

## 5.3 EU-medlemskap

### 5.3.1 Forutsetninger

Hvordan norsk landbruk vil tilpasse seg et EU-medlemskap på lang sikt avhenger av en rekke faktorer, deriblant hva slags priser som vil gjøre seg gjeldende i Norge, hvordan CAP utvikles i fremtiden og hvilke muligheter bøndene og næringsmiddelindustrien vil ha for å tilpasse seg den nye situasjonen. Dette indikerer at det ikke er mulig å fange opp alle faktorer i et enkelt scenario. Vi har derfor valgt å utforme et basis-scenario som så suppleres med følsomhetsanalyser som belyser enkelte problemstillinger. For å lette oversiktligheten med rapporten er det totale antall scenarier begrenset til tre.

I alle EU-scenarier er EUs gjeldende landbrukspolitikk lagt til grunn. I de tilfellene der endringer i støttesatser etter 2002 allerede er avtalt, er disse benyttet. Dette gjelder for eksempel markedsprisene og direkte tilskuddsordninger i melkesektoren. I de andre tilfellene er støttesatsene for 2002 benyttet og videreført nominelt. Alle satsene er omregnet til norske kroner basert på dagens kurs.<sup>17</sup>

Satsene for arealstøtte er basert på avlingsnivået i Norge. Kvoten for antall støtteberettigede ammekyr er satt til 20 000 dyr utover antallet ammekyr i basisløsningen. I 1994 ble kvoten til ammekyr satt til 50 000 dyr, og var delvis ment å kunne brukes for bruk som ville få store problemer med å fortsette gårdsdriften ved et EU-medlemskap (for eksempel kornbruk på Østlandet). Mens det nesten ikke fantes etablert ammekyrproduksjon i Norge i 1994, har denne driftsformen økt betydelig de siste årene. Derfor forutsettes at et eventuelt forhandlingsresultat vil være mindre romslig enn i 1994. Det er videre forutsatt at kvoten på korn- og grønnfôrareal og kvoten til okser ikke er bindende. Den supplerende støtten i storfekjøttsektoren er forbeholdt melkekyr og utgjør 135 kr per ku (Mittenzwei 2001:68).

Satsene for LFA-støtte og miljøstøtte er de samme som brukes i Finland. Det er forutsatt at LFA-støtte gis i hele landet. Dette er basert på utviklingen i Finland som i likhet med Norge fikk avtalt i 1994 at 85 % av jordbruksarealet skulle omfattes av LFA-ordningen.

Satsene for nordlig støtte og sørlig støtte er også basert på de finske satsene. Det er klart at det finske virkemiddelsystemet ikke uten videre vil være tilpasset norske forhold. Det er derfor gjort noen få endringer. Satsene for kyllinger og purker er redusert noe, men satsen for høner er økt noe. Regionsinndelingen som er lagt til grunn vises i tabell 5.4.

---

<sup>17</sup> 1 € = 8 nkr.

Tabell 5.4 Regionsinndeling i Norge for nordlig og sørlig støtte

Finsk region	Norsk region
A	Østlandets flatbygder (sone 1), Jæren
B	Østlandets flatbygder (sone 3), «Kyststripen» i Agder og Rogaland utenfor nordlig støtte
C1	Østlandets skogsbygder, Resten av Agder og Rogaland
C2	Vestlandet
C3 (P1-P2)	Trøndelags flatbygder
C4 (P3-P4)	Trøndelags andre bygder
C4	Nord-Norge

Kilde: JORDMOD

Investeringsstøtten er forutsatt gitt til bygninger og grøfter. Det er forutsatt full utnyttelse av denne ordningen, siden investeringsbehovet trolig vil være stort i de første årene etter et eventuelt EU-medlemskap. I prinsippet vil det være mulig også å gi investeringsstøtte til maskiner, men det er det sett bort fra for å gjøre scenariene mer «realistiske».

Blant de nasjonale støtteordningene utenfor CAP er avløsertilskuddet til ferie og fritid videreført. I likhet med Regjeringens forslag fra 1994 er satsene (og maksimalsatsen per bruk) økt med 40 %. Det særskilte inntektsfradraget for jordbruket er også forutsatt videreført.

På kostnadssiden er verdien av buskapskapitalen redusert i forhold til den forventede prisreduksjonen på kjøtt.

Siden et eventuelt EU-medlemskap ventes å innebære betydelige strukturendringer i primærjordbruket, er det også forutsatt kostnadsreduksjoner i næringsmiddelindustrien utover det som er nevnt innledningsvis. Denne kostnadsreduksjonen er i modellen implementert ved å redusere foredlingskostnadene med 10 % for melkeprodukter, kjøtt, egg og poteter og 15 % for korn. Differensieringen kan delvis begrunnes utfra modellens detaljeringsgrad. Mens JORDMOD inneholder hele meierivirksomheten fram til det ferdige meieriproduktet levert fra meieri, inneholder den kun slakteprosessen for kjøtt.

Det første EU-alternativet, EU\_Basis, er basert på alle forutsetninger nevnt over, dvs. EUs gjeldende støtteordninger samt finske satser for LFA- støtte og miljøstøtte, samt nasjonalt finansiert nordlig støtte og sørlig støtte med de justeringer nevnt over.

Det andre EU-alternativet, EU\_Inntekt, er basert på EU\_Basis med det tillegget at det forutsettes en reell inntektsnedgang på 2 % per år. Dette innebærer en økning i gapet mellom industriarbeiderlønn og jordbrukslønn. Bakgrunnen for dette scenario er at jordbruksinntekten i Finland viser en slik utvikling. Det er viktig å understreke at dette scenario ikke forskutterer en inntektsnedgang i denne størrelsesorden. Scenariet er heller ment å belyse hva en inntektsnedgang i form av kostnadsreduksjoner kan bety for aktivitetsnivået i norsk landbruk. I tillegg virker det som om inntektsnedgangen er en viktig forklaring for utviklingen i finsk jordbruk etter 1994. I et langsiktig perspektiv, som ligger til grunn i JORDMOD, kan det være tvilsomt å forutsette et økende gap mellom inntekt innenfor jordbruket og inntekt utenfor jordbruket. En vil da heller forvente en større reduksjon i antall årsverk i jordbruket. Også på denne bakgrunn bør dette scenariet betraktes som en følsomhetsanalyse.

Det tredje EU-alternativet, EU\_Behov, bygger på EU\_Inntekt og beregner i tillegg et støttebehov som må til for å opprettholde produksjonen på minst samme nivå som i det første referansealternativet (Ref\_WTO\_95). Dette støttebehovet beregnes som pristilskudd. Det er klart at et slikt pristilskudd ikke vil kunne utbetales i praksis ved et EU-medlemskap. Tilskuddets omfang gir imidlertid en indikasjon på hvor mye som «må



til», enten i form av tilskudd eller i form av ytterligere kostnadsreduksjonen i primærjordbruket eller i næringsmiddelindustrien, for å kunne opprettholde produksjonen.

### 5.3.2 Resultater

Hovedresultatene fra de tre EU-scenariene er vist i tabell 5.5 som prosentuale avvik fra det første referansealternativet Ref\_WTO\_95.

Modellberegningene indikerer at et eventuelt EU-medlemskap vil stille norsk landbruk overfor større omstillingsproblemer enn hva en må forvente i en situasjon utenfor EU. I basisalternativet (EU\_Basis) der CAP ligger til grunn med finske satser, reduseres produksjonen betydelig for de fleste produkter bortsett fra korn, svinekjøtt og egg i forhold til det første referansealternativet der den gjeldende WTO-avtalen fra 1995 forutsettes videreført. Resultatet for svinekjøtt og egg kan synes noe overraskende, men må sees på bakgrunn av at det gis omfattende støtte i den finske ordningen for nordlig landbruk.<sup>18</sup> I kornproduksjonen er det forutsatt en omfattende strukturrasjonalisering.

---

<sup>18</sup> Satsen er høyere enn det som norske myndigheter krevde i nordlig støtte i 1994.

Tabell 5.5 «EU-medlemskap»: Hovedresultater (Ref\_WTO\_95 = 100)

	EU Basis	EU Inntekt	EU Behov
<b>Produksjon</b>			
Kumelk	86	100	100
Konsummelk	103	103	103
Hvitost	77	105	107
Storfe kjøtt	90	98	100
Svine kjøtt	122	122	122
Sau kjøtt	54	75	100
Egg	111	111	111
Korn	104	101	101
Poteter	5	26	100
<b>Produsentpris</b>			
Kumelk	83	77	80
Storfe kjøtt	59	59	59
Svine kjøtt	47	42	42
Sau kjøtt	80	80	80
Egg	48	45	45
Forkorn	55	55	55
<b>Faktorbruk</b>			
Arbeid	75	87	97
Areal	93	100	104
<b>Støtte</b>			
Total	78	84	94
... Skjerming	19	19	21
... Budsjett	120	131	147
EUs andel	28 %	27 %	25 %
<b>Velferdsniva</b>			
SO <sup>1)</sup>	114	113	109

1) Samfunnsøkonomisk overskudd beregnet som summen av produsent- og konsumentoverskudd

Kilde: JORDMOD

En økning i gapet mellom jordbrukslønn og industriarbeiderlønn (EU\_inntekt) medfører en produksjonsøkning, særlig for melk, sauekjøtt og poteter. Likevel indikerer modellresultatene at inntektsreduksjonen ikke vil være tilstrekkelig til å opprettholde all produksjon i samme omfang som i referansealternativet Ref\_WTO\_95.

Produsentprisene er for de fleste produksjoner vesentlig redusert i forhold til referansealternativet med mellom 60 % (svinekjøtt og egg) og 20 % (melk). Melkeprisen er lavest i alternativet med redusert inntekt (EU\_Inntekt). Dette er en effekt av at redusert inntekt fører til reduserte kostnader slik at melkebrukene «tåler» en lavere melkepris. Samtidig øker melkeproduksjonen slik at de marginale kostnadene i melkeproduksjonen øker noe.

Faktorbruken blir kraftig redusert i basisalternativet. Sysselsettingen går ned til 75 % av nivået i referansealternativet Ref\_WTO\_95. Dette tilsvarer en årlig nedgang på ca.

7,5 % og skyldes både strukturrasjonalisering og lavere produksjonsomfang. Arealbruken går tilbake med 10 % på grunn av lavere produksjon. Inntektsreduksjonen har en signifikant effekt på faktorbruken. Sysselsettingen øker til nesten 90 % av referansealternativets nivå og arealbruken kommer opp i 100 %. Mens arealet opprettholdes noenlunde i de fleste EU-scenariene, reduseres antall årsverk. Men selv i det scenario som forutsetter samme produksjonsomfang som i referansealternativet (EU\_Behov), reduseres sysselsettingen. Den årlige reduksjonen i antall årsverk er da kommet ned til rundt 5 %.

Det totale støttenivået er klart lavere enn i referansealternativet med mellom 80–95 % av referansealternativets nivå. Reduksjonen er først og fremst betinget av lavere priser som gir lavere skjermingsstøtte. Avhengig av produksjonsomfanget reduseres den til rundt 20 % av nivået i Ref\_WTO\_95. Budsjettstøtten er derimot høyere enn i referansealternativet, men samtidig lavere enn i basisløsningen. I alternativet der produksjonen kreves opprettholdt (EU\_behov) øker budsjettstøtten med nesten 50 % i forhold til referansealternativet og ligger dermed faktisk høyere enn i basisløsningen.

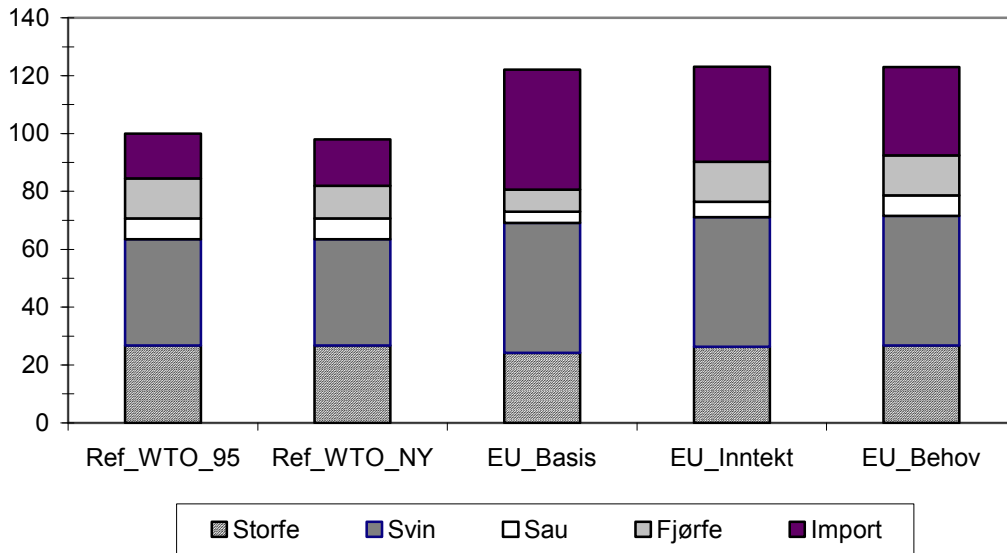
Lavere priser og økt forbruk fører til en økning i det samfunnsøkonomiske overskudd i forhold til referansealternativet.

## 5.4 Samlet vurdering

Etter å ha presentert hovedresultatene for de enkelte scenariene hver for seg, gir dette kapittel en samlet vurdering av de ulike scenariene, der en også sammenligner direkte de to alternativene som norsk landbruk mest sannsynlig vil stå overfor i fremtiden: ny WTO-avtale eller EU-medlemskap.

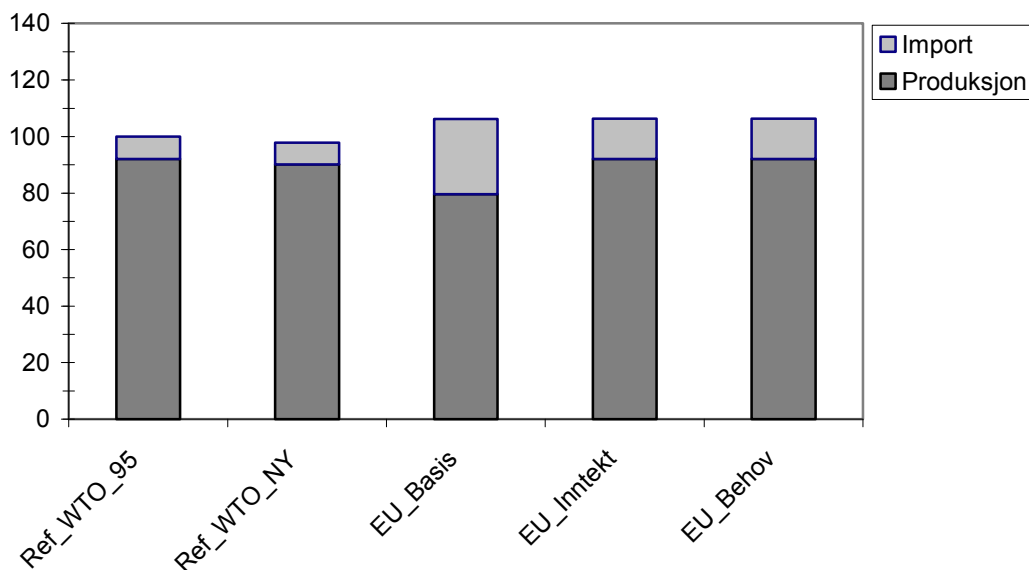
### 5.4.1 Markedsbalanse

Markedsbalansen for kjøtt i alt viser et nokså stabilt produksjonsomfang i alle scenariene (figur 5.1). Fordelingen av de ulike kjøttslagene er derimot forskjellig mellom referansealternativene og EU-medlemskap. I EU-alternativene er det en nedgang i produksjon av storfekjøtt og sauekjøtt, mens omfanget av svinekjøtt- og fjørfekjøttproduksjonen utvides. Reduksjon i storfekjøttproduksjonen må sees i sammenheng med reduksjonen i produksjon av melk. Ved et EU-medlemskap blir det også betydelig mer import. Fallende priser fører til økt kjøttforbruk som dekkes gjennom økt import.



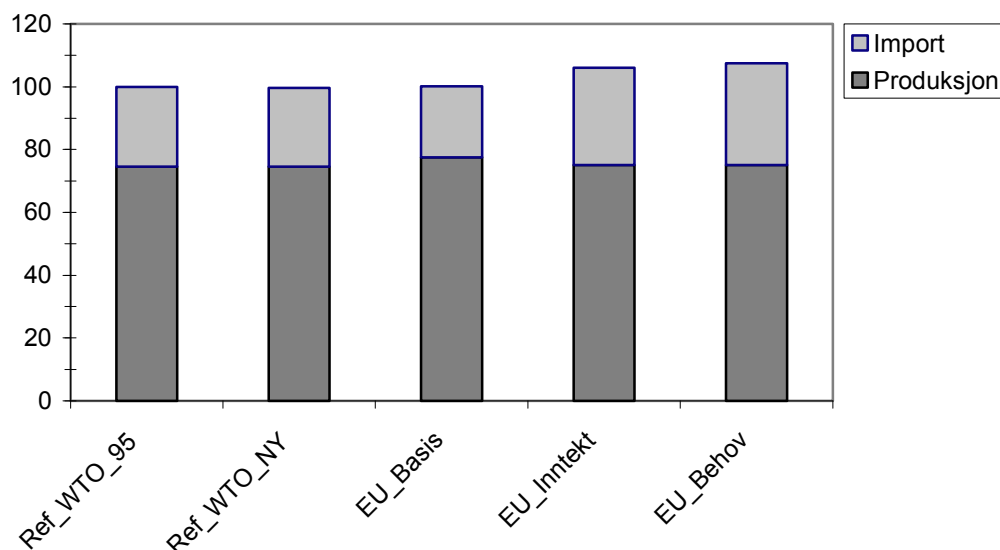
Figur 5.1 Markedsbalanse for kjøtt (Ref\_WTO\_95 = 100)

Mens modellberegningene indikerer at den totale kjøttproduksjonen vil kunne opprettholdes både innenfor EU og utenfor EU, viser resultatene at melkeproduksjonen vil være preget av dårlig lønnsomhet og produksjonsnedgang ved et EU-medlemskap i forhold til en situasjon med videreføring av eksisterende WTO-avtale eller ny WTO-avtale. Figur 5.2 viser markedsbalansen (dvs. import og produksjon) for meieriprodukter i alt beregnet som råvare. I basisalternativet med EU-medlemskap reduseres produksjonen til 85 % av nivået i referansealternativet, men med en inntektsnedgang indikerer resultatene at produksjonen kan opprettholdes på omtrent samme nivå som i referansealternativet. EU-medlemskapet fører til lavere forbrukerpriser som resulterer i et noe høyere forbruk enn i situasjonen utenfor EU.



Figur 5.2 Markedsbalanse for melkeprodukter i alt beregnet som råvare (Ref\_WTO\_95 = 100)

Figur 5.3 indikerer at den samlede kornproduksjonen vil kunne opprettholdes både innenfor og utenfor EU. Kornforbruket varierer en del ved et EU-medlemskap. Dette på grunn av variasjoner i den kraftfôrbaserte husdyrproduksjonen i de ulike EU-alternativene.



Figur 5.3 Markedsbalanse for korn i alt (Ref\_WTO\_95 = 100)

Et annet moment som er viktig ved vurderingen av konsekvensen av et EU-medlemskap når det gjelder produksjon, er den geografiske fordelingen av produksjonen. Tabell 5.6 viser produksjonsandelen i nordlig landbruk i prosent av den samlede produksjonen for hvert scenario. I de to referansealternativene er den geografiske fordelingen av produksjonen opprettholdt i forhold til basisløsningen.<sup>19</sup> Ved et EU-medlemskap foregår den grasbaserte produksjonen (melk, sau, storfe) nesten utelukkende i det nordlige landbruk. Kornproduksjonen blir derimot noe redusert i det nordlige landbruk. Det er først i EU-alternativet som krever samme produksjonsomfang som i referansealternativet, at produksjonsfordelingen mellom nordlig og sørlig landbruk opprettholdes.

Tabell 5.6 Produksjonsandel i nordlig landbruk (%)

	Ref WTO 95	Ref WTO NY	EU Basis	EU Inntekt	EU Behov
Storfekjøtt	84	86	97	94	83
Svinekjøtt	4	2	98	40	32
Saukjøtt	100	100	100	100	100
Egg	37	37	34	34	34
Poteter	20	20	0	80	32
Matkorn	1	1	1	1	1
Forkorn	16	18	13	10	12
Melk	73	73	90	86	82

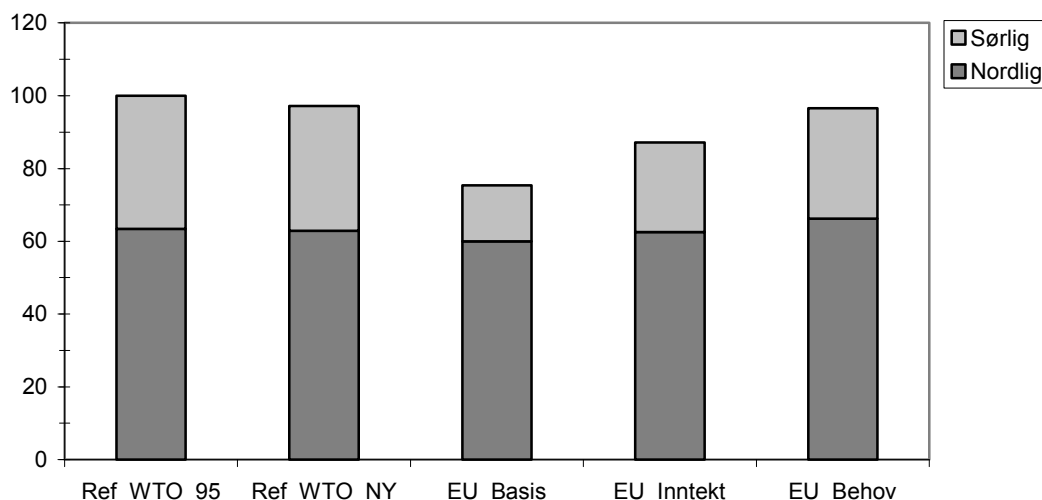
Kilde: JORDMOD

<sup>19</sup> For produksjonen av svinekjøtt gir JORDMOD en produksjonsfordeling i basisløsningen som avviker fra virkeligheten.

Selv om modellen trolig overvurderer effektene av et EU-medlemskap med hensyn på fordelingen av produksjonen, illustrerer den nødvendigheten av å balansere støttesatsene mellom det nordlige og det sørlige landbruk. Støttesatsene i det nordlige landbruk vil derfor være avhengige av støttenivået i det sørlige landbruk.

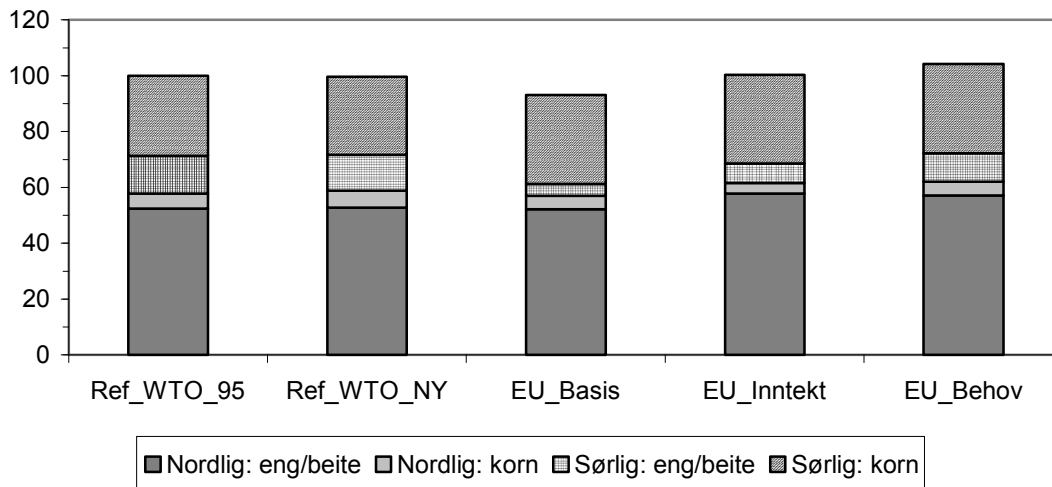
## 5.4.2 Faktorbruk

Som nevnt i forrige kapittel forutsetter et EU-medlemskap en betydelig høyere struktur-rasjonalisering sammenlignet med en situasjon utenfor EU, og som medfører færre gjenværende årsverk i jordbruket. Figur 5.4 illustrerer at nivået vil kunne ta seg opp dersom produksjonsomfanget øker. Figuren illustrerer for øvrig det moment som har blitt diskutert under omtalen av den geografiske produksjonsfordelingen: Forholdet mellom det nordlige landbruket og det sørlige landbruket. Modellberegningene indikerer en slags to-delning av det norske jordbruket: Sysselsettingen reduseres betydelig mer i sørlig landbruk, mens reduksjonen er klart lavere i det nordlig landbruk.



Figur 5.4 Antall årsverk i primærjordbruket (Ref\_WTO\_95 = 100)

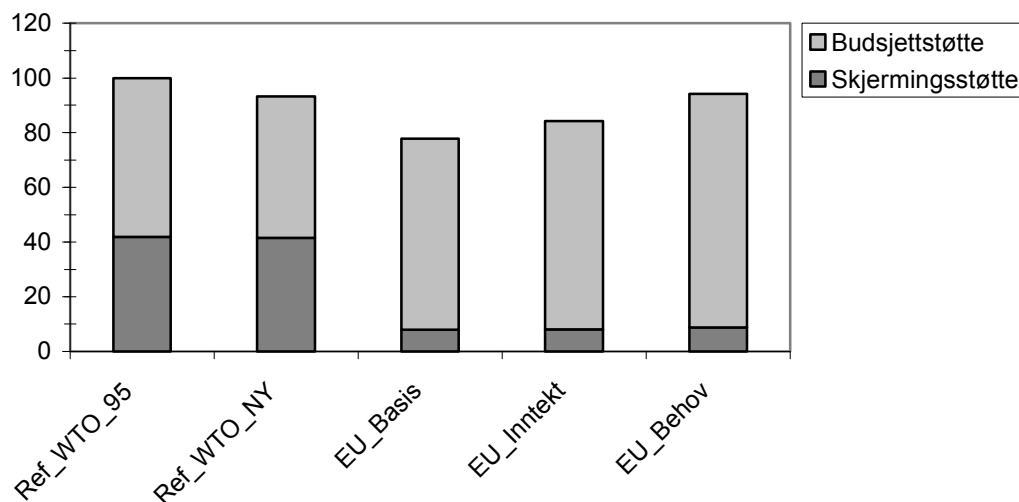
Figur 5.5 viser fordelingen av jordbruksarealet mellom nordlig og sørlig landbruk, og mellom kornareal og grasareal. Grovt sett indikerer modellresultatene at kornarealet utgår i det nordlige landbruk og grasarealet utgår i det sørlige landbruk. Dermed er grasarealet i det nordlige landbruk og kornarealet i det sørlige landbruk igjen. Igjen er det først i EU-alternativet der produksjonsomfanget opprettholdes (EU\_Behov), at arealfordelingen er omtrent den samme som i situasjonen utenfor EU.



Figur 5.5 Jordbruksareal i drift (Ref\_WTO\_95 = 100)

### 5.4.3 Støtteniva og finansiering

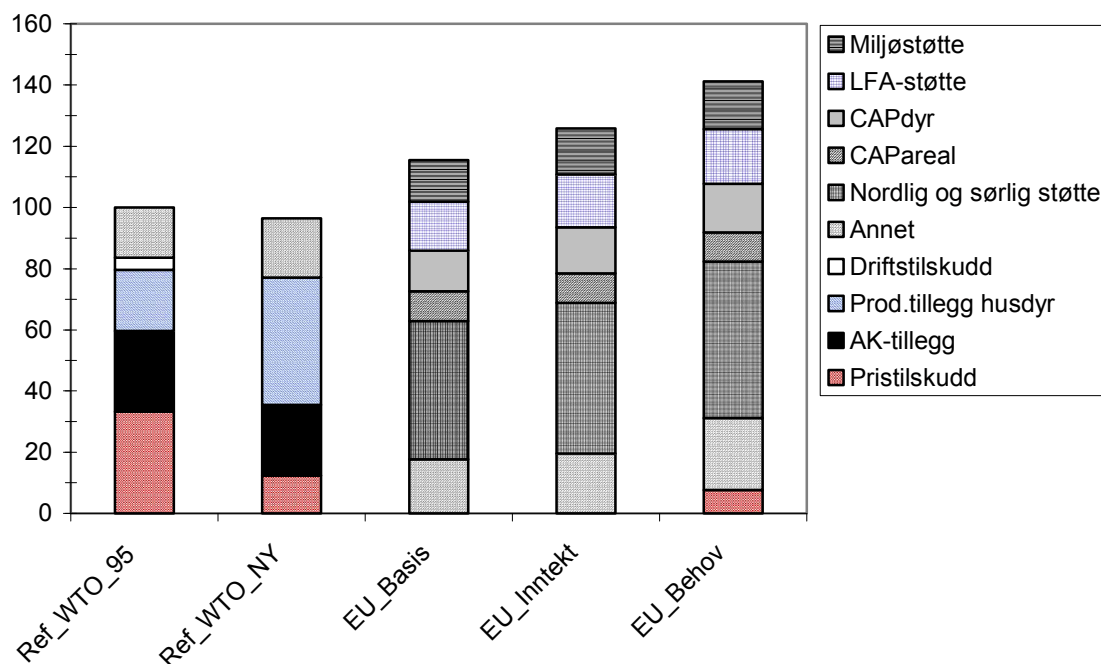
Et EU-medlemskap innebærer et lavere støttenivå samlet sett i forhold til en situasjon utenfor EU, selv med en ny WTO-avtale på plass (jf figur 5.6). Den viktigste forskjellen er nok fallet i skjeringsstøtte ved et EU-medlemskap. Beregningene tyder på at den samlede budsjettstøtten (fra Norge og EU) faktisk vil kunne være høyere enn i referansealternativene, men ikke høy nok til å kunne kompensere for fallet i skjeringsstøtte.



Figur 5.6 Samlet støtte (Ref\_WTO\_95 = 100)

En nærmere fordeling av budsjettstøtten vises i figur 5.7. Som i situasjonen utenfor EU, vil et EU-medlemskap innebære at budsjettstøtten først og fremst utbetales som direkte støtte til dyr og areal. I referansealternativene gis noe av budsjettstøtten også i form av prisstøtte (grunntilskudd og distriktstilskudd). Prisstøtte er generelt forbudt ved et EU-medlemskap. Unntaket er prisstøtte til melk innefor «Nordlig støtte» til jordbruket i Finland. Grunnen til at prisstøtte er med i alternativet EU\_Behov, er for å demonstrere

behovet for budsjettstøtte for å opprettholde produksjonen. Dette behovet gis i modellen i form av prisstøtte og er beregnet til rundt 600 mill. kr.

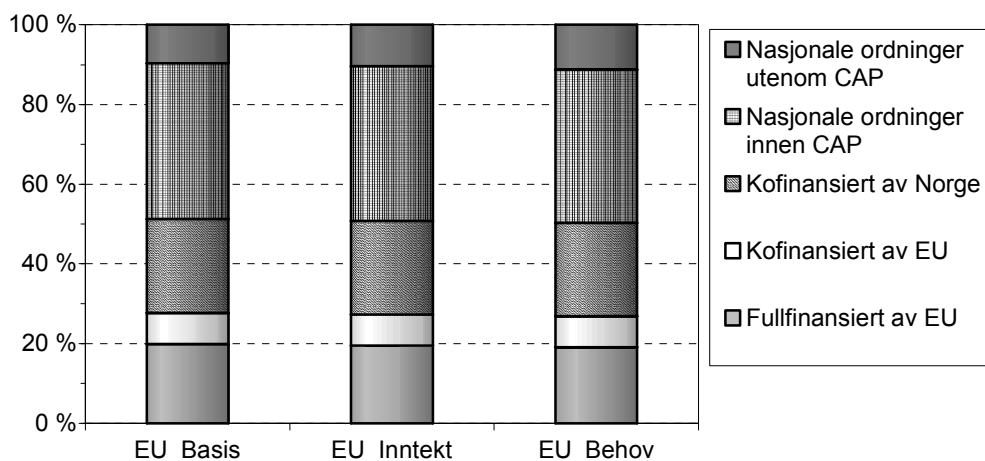


Figur 5.7 Fordeling av budsjettstøtten (Ref\_WTO\_95 = 100)

Ved et EU-medlemskap vil støtten til nordlig og sørlig landbruk være den viktigste enkeltstøtten til jordbruket. LFA-støtten og miljøstøtten vil også være viktige, mens de tilskuddsordningene som fullfinansieres av EU (CAPareal og CAPdyr) vil være av mindre betydning i forhold til nasjonalt finansiert nordlig og sørlig støtte. Andre støtteordninger i figur 5.7 omfatter i all hovedsak velferdsordninger (avløsertilskuddet til ferie og fritid) og skatteordninger.

Et annet spørsmål som er interessant når det gjelder budsjettstøtten ved et EU-medlemskap, er hvorvidt budsjettstøtten finansieres av EU eller Norge. I figur 5.8 er støtteordningene gruppert med hensyn på deres finansiering.





Figur 5.8 Finansiering av budsjettstøtten ved et EU-medlemskap

I alle EU-alternativene ligger EUs finansieringsandel på rundt 20–25 %. Mesteparten av denne støtten kommer fra støtteordninger som finansieres fullt ut av EU. De støtteordningene som kofinansieres mellom EU og Norge er LFA-støtten, miljøstøtten og investeringsstøtten, der det er forutsatt en finansieringsandel på 25 % for EU og 75 % for Norge. Nasjonale ordninger innenfor EUs felles landbrukspolitikk er først og fremst støtte til nordlig og sørlig landbruk, mens nasjonale ordninger utenom CAP omfatter velferdsordninger og skatteordninger.



## 6 Oppsummering og konklusjon

---

Erfaringen fra tidligere runder om Norges forhold til EU tilsier at jordbruk og jordbrukspolitikken vil komme til å spille en vesentlig rolle også i eventuelle nye forhandlinger om norsk EU-medlemskap. Norge fikk forrige gang, i 1994, en landbruksavtale som var svært lik den Finland fikk. Dette er med å danne premissene for denne analysen, der en ser på konsekvenser for norsk jordbruk av EU-medlemskap.

I Norge har det vært utformet et virkemiddelsystem med en utpreget struktur- og regionalprofil. I tillegg har strukturkonserverende juridiske virkemidler bidratt til å opprettholde en småskalastruktur som ikke kan begrunnes ut fra naturgitte forhold alene.

I EU vitner virkemiddelbruken med felles priser og felles støtteordninger om en politikk der det legges mindre vekt på regional utjevning. Samtidig avslører tiltak som motvirker spesialisering av produksjon over landegrensene (for eksempel melkekvoter), hensynet til å beskytte det nasjonale jordbruket. Utvidelsen med Østerrike, Finland, Sverige tyder på at medlemslandene gis større ansvar for utformingen av støtteordninger innenfor en «felles» ramme og mot nasjonal (med)-finansiering. Dette prinsippet videreføres i den kommende østutvidelsen.

Til tross for at målsettingene og virkemiddelbruken i Norge og EU kanskje har nærmet seg hverandre i senere årene, er avstanden i støttenivået fortsatt stort – kanskje enda større enn det var i 1994. Utfordringer gjennom WTO kommer imidlertid til å tvinge frem reformer, også for norsk jordbrukspolitikk. Dette vil muligens redusere avstanden på sikt.

EU-medlemskapet har gitt store utfordringer for finsk jordbruk og for utformingen av finsk jordbrukspolitikk. Finland har hatt anledning til å benytte seg av visse nasjonale ordninger innenfor rammen av CAP. Utviklingen fra 1995 og fram til i dag kjennetegnes av strammere økonomiske rammebetingelser og store strukturendringer, men likevel opprettholdelse av produksjonsvolumet. Samtidig har prisnivået gått ned til fordel for forbrukerne.

Det forblir likevel et åpent spørsmål hva som vil skje med finsk jordbruk på lengre sikt. Dette gjelder strukturutviklingen så vel som de framtidige jordbrukspolitiske rammebetingelsene, der støttenivået spiller en viktig rolle. Det er også et viktig spørsmål

hvordan finske bønder på lengre sikt vil tilpasse seg en situasjon der en forholdsmessig stor andel av inntekten kommer fra direkte tilskudd og en tilsvarende mindre andel kommer i form av markedsinntekter.

I denne analysen er det foretatt beregninger på to måter: Ved hjelp av totalalkylen for jordbruket og ved den partielle likevektsmodellen JORDMOD. Totalalkylen brukes for å beregne de statiske effektene ved et EU-medlemskap der strukturen og produksjonsomfanget holdes konstant. Beregningene på Totalalkylen gir et inntrykk av de kortsiktige effektene av et EU-medlemskap. I JORDMOD løsnes strukturen og aktivitetsnivået i jordbruket bestemmes ut fra lønnsomheten i de enkelte produksjoner, der det forutsettes en gitt avkastning på alle innsatsfaktorer, også arbeid og kapital. Beregningene med JORDMOD gir således et inntrykk av de langsiktige effektene av et EU-medlemskap.

I beregningene med Totalalkylen er EUs priser og støtteordninger for 2002 lagt til grunn. I tillegg er det foretatt noen kostnadsreduksjoner som nærmest umiddelbart vil følge av et EU-medlemskap. Når det gjelder nasjonale støtteordninger, er de finske satsene for 2002 brukt.

I beregningene med JORDMOD er EUs priser fremskrevet til 2012. Støtteordningene er lagt inn med satser for 2002 eller senere år dersom disse er fastsatt i Agenda 2000 som har et tidsperspektiv fram til 2007. Det er også brukt de finske satsene for nordlig og sørlig støtte.

Hovedkonklusjonen fra beregningene med Totalalkylen er at prisreduksjonen i forbindelse med EU-medlemskapet innebærer en betydelig inntektsreduksjon. Dette kommer av at verken den lille økningen i budsjettstøtte eller kostnadsreduksjoner klarer å fange opp reduksjonen i markedsinntekter. Dermed tyder beregningene med Totalalkylen på at et eventuelt EU-medlemskap nødvendigvis må innebære omstillinger i primærjordbruket.

Denne konklusjonen er i samsvar med beregningene med JORDMOD. En betydelig omstrukturering i det norske jordbruket og i foredlingsindustrien må til for å kunne opprettholde produksjonen og arealbruken på dagens nivå. Denne strukturrasjonaliseringen innebærer betydelig større bruk enn i dag og trolig langt færre årsverk i primærjordbruket sammenlignet med en situasjon utenfor EU. Selv om det kan være mulig å opprettholde budsjettstøtten på dagens nivå, innebærer prisreduksjonen et betydelig omstillingsproblem.

I fremtiden vil norsk landbruk mest sannsynlig stå overfor to alternativer: EU-medlemskap eller ny WTO-avtale. Beregningene med JORDMOD tyder på at en ny WTO-avtale vil være å foretrekke, selv om også denne vil kunne innebære betydelige omstillingsproblemer. Fra jordbrukets ståsted vil «fordelen» med en situasjon utenfor EU i første rekke være muligheten til å beholde et høyere prisnivå enn i EU. I tillegg vil en WTO-avtale kunne gi bedre muligheter til å utforme en nasjonal landbrukspolitikk, enn et EU-medlemskap der virkemidlene knyttet til EUs felles landbrukspolitikk nærmest må tas for gitt.

Det er knyttet betydelig usikkerhet rundt disse konklusjonene. Dette gjelder ikke minst utviklingen i verdensmarkedspriser og utviklingen i EUs felles landbrukspolitikk. Det gjelder også hva en ny WTO-avtale vil innebære.

Våre konklusjoner er basert på EUs forslag til ny WTO-avtale samt omfattende nasjonale tilpasninger (fjerning av markedsordninger) til denne. Det kan ikke utelukkes at en endelig WTO-avtale vil innebære høyere reduksjonsforpliktelser enn det EU foreslår. Dette kan først og fremst gjelde forpliktelser knyttet til blå boks. EUs forslag til «*mid-term review*» går inn for å gjøre støtteordningene i blå boks delvis grønne. Dette vil kunne gi EU større handlerom i WTO-forhandlingene, mens det for Norge innebærer større omstillingsproblemer enn det vi har forutsatt i våre beregninger.

Det er også usikkert hvordan EU kommer til å utvikle sin felles landbrukspolitik, særlig i lys av den kommende øst-utvidelsen. Det kan ikke utelukkes at det vil gis større finansiell spillerom for medlemslandene og hva det måtte innebære av muligheter til å kunne gi nasjonal støtte. Vi har i rapporten heller ikke vurdert mulighetene til å øke nasjonal støtte til jordbruket utenom CAP – gjennom velferds- og skatteordninger. I motsatt retning trekker at vi har forutsatt forholdsvis høy utnyttelse av enkelte støtteordninger innen CAP (særlig investeringsstøtte og miljøstøtte).

Usikkerheten knyttet til beregningene kan slå begge veier. Den kan gjøre et EU-medlemskap «mer attraktivt» eller «mindre attraktivt» i forhold til en situasjon utenfor EU. Allikevel virker det slik at forskjellen i prisnivået mellom Norge og EU vil være et avgjørende element for denne vurderingen. Det er lite som tyder på i dag at forskjellen i prisnivået vil være mye annerledes i fremtiden – om ikke myndighetene for alvor begynner å redusere målprisene ned mot nivået i våre naboland – slik det ble formulert i St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon».



# Litteraturliste

---

Bergset, N.Ø. et al. 2002. *Ny markedsordning for melk*, NILF-rapport 2002-5, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.

EU-kommisjonen. 2003. Internett: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm).

Derifra er det linker til forskjellige emner som CAP reform, jordbruk og mat, utvidelse og handel.

Den viktigste kilden til tallene i kap. 3 er såkalte «*Fact sheet*» for de ulike markedsordningene. Internett: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/index_en.htm).

Mittenzwei, K. 2001. *Landbruk og landbrukspolitik i EU siden 1994 og perspektiver fremover*, NILF-rapport 2001-9, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.

MTTL. 2003. *Finnish Agriculture and Rural Industries 2003*, Economic Research, Agrifood Research Finland (MTTL), Helsinki.

OECD. 2002. *OECD Agricultural Outlook 2002–2007*, OECD, Paris.