

Notat 2001–5

Mellom status quo og liberalisering: En konsekvensanalyse av fire mulige utfall av WTO-forhandlingene for norsk landbruk

Klaus Mittenzwei



Tittel	Mellom status quo og liberalisering: En konsekvensanalyse av fire mulige utfall av WTO-forhandlingene for norsk landbruk
Forfatter	Klaus Mittenzwei
Prosjekt	Norsk landbruk og WTO (L013)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2001
Antall sider	25
ISBN	82-7077-398-0
ISSN	0805-9691
Emneord	norsk landbruk, WTO, JORDMOD, konsekvensanalyse

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.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Norsk landbruk og landbrukspolitikk står foran nye forhandlinger om internasjonale regler for handel med matvarer i regi av Verdens Handelsorganisasjon (WTO).

Etter en heller mislykket start i ministerkonferansen i Seattle i månedsskiftet november/desember 1999, foregår det for tiden en «*stock-taking process*» i spesialsesjoner av landbrukskomitémøter i WTO som skal avsluttes med et møte i mars 2001. I denne prosessen har partene fremmet synspunkter om mulige forslag til forhandlingsløsninger.

Supplert med erfaringer fra tidligere forhandlingsrunder danner disse synspunkter et utgangspunkt for utformingen av flere relevante scenarier om mulige forhandlingsutfall. Konsekvensene av disse scenariene for norsk landbruk analyseres ved hjelp av den partielle likevektsmodellen JORDMOD.

Notatet er sluttresultatet av et delprosjekt innen forskningsprosjektet «Norsk landbruk og WTO» (1997–2000) som er finansiert av forskningsmidler over jordbruksavtalen. Notatet er skrevet av Klaus Mittenzwei. Eivind O. Haanes (Landbrukets Utredningskontor), Øyvind Hoveid, Viil Søyland, Nils Kristian Nersten og Sjur Spildo Prestegard (NILF) har lest manuskriptet og gitt verdifulle kommentarer.

Oslo, januar 2001

Leif Forsell

Innhold

SAMMENDRAG.....	1
1 INNLEDNING.....	3
2 SCENARIER OG FORUTSETNINGER	5
2.1 Scenarier	5
2.2 Eksogene forutsetninger	6
2.3 Reduksjonsforpliktelser	9
2.3.1 Tollsatser	9
2.3.2 Eksportstøtte.....	11
2.3.3 Internstøtte.....	12
3 RESULTATER	17
3.1 Tilleggsforutsetninger.....	17
3.2 Resultater	19
3.3 Usikkerhet i beregningene	22
4 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	23
REFERANSER	25

Sammendrag

I dette notat analyseres konsekvensene for norsk landbruk av fire mulige utfall av de kommende WTO-forhandlingene, basert på beregninger utført med den partielle likevektsmodellen JORDMOD.

Et resultat der reduksjonsforpliktelsene fra GATT/WTO-avtalen fra 1995 gjentas, ser ikke ut til å resultere i store utfordringer for norsk landbruk. Modellberegningene tyder på at importvernet fortsatt vil være tilstrekkelig for de viktigste produktene og at en ikke vil få store problemer med å oppfylle reduksjonsforpliktelsene for internstøtten. Dette resultat er knyttet til flere forutsetninger. Det kreves blant annet en strukturrasjonalisering (dvs. i all hovedsak større og færre bruk) og et nytt flatt arealtilskudd på ca. 400 kr pr daa uansett arealanvendelse som kommer i tillegg til eksisterende støtteordninger. Dette tilskuddet må kunne klassifiseres som grønn eller blå støtte, og den blå boksen må kunne øke dersom tilskuddet klassifiseres som blå støtte. I tillegg forutsetter modellen et større innslag av ammekyrsbruk enn tilfellet er i dag. Det nye arealtilskuddet kan i den sammenheng sees som et bidrag til å forbedre lønnsomheten i denne produksjonen.

Utfordringene kan bli større dersom forhandlingsresultatet blir slik at EU ikke trenger å gi ytterligere innrømmelser utover det som allerede ble vedtatt i Agenda 2000. Dette resonnement gjelder i særlig grad dersom ordningen med den blå boksen oppheves. Dersom den blå boksen oppheves, vil det for Norges del være avgjørende at mest mulig av den støtten som i dag er notifisert som blå støtte, kan videreføres som grønn støtte. I tillegg til strukturrasjonalisering og et nytt arealtilskudd kreves at grunn-tilskuddet, som i dag gis i all hovedsak til melk og storfekjøtt, rettes til produksjoner som er særlig utsatt for internasjonal konkurranse som for eksempel svinekjøtt og egg.

Det viser seg at Norge langt på vei vil være tjent med å støtte EUs posisjon i WTO-forhandlingene. Konsekvensene for norsk landbruk blir langt mer dramatisk dersom «USAs forslag» fra juni 2000 skulle få fullt gjennomslag. Det er imidlertid vanskelig å se at «USAs forslag» kan bli et reelt forhandlingsresultat fordi det krever betydelige innrømmelser fra EU, og som EU per i dag ikke synes villig til å gi.

1 Innledning

Dette notat er resultatet av et delprosjekt innen prosjektet «Norsk landbruk og WTO» i NILF i perioden 1998–2000. Prosjektet er finansiert av forskningsmidler over jordbruksavtalen. Bakgrunnen for notatet er de kommende WTO-forhandlingene om en ytterligere liberalisering av verdenshandelen med matvarer. I forhandlingene skal det tas hensyn til såkalte «ikke-handelsmessige forhold» som populært kalles «landbrukets multifunksjonalitet». Formålet med prosjektet har vært å analysere de kvantitative konsekvensene for norsk landbruk av mulige utfall av disse forhandlingene. Til dette er det utformet fire ulike scenarier som hver for seg representerer et mulig utfall av WTO-forhandlingene. Disse scenariene sammenlignes så mot en felles referansebane som beskriver fremtiden for norsk landbruk uten en ny WTO-avtale. Ved utformingen av scenariene har rimelighet og realisme stått sentralt. Det har ikke vært et mål å spenne ut det størst mulig tenkelige utfallsrommet av forhandlingene. En har heller prøvd å skissere realistiske scenarier basert på erfaringer fra tidligere forhandlingsrunder, innspill fra de forskjellige partene under den nye forhandlingsrunden, og litteratur som drøfter spørsmål omkring de nye WTO-forhandlinger (bl.a. Hagelia *et al.* (1999), Prestegard (2000) og Søyland og Nersten (2000)).¹

De kvantitative konsekvensene av WTO-forhandlingene for norsk landbruk er søkt belyst ved hjelp av modellen JORDMOD. Den partielle likevektsmodellen JORDMOD er beskrevet i Gaasland og Nersten (1993). Beregningene er ment å gi en indikasjon på de langsiktige konsekvensene av mulige utfall av WTO-forhandlingene for norsk landbruk. Med langsiktig menes her at landbruket gis full mulighet til å tilpasse produksjon og faktorbruk til den nye situasjonen beskrevet i scenariene. JORDMOD har ved flere anledninger blitt brukt for lignende analyser. Skjeflo *et al.* (1995) analyserte konsekvensen av den forrige GATT-avtalen for norsk landbruk, mens Børve *et al.* (1994) analyserte konsekvensene av et EU-medlemskap basert på forhandlingsresultatet som forelå i 1994. Utformingen av scenariene samt andre anslag og forutsetninger er

¹ I tillegg er Landbruksøkonomisk forum 4/1999 i sin helhet viet de internasjonale utfordringene for norsk landbruk.

beskrevet i kapittel 2. Resultatene av JORDMOD-kjøringene presenteres i kapittel 3. Kapittel 4 gir en kort oppsummering.

2 Scenarier og forutsetninger

2.1 Scenarier

Det er utformet i alt seks scenarier: Fire virkningsscenarier, en referansebane og en basisløsning som virkningsscenariene og referansebanen sammenlignes med.

- UR på nytt
- EUs smertegrense med blå boks²
- EUs smertegrense uten blå boks
- «USAs forslag»³
- Referansebane
- Basisløsning.

UR på nytt er et scenario der en gjentar de samme prosentvise reduksjonsforpliktelsene som i Uruguay-runden fra 1995. Dette betyr at en tar utgangspunkt i de forpliktelser som gjelder for Uruguay-rundens sluttår 2000, og foretar prosentvise kutt. Et argument for hvorfor et slikt scenario er realistisk, er at partene har blitt enige om et slikt forhandlingsresultat en gang tidligere, så det vil kunne være mulig å bli enig om et slikt resultat en gang til. Et slikt scenario vil på mange måter kunne betraktes som en «minste fellesnevner».

EUs smertegrense er to scenarier der reduksjonsforpliktelsene blir beregnet slik at EU ikke må gi ytterligere innrømmelser utover det som ligger i EUs egen Agenda 2000. På mange måter kan en hevde at EU klarte å inkorporere reduksjonsforpliktelsene fra

² De ulike «boksene» er nærmere forklart i kap. 2.3.2.

³ Det er brukt hermetegn for å markere at dette scenario ikke er USAs forslag, men min fortolkning av USAs forslag. USAs forslag er konkret på enkelte punkter (f.eks. eksportstøtte), men nokså rundt formulert på andre punkter (f.eks. internstøtte).

Uruguay-runden i 1995 i CAP-reformen fra 1992 uten særlige anstrengelser. Årsak-virkning-sammenhengen kan imidlertid også snus. Det kan argumenteres med at CAP-reformen fra 1992 banet vei for at Uruguay-runden ikke førte til ytterligere innstramminger. Nå har EU i forkant av en WTO-forhandlingsrunde kommet med en ny CAP-reform. EU vil derfor være genuint interessert i å begrense utfallet av den nye forhandlingsrunden til ikke å gå utover Agenda 2000. Forskjellen mellom de to EU-scenariene ligger i behandlingen av blå boks. Dette understreker og reflekterer usikkerheten som er knyttet til framtiden av den blå boksen. I det ene scenariet (EUs smertegrense m/blå boks) forutsettes at ordningen med blå boks videreføres som før. Dette syn støttes av EU, Japan og Norge som mener at den blå boksen har virket etter sin hensikt og er blitt et viktig element av GATT/WTO-avtalen. I det andre scenariet (EUs smertegrense u/blå boks) forutsettes at ordningen med blå boks opphører. Dette syn er i tråd med de land (for eksempel USA) som mener at den blå boksen var ment som en midlertidig ordning som følge av Blair House avtalen.

«USAs forslag» ble presentert på et møte i spesialsesjonen i landbrukskomitéen i WTO i Geneve 29.–30.6.2000. Forslaget er særlig interessant med hensyn på internstøtte der USA foreslår å sette et «%-PSE-tak»⁴ som skal være likt for alle land. Ifølge USA skal støtten i den gule boksen ikke overstige en viss prosent av jordbrukets produksjonsverdi i et land. «USAs forslag» ble – på samme møte – tilbakevist av EU, men det kan likevel ikke utelukkes at prinsippet vil kunne bli brukt i en revidert form. Prinsippet er i dag allerede tatt i bruk i en modifisert form i forbindelse med «de-minimis» klausulen (§6 UR-avtalen for landbruk). Denne klausulen bestemmer at internstøtte til et produkt er unntatt for reduksjonsforpliktelser dersom internstøtten ikke er høyere enn 5 % av produksjonsverdien av dette produktet.

Referansebanen er et scenario der det forutsettes at forpliktelsene i Uruguay-runden holdes uendret i forhold til år 2000, dvs. forpliktelsene som gjelder i år 2000 framskrives. Hensikten med dette scenario er å fange opp trender og utviklinger som ligger utenfor WTO-avtalen, som f.eks. endringer i forbruksmønster, endringer i inntekt og endringer i konsumprisveksten. Referansebanen søker å skissere en framtidig situasjon som ville blitt til uten en påvirkning av en ny WTO-avtale. Ved å sammenligne de fire virkningsscenariene beskrevet over med referansebanen, vil en kunne få et inntrykk av hvilke konsekvenser en ny WTO-avtale *alene* vil kunne ha for norsk landbruk.

Basisløsningen er modellens beskrivelse av situasjonen i norsk landbruk i år 1997. En modell kan og skal ikke være mer enn en forenklet tilnærming til virkeligheten. Derfor må det nødvendigvis være avvik mellom basisløsningen og den reelle situasjonen modellen søker å gjenskape. Det er imidlertid modellens beskrivelse av virkeligheten (dvs. basisløsningen) og ikke den reelle situasjonen, som resultatene fra de andre scenariene skal sammenlignes med.

2.2 Eksogene forutsetninger

Den partielle likevektsmodellen JORDMOD er en komparativ-statisk modell som ikke inneholder et eksplisitt tidsperspektiv. WTO-forhandlingene startet offisielt med en ministerkonferanse i Seattle høsten 1999. Som kjent endte konferansen uten konkrete resultater, dvs. at man ikke ble enige om et mandat for den nye forhandlingsrunden. For

⁴ PSE er et mål på landbruksstøtte som brukes av OECD. PSE er sammenlignbart, men ikke identisk med AMS som brukes i WTO-sammenheng. Bl.a. tar PSE utgangspunkt i reelle produsentpriser ved beregning av importskjermingen, men AMS bruker administrative priser. %-PSE angir verdien av den totale støtten i forhold til produksjonsverdien.

tiden foregår det drøftinger i WTO om bl.a. landbruk, men de kan neppe kalles reelle forhandlinger fordi det ikke er kommet detaljerte forslag fra noen av partene så langt.

Forhandlingsrundens lengde vil være avhengig av flere faktorer, bl.a. om landbruksforhandlingene holdes adskilt eller om det blir en bred runde som den forrige UR.

Det forutsettes i beregningene at forhandlingene vil bli slutført i år 2005, og at den da ferdigforhandlede avtalen blir fullt ut implementert over en periode på f.eks. 5 år (dvs. 2010). Med dette skal de eksogene variablene i JORDMOD settes til forventet nivå i 2010, dvs. 13 år regnet fra basisåret 1997. JORDMOD forutsetter full faktormobilitet av kapital, arbeid og jord og kan da tolkes som en langsiktig modell.

I tillegg til forutsetninger angående tollsatser, eksportstøtte og internstøtte i de ulike scenariene, må det gjøres antakelser om utviklingen i verdensmarkedspriser, produktivitetsvekst, prisuavhengige etterspørselsendringer og eventuelle kostnadsreduksjoner.

Data for anslag på verdensmarkedspriser i 2010 er tatt fra OECD Agricultural Outlook (OECD 1999). Prognosene til OECD gjelder for 2004. Det er forutsatt at prisnivået i 2010 vil være det samme som i 2004. Videre er EUs interne pris benyttet som anslag på verdensmarkedsprisen. I tillegg er det foretatt en korreksjon for å ta hensyn til Agenda 2000. Denne korreksjonen er basert på EUs konsekvensanalyse av Agenda 2000 (EU 2000). I tillegg er det tatt hensyn til transportkostnader fra EU til Norge. Verdensmarkedsprisen på de andre produktene (poteter, frukt (epler) og tomater) er beregnet med utgangspunkt i SSBs utenrikshandelsstatistikk. Det er beregnet en importpris som 3-perioders glidende gjennomsnitt for 1990–1999 ved å dele verditall på mengdetall. Deretter er det beregnet en lineær trendlinje som er framskrevet til 2010. Dette gir følgende anslag på verdensmarkedspriser i 2010 (Tabell 2.1).

Tabell 2.1 Verdensmarkedspriser i 1997 og forventede verdensmarkedspriser i 2010 på engrosnivå (NOK/kg)

År	1997	2010
Hvete 1)	1,06	0,93
Bygg 1)	0,91	0,85
Storfekjøtt	14,17	22,37
Svinekjøtt	8,80	11,22
Fjørfe kjøtt	12,52	8,39
Saukjøtt	23,69	26,61
Smør	9,73	24,04
Hvitost	10,79	14,93
Skummetmelkpulver	8,67	15,13
Poteter	0,40	3,60
Egg	7,55	7,52
Tomater	6,00	9,91
Frukt (epler)	5,31	7,86

1) Produsentnivå.

Kilde: Egne beregninger etter OECD (1999)

Produktivitetsvekst skyldes dels tekniske/avlsmessige framskritt og dels strukturendringer. I JORDMOD er strukturendringer endogene i den forstand at modellen velger mellom ulike bruksstørrelser. Teknisk/avlsmessig framgang må derimot anslås eksogent. Med støtte i Skjeflo et al. (1994) forutsettes en eksogen faktornøytral produk-

tivitetsvekst i jordbruket på 1 % årlig. Dette er implementert i JORDMOD ved at produksjonen på brukene økes eksogent med 1 % årlig.

I teorien er etterspørselen etter matvarer både prisavhengig og inntektsavhengig. Dessuten kan det også tenkes at preferanser endrer seg over tid – uavhengig av pris og inntekt. Effekten av prisendringer for forbruket etter mat fanges opp i JORDMOD gjennom priselastisiteter. Effekten av inntektsendringer må derimot anslås eksogent. Ifølge SSB vil lønnsveksten gå noe ned fra 5,2 % i 1999 og 4,5 % i 2000. En antar en reell lønnsvekst på 1,5 % pr år fram til 2010.

Det foreligger flere studier som har estimert inntektselastisitetene for matvarer i Norge. Tabell 2.2 viser resultatene fra noen studier.

Tabell 2.2 Inntektselastisiteter

Produkt	Vale (1989)	Rickertsen (1994)	Vale (1995)	Vale og Rickertsen (1998)
Mel	0,22	0,34	0,40	0,82
Storfekjøtt	0,13	0,88	0,55	1,46
Saukjøtt	0,13	0,88	0,55	1,46
Svinekjøtt	0,31	0,88	0,55	1,46
Fjorfekjøtt	0,06	0,88	0,55	1,46
Helmelk	0,08	0,53	0,30	0,31
Ost	0,51	0,51	0,19	0,20
Smør	0,07	0,53	0,30	–
Egg	0,46	0,73	0,07	0,58
Poteter	0,10	0,04	0,10	0,45

Forskjellene i de ulike studiene skyldes ulike data, ulike tidsperioder, ulike metoder og ulike varegrupperinger. Vale (1995) bruker for eksempel husholdningsdata, mens Rickertsen (1995) benytter aggregerte data. Tabell 2.2 viser at bildet ikke er entydig.

Det forutsettes i beregningene følgende inntektselastisiteter i JORDMOD: Kjøtt 1,00, ost 0,25 og konsummelk 0,30. I Skjeflo et al. (1994) har det blitt brukt en inntektselastisitet på 0,25 for kjøtt og ost.

Til slutt må veksten i konsumprisindeksen anslås, bl.a. fordi internstøtte beregnes i nominelle verdier. SSB (2000) anslår økningen i konsumprisindeksen til ca. 2 % pr år. Dette tallet forutsettes framskrevet til år 2010.

De ulike scenarier vil virke ulikt på landbrukssektorens konkurranseevne og omstillingsbehov. Ventelig vil en større liberalisering kreve (og eventuelt medføre) et større behov for å redusere kostnadene i alle ledd. I denne analysen ser en derimot bort fra at landbrukssektoren reagerer ulikt på endringer i de ytre rammevilkårene – bortsett fra når det gjelder strukturendringer på bruksnivå. Den foregår til en viss grad modellendogent ved at modellen velger den optimale bruksstørrelsen ut fra likevektspriser innenfor gitte rammer. Nedenfor vises de maksimalt tillatte bruksstørrelsene i alle scenariene:

Tabell 2.3 Maksimal tillatt bruksstørrelse

Bruk/Aktivitet	Dyr eller daa
Melk	30 dyr
Okser	100 dyr
Sau	200 dyr
Svin (purker i kombinert produksjon)	50 dyr
Egg	6000 dyr
Ammekyr	44 dyr
Geiter	100 daa (kun Vestlandet og Nord-Norge)
Korn	1500 daa (Østlandets flatbygder, Jæren, Trøndelags flatbygder) 1000 daa (Østlandets skogs- og dalbygder)
Poteter	150 daa (flatbygdene på Østlandet og Trøndelag samt Jæren)

Som det framgår av tabellen overfor, forutsettes at det gis muligheter for struktur-rasjonalisering. Melkebruk vil kunne mer enn fordobles – i gjennomsnitt – i løpet av en periode på 13 år fra 1997. På den andre siden er samdrift i melkeproduksjonen et eksempel der bruk allerede i dag kan bli betydelig større. Størrelsene i (kombinert) svineproduksjon og eggproduksjon er noe større enn de størrelsene som i dag er konsesjonsfrie. Det er også viktig å nevne at bruk med melk, okser og sauer er basert på en høyere kraftfôrprosent enn dagens bruk.

2.3 Reduksjonsforpliktelser

Tabell 2.4 gir en framstilling av hovedelementene i de enkelte scenariene når det gjelder valg av basisår, tollsatser, eksportstøtte og intern støtte.

Tabell 2.4 Oversikt over reduksjonsforpliktelsene for år 2010 i forhold til 2000

	Referansebane	UR på nytt	EUs smertegrense		«USAs forslag»
			m/blå boks	u/blå boks	
Tollsatser	–	15 % – 30 %	30 % – 80 %	30 % – 80 %	50 %
Eksportstøtte	–	21 % i volum	20–45 % i volum	20–45 % i volum	100 % i volum
Internstøtte	–	20 %	30 %	30 %	74 %
Inndeling av internstøtten	–	Blå boks beholdes	blå boks beholdes	blå boks gul boks og grønn boks	blå boks grønn boks

2.3.1 Tollsatser

Ett av de viktigste resultatene av den forrige forhandlingsrunden i GATT/WTO, var at alle importkvoter eller importforbud måtte opphøre og gjøres om til tollsatser (såkalt «tariffisering»). For Norges vedkommende betydde dette blant annet at importforbudet for en rekke viktige landbruksprodukter, som for eksempel melk og melkeprodukter, ikke lenger kunne forsette.

UR på nytt

I Uruguay-runden ble det vedtatt å redusere tollsatsene med minst 15 % for hver varegruppe og 36 % i (uveid) gjennomsnitt fram til år 2000. Denne reduksjon forutsettes gjennomført en gang til, men nå med år 2000 som basisår. Dette gir en noe lavere reduksjon av tollsatser enn hvis 1986–88 hadde blitt valgt som basisår.

EUs smertegrense

Mitzenzwei (2000) viser at Agenda 2000 gir EU anledning til å ta «luften» ut av sine tollsatser, dvs. at EU kan redusere tollsatsene sine til dels betydelig uten at dette i teorien bør føre til økt importkonkurransen. Det ser ut som om EU gjennom Agenda 2000 kan ha skapt seg økt handlefrihet og forhandlingsrom i de kommende WTO-forhandlingene. Beregningene i Mitzenzwei (2000) støtter seg til anslag fra OECD (1999). I disse anslag er det ikke tatt hensyn til virkninger av Agenda 2000. En forventet effekt av Agenda 2000 er ytterligere prisreduksjoner som skulle gi ytterligere muligheter for å redusere tollsatser uten større konsekvenser. Beregningene i Mitzenzwei (2000) er derfor å betrakte som et konservativt anslag når det gjelder å beregne EUs smertegrense for reduksjoner i tollsatser. I noen tilfeller (for eksempel kjøtt og korn) har prisanslagene i OECD (1999) blitt korrigert med de forventede endringer som følge av Agenda 2000 (EU 2000). I tillegg er reduksjonspotensialet redusert med 10 % for å gi EU en slags sikkerhetsmargin, og for å ta høyde for usikkerheten i beregningene. «Luften» og dermed reduksjonspotensialet for tollsatser, varierer mellom produktene. Generelt kan en si at kornproduktene burde kunne tåle betydelige kutt i tollsatser, mens «luften» er adskillig mindre for kjøtt og melk. Det er forutsatt at tollsatsene reduseres med mellom 30 %–80 % – avhengig av hvor stor luften i tollsatsene var i utgangspunktet.

Selv om EU kan gå så langt som indikert over, er det lite sannsynlig at EU vil gå så langt – i hvert fall i denne omgang. EU har heller ikke vist tegn så langt til at de er villige til å redusere tollsatsene såpass mye. Det kan være nyttig å fortsatt ha en del «luft» i tollsatsene selv om det kan være lavere enn i dag.

«USAs forslag»

USA foreslår bl.a. «to reduce substantially or eliminate disparities in tariff levels among countries, to reduce substantially or eliminate tariff escalation, and ensure effective market access opportunities for all products in all markets; to reduce substantially, or eliminate, all tariffs, including in-quota duties, by reducing them from applied rates through progressive implementation of annual reduction commitments over a fixed period» (WTO 2000a, s. 2).

Det er ikke lett å tolke hva USA mener med «substantially». Tradisjonelt har USA vært pådriver for tollreduksjoner. Derfor burde en forvente nokså drastiske forslag for tollreduksjoner. I tillegg ser det ut som om USA kunne tenke seg å redusere høye tollsatser mer enn lave tollsatser.

Min tolkning å implementere tollreduksjoner, er å bruke den såkalte «Swiss formula». «Swiss formula» ble allerede brukt i tidligere GATT-runder for å redusere tollsatser på industrivarer. «Swiss formula» er definert som følger: $t_{2010} = C * t_{2000} / (C + t_{2000})$, der C er en vilkårlig konstant og t er (prosent-)tollsatsen. C er anslått eksogent ved å forutsette at den høyeste (prosent-)tollsatsen reduseres med 80 %. Dette er gjort for å få tollreduksjoner som ligger på høyden med tollreduksjonene i scenario EUs smertegrense. Blant de produkter som er med i modellen JORDMOD, har sauekjøtt den høyeste tollsatsen med 429 %. Følgelig blir $C = 107,25$.

I Tabell 2.5 vises de norske tollsatser i år 2010 for de ulike scenariene, differensiert for de ulike varegruppene.

Tabell 2.5 Tollreduksjoner og tollsatser i 2010 for ulike varegrupper og ulike scenarier (kr/kg eller liter) i forhold til 2000

Vare	Tolltariff nr.	Tollsats 2000	UR på nytt		EUs smertegrense		«USAs forslag»	
			Red. (%)	Tollsats 2010	Red. (%)	Tollsats 2010	Red. (%)	Tollsats 2010
Konsummelk	04012000	4,46	15	3,79	20	3,57	78	0,97
Ost	04069000	27,15	15	23,08	20	21,72	72	7,58
Smør	04050000	25,19	15	21,41	50	12,60	76	6,00
Sk.melkpulver	04021000	22,87	15	19,44	70	6,86	79	4,91
Storfekjøtt	02021000	32,28	15	27,44	60	12,91	76	7,67
Svinekjøtt	02031100	24,64	15	20,94	70	7,40	77	5,62
Saueskjøtt	02041000	32,49	15	27,62	70	9,75	80	6,50
Fjorfekjøtt	02071000	48,40	15	41,14	20	38,72	80	9,75
Matkorn	10019000	2,13	30	1,81	60	0,85	76	0,50
Førkorn	10030000	1,74	30	1,48	60	0,70	75	0,44
Poteter	07019000	2,17	15	1,84	15	1,84	64	0,78
Egg	04070010	12,59	20	10,70	60	5,04	72	3,56
Tomater	07020010	12,21	20	10,38	15	10,38	57	5,25
Frukt (epler)	08081010	4,83	15	4,11	15	4,11	64	1,75

EUs smertegrense for reduksjoner i tollsatser for melkeprodukter, poteter og tomater er vanskelig å anslå, fordi det ikke finnes data for disse produktene i PSE-databasen og Agricultural Outlook. For importbeskyttelsen for konsummelk og ost har en benyttet OECDs beregningsmåte for råmelk (dvs. melkepulver og smør fra New Zealand). For smør og skummetmelkpulver har en brukt USDA-ERS (1999:34) som har beregnet «luften» i EUs tollsatser i perioden 1995–1997. For poteter, tomater og frukt har en foretatt en (mer eller mindre kvalifisert) gjetning.

2.3.2 Eksportstøtte

Den nåværende GATT/WTO-avtalen inneholder reduksjonsforpliktelser for både mengder (21 %) og verdier (36 %). Når det gjelder norske forhold, avtegner det seg at mengdeforpliktelsen virker mer restriktiv enn verdiforpliktelsen. USDA (1999) kommer til samme konklusjon når det gjelder EU.

UR på nytt

Det forutsettes at den maksimalt tillatte eksportmengden blir redusert med 21 % i forhold til nivået i år 2000.

EUs smertegrense

Mye tyder på at EU har problemer med å etterkomme sine forpliktelser når det gjelder eksportstøtte for noen produkter, selv etter implementeringen av Agenda 2000 (USDA 1999, s. 38). USDA prognostiserer at EU ikke lenger vil trenge eksportstøtte for hvete og egg. For de fleste andre produktene vil EU kunne redusere sin eksportstøtte med ca.

20 %–45 % i forhold til år 2000 uten at dette anses å komme til å forstyrre markedene. For fjørfekjøtt trenges derimot fortsatt full eksportstøtte.

«USAs forslag»

USA går klart inn for å avvikle all eksportstøtte. Her er imidlertid spørsmålet hvordan USAs eksportkredittprogram skal behandles. «USAs forslag» forutsetter ingen reduksjon av bevilgningene til dette programmet. Det er vanskelig å se at EU vil kunne godta en slik løsning. Dersom USA er nødt til å inkludere sitt eksportkredittprogram i reduksjonsforpliktelsen, kan det tenkes at USA firer på avviklingskravet. Likevel er det i dette scenario forutsett at eksportstøtte fjernes i sin helhet etter at implementeringsperioden er over. Tabell 2.6 viser reduksjonsforpliktelsene når det gjelder eksportstøtte for de ulike scenariene.

Tabell 2.6 Maksimal tillatt subsidiert eksport for ulike varegrupper og ulike scenarier (mill. kg)

Vare	Kvantum 2000	UR på nytt	EUs smertegrense	«USAs forslag»
Ost	16,21	11,90	11,35	0
Smør	5,87	4,31	4,70	0
Sk.melkpulver	0,24	0,17	0,13	0
Storfekjøtt	1,50	1,00	1,20	0
Svinekjøtt	3,79	2,78	2,65	0
Saueskjøtt	0,68	0,50	0,48	0
Fjørfekjøtt	0,02	0,02	0,02	0
Egg	1,58	1,16	0,32	0

2.3.3 Internstøtte

Ved siden av tollsatsene har forpliktelsene angående internstøtte den antatt største betydningen for norsk landbruk. Med internstøtte (eller AMS⁵) menes her summen av den såkalte skjermingsstøtten målt som prisdifferansen mellom Norge og verdensmarkedet ganget med innenlandsk produksjon, og i tillegg den delen av budsjettstøtten som er notifisert som gul støtte. Budsjettstøtten er i WTO-sammenheng klassifisert i tre såkalte «bokser»: gul boks, blå boks, og grønn boks. Støtte i den gule boksen regnes som mest handelsvridende, mens støtte i den grønne boksen er definert som ikke eller minimalt handelsvridende. Den blå boksen fikk innpass i WTO-avtalen som en del av det såkalte «Blair House agreement» mellom EU og USA som åpnet veien for slutføring av den forrige GATT/WTO-avtalen fra 1995. Blå støtte ble i utgangspunktet regnet inn i den gule støtten, men kan ved beregningen av den aktuelle støttenivået i implementeringsperioden trekkes i fra og er i tillegg unntatt fra reduksjon. Tabell 2.7 viser hvordan noen av de viktigste støtteordningene i norsk landbruk er gruppert i de ulike boksene. Mer enn 60 % av budsjettstøtten var i 1998 notifisert som blå støtte.

⁵ Aggregate Measurement of Support.

Tabell 2.7 Gruppering av norsk budsjettstøtte i WTO i 1998 (mill. NOK)

Gul boks		Blå boks		Grønn boks	
Pristilskudd melk	172,6	Areal- og kulturland- skapstilskuddet	3 752,1	Forskning og rådgivning	542,0
Pristilskudd kjøtt	378,5			LUF	712,6
Tilskudd norsk ull	162,0	Driftstilskudd i melkeproduksjon	1 424,8	Prisnedskrivings- tilskudd korn	723,7
Kontraktproduksjon poteter	19,6	Distriktspristilskudd melk	432,7	Avløserordningen	1 325,8
Transportstøtte kjøtt og egg	81,1	Distriktspristilskudd kjøtt	522,8	Andre tiltak	585,0
Støtte til grønnsaker, frukt og bær	52,2	Produksjonstilskudd husdyr	1 747,8		
Insemineringstilskudd	63,4				
Sum	929,4	Sum	7 880,2	Sum	3 889,1

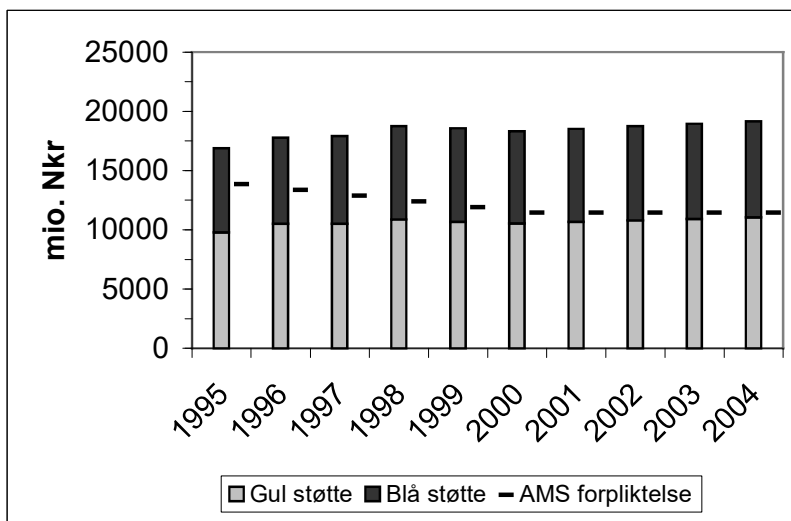
Kilde: WTO 2000b

UR på nytt

Dette scenario er basert på en videreføring av Uruguay-runden fra 1994. Her ble reduksjonsforpliktelsen for internstøtte fastsatt til 20 %. Følgelig tas det utgangspunkt i AMS for år 2000 som så reduseres med 20 % fram til år 2010.

EUs smertegrense

Figur 2.1 gir en oversikt over situasjonen i EU når det gjelder internstøtte. EU har notifisert sine AMS-forpliktelse for 1995, 1996 og 1997. For perioden 1998 til 2004 er det gjort egne beregninger basert på Mittenzwei (2000), der det er tatt hensyn til Agenda 2000.



1995–1997: Notifikasjon, 1998–2004: Egne beregninger.

Figur 2.1 Internstøtte i EU

Med blå boks

Det er forutsatt at den blå boksen opprettholdes og videreføres. Tabell 2.5 viser at Agenda 2000 gir EU mulighet til å redusere sin AMS med ca. 30 % fra nivået i 2000 uten at dette fører til begrensninger for nivået av den gule støtten i perioden fram til 2004. Nivået av den blå støtten vil øke noe på grunn av Agenda 2000. Mens Mittenzwei (2000) beregner den gule støtten til ca. 40 mill. euro i 2004, anslår USDA (1999, s. 37) den gule støtten til 35 mill. euro i 2005/2006. På denne bakgrunn hevder USDA (1999, s. 41) at EU vil kunne redusere den gule støtten med 50 % eller mer uten å måtte legge om sin politikk. Den blå støtten er beregnet til 26 mill. euro i 2005/2006 av USDA (1999, s. 37) og 25 mill. euro av Mittenzwei (2000).⁶

Uten blå boks

I dette scenario fjernes den blå boksen. De blå støtteordningene forutsettes enten overført i den gule boksen eller den grønne boksen. Som Tabell 2.7 viser, består den blå boksen for Norges vedkommende av følgende tiltak: Distriktstilskudd melk og kjøtt, driftstilskudd i melkeproduksjon, areal- og kulturlandskapstillegg og produksjonstillegget husdyr. Det er ikke opplagt hvorvidt disse tilskuddsordninger vil bli gule eller grønne. Slik ordningene er utformet i dag er distriktstilskuddet og driftstillegget knyttet til produksjon, dvs. utbetalingen er knyttet til løpende produksjon selv om driftstillegget utbetales som et fast beløp utover en viss produsert melkemengde. På bakgrunn av dette kvalifiserer de to ordningene – slik de er utformet i dag – ikke til grønn støtte. Det forutsettes derfor at distriktstilskuddene og driftstilskuddet gjøres om til gule støtteordninger. Dette utelukker derimot ikke at det vil kunne være mulig å endre på utbetalingskriteriene slik at – i hvert fall driftstillegget – vil kunne bli klassifisert som grønn støtte. AK-tillegget og husdyrtilskuddet antas å kunne gjøres om til grønne støtteordninger. Anneks 2 i UR-avtalen for landbruk (AoA) lister opp kriteriene for grønn støtte. Med små modifikasjoner vil det kunne være mulig å klassifisere AK-tillegget og husdyrtilskuddet enten som avkoblet inntektsstøtte («decoupled income support») eller

⁶ 1 euro = ca. NOK 8,25.

miljøstøtte (§12 i anneks 2 i UR-avtalen for landbruk). Derneft beregnes det nye nivå for AMS i år 2000 som summen av opprinnelig AMS + distriktstilskudd + driftstilskuddet. Beløpet blir på 13,7 mrd. kr⁷ der 11,5 mrd. kr utgjør opprinnelig AMS i 2000. Dette beløp forutsettes så redusert med 30 % i implementeringsperioden. Lovlig AMS i år 2010 blir da 9,6 mrd. kr (i nominelle kroner).

En innvending mot denne framgangsmåten er at opprinnelig AMS 2000 er basert på AMS 1995 som inneholder blå støtte allerede. Alternativt kunne en regne ut AMS 2000 basert på AMS 1995 uten blå støtte og så plusset på distriktstilskuddet og driftstillegget. En slik beregning ville gitt AMS uten blå støtte på 8,7 mrd. kr i 1995 og 7,0 mrd. kr i 2000. Ved å plusse på med distriktstilskuddet og driftstillegget ville støtten blitt 9,2 mrd. kr som så ville blitt redusert med 30 %. Lovlig AMS i år 2010 blir da 6,5 mrd. kr (i nominelle kroner) og dermed 3,1 mrd. kr lavere enn under den første beregningsmåten.

«USAs forslag»

I dette scenario er 1998 tatt som basisår. Det er forutsatt at USAs AMS nivå etter at reduksjonen i neste runde er gjennomført, vil ligge på samme nivå som USAs AMS-nivå i 2000. Dette betyr at AMS-nivået ikke må overskride 10 % av landbrukets produksjonsverdi i en nærmere definert basisperiode (her 1998).

Tabell 2.8 viser reduksjonsforpliktelsene for internstøtte for USA, EU og Norge beregnet etter denne måten.

Tabell 2.8 Reduksjonsforpliktelser internstøtte iht. «USAs forslag» (mill. nasjonale valutaer)

	USA	EU	Norge
AMS 2000	19 103	65 106	11 449
Endelig AMS (2010)	19 357	21 208	2 955
Reduksjon (%)	0	67,4	74,2

Dermed blir USA fritatt for reduksjonsforpliktelser fordi AMS 2000 allerede ligger på samme nivå som endelig AMS (dvs. etter at implementeringen er over). For EUs vedkommende betyr dette at AMS må reduseres med 67 % for å komme ned til endelig AMS. For Norges del blir reduksjonsforpliktelsen på hele 74 %.

I «USAs forslag» finnes formuleringer som kan tyde på at USA ikke vil motsette seg en oppmyking av kriteriene for tiltak som hører i grønn boks. USA foreslår «*to enhance further, by building on experience, the criteria for exempt support measures while ensuring all exempt measures are targeted, transparent, and, at most minimally trade-distorting*» (WTO 2000a, s. 4). Med noe «good-will» kan dette leses som om USA kunne tenke seg at (deler av) den blå boksen defineres som grønn boks. Med bakgrunn i de høye foreslåtte reduksjonsforpliktelsene for EU, forutsettes det at alle blå-boks tiltakene defineres som grønn-boks tiltak. I prinsippet kunne det tenkes at verdien av den blå boksen kunne øke i implementeringsperioden siden tilskuddene nå er definert som grønne. En har likevel sett bort fra denne muligheten ut fra en vurdering om at dette vil være politisk vanskelig å gjennomføre, særlig dersom økningen ble betydelig.

⁷ Beløp for distriktstilskuddene og driftstilskuddet gjelder 2000 og er hentet fra St.prp. nr. 82 (1999–2000), s. 119.

De norske reduksjonsforpliktelsene for de ulike scenariene oppsummeres i Tabell 2.9.

Tabell 2.9 Reduksjonsforpliktelser for internstøtte for Norge for ulike scenarier (mill. NOK)

	Referansebane	UR på nytt	EUs smertegrense		«USAs forslag»
			m/ blå boks	u/ blå boks	
AMS 2000	11449	11449	11449	13713	11449
Endelig AMS (2010)	11449	9159	8014	9599	2955
Reduksjon (%)	0	20	30	30	74

Som nevnt tidligere, beregnes skjermingsstøtten i dag som en del av «current AMS», som differanse mellom en administrativ innenlandsk pris (målprisen) og en fastsatt ekstern referansepris (1986–88) multiplisert med innenlandsk produksjon. I de senere år har målprisen (og den avledede produsentprisen) ligget til dels betydelig høyere enn den prisen produsentene oppnådde i markedet. Dette fører til at skjermingsstøtten i AMS er høyere enn den burde være. Det er med andre ord «luft» i AMS i tillegg til den «luften» som er i AMS grunnet høye tollsatser. Ved å redusere målprisene til de faktiske prisnivå burde en i teorien kunne redusere AMS uten at dette skulle få konsekvenser for produksjonsomfanget. I alle scenariene er det likevel forutsatt at «luften» i AMS er uendret til forhold til gjennomsnittet 1995–98. Dette forhold er implementert i modellen slik at «luften» (dvs. differansen mellom målpris og oppnådd markedspris i perioden 1995–1998) er lagt til JORDMODs likevektspris ved beregning av skjermingsstøtten i de enkelte scenariene. Differansen er høyest for sauekjøtt med ca. 12 kr/kg. For de andre kjøttslagene og egg er differansen ca. 5 kr/kg.

3 Resultater

3.1 Tilleggsforutsetninger

I basisløsningen i JORDMOD er støttesystemet implementert med de satser som gjaldt i 1997. Virkningsscenarioer og referansebanen krever en reduksjon av budsjettstøtten. Det er det flere måter å gjøre på.

En enkel mulighet er å forutsette like prosentvise kutt i alle tilskuddsordningene. En slik framgangsmåte er imidlertid forholdsvis rigid og vil ikke tillate fleksibilitet med hensyn på de landbrukspolitiske målsettinger som skal oppnås gjennom virkemiddelbruken. Et viktig utgangspunkt for denne analysen er nemlig forutsetningen om at politikerne er villige til å endre på støttesystemet dersom det skulle vise seg at noen produksjoner går med underskudd eller at arealbruken går kraftig ned som følge av resultatene av de nye WTO-forhandlinger. Det er med andre ord forutsatt at politikerne og myndighetene griper inn i et slikt tilfelle med det formål å opprettholde et høyest mulig aktivitetsnivå i alle produksjoner gitt de budsjettmessige skranker som scenariene setter.⁸

Måten dette er implementert på i modellen er at den gule støtten (dvs. i all hovedsak grunntilskuddet, men også distriktstilskuddet og driftstillegg melkeproduksjon i scenario «EUs smertegrense u/blå boks»), settes lik null i utgangspunktet. Deretter forutsettes et krav om et gitt produksjonsnivå på landsbasis. Modellen beregner så hvor mye støtte som trengs for å oppfylle det fastsatte produksjonsnivået. Produksjonsnivået settes slik at taket på internstøtten overholdes. Støtten kan da tolkes som et flatt pristilskudd per produsert enhet til løpende produksjon og klassifiseres som gul støtte. Satsene til de andre støtteordningene som er klassifisert som blå og grønn støtte holdes uforandret i forhold til basisløsningen.

⁸ Landbrukspolitikken har flere mål enn det å produsere mat og fiber og å opprettholde kulturlandskapet. Inntektsmålsettingen ligger implisitt i JORDMOD ved å forutsette en gitt avlønning av arbeid og kapital.

I tillegg forutsettes et krav om et gitt arealnivå på landsbasis uansett om arealet brukes til gras eller åkervekster. Modellen beregner så et endogent beløp pr daa areal i drift som kan tolkes som arealstøtte. Denne støtten forutsettes å kunne klassifiseres som blå støtte.⁹

Det nye støttesystemet består dermed av gitte støttesatser (blå støtte og grønn støtte) og modellgenerert støtte (gul og blå støtte). Den modellgenererte støtten tolkes som den delen av støttesystemet som politikerne bruker aktivt for å opprettholde mest mulig produksjon og arealbruk.

Alternativt kunne en forutsette at politikerne og myndighetene er mest opptatt av å opprettholde sysselsettingen. I modellen kunne det legges inn krav om sysselsetting der modellen ville generert tilskudd til sysselsetting. Det er imidlertid administrative problemer knyttet til et sysselsettingstilskudd. I tillegg er det ikke opplagt om slik støtte ville blitt klassifisert som gul, blå eller grønn støtte. De modellendogene støttesatsene for de enkelte scenariene er vist i Tabell 3.1.

Tabell 3.1 Modellgenerert pris- og arealstøtte (kr/kg eller kr/daa)

	Referansebane	UR på nytt	EUs smertegrense		«USAs forslag»
			m/ blå boks	u/ blå boks	
Svinekjøtt			2,72	2,74	6,02
Saukjøtt	2,46	2,59	2,96	3,36	9,05
Egg			1,06	1,05	2,70
Poteter	0,26	0,24	0,24		
Førkorn					0,34
Areal	320	378	405	320	15

Tabell 3.1 viser at det er et særlig behov for pristilskudd for sauekjøtt. I EU-scenariene og scenario «USAs forslag» er det også påkrevd å yte prisstøtte til gris og egg. Prisstøtte til førkorn trenges kun i scenario «USAs forslag»¹⁰. I modellens basisår 1997 ble det ikke gitt pristilskudd til svinekjøtt, egg og førkorn, men derimot til melk, storfekjøtt og poteter. Beregningene indikerer derfor nødvendigheten av en omdisponering av grunn-tilskuddet til de produksjoner som under et nytt WTO-regime ser ut til å bli særlig hardt rammet.

Arealstøtten blir på mellom 300–400 kr pr daa i alle scenariene bortsett fra scenario «USAs forslag». Nivået på støtten er dermed omtrent like høyt som areal- og kulturlandskapstilskuddet for grovfôr i 1997. Tilskuddet for korn var noe lavere i 1997. I scenario «USAs forslag» er arealstøtten ubetydelig. Forklaringen er at areal ikke kan opprettholdes uten produksjon og omvendt. Dersom arealet opprettholdes på basisløsningens nivå, kreves det i scenario «USAs forslag» et produksjonsomfang som fører til mye høyere AMS enn hva som er forutsatt. Derfor måtte ambisjonsnivået når det gjelder arealbruken reduseres i dette scenario, og da blir også støttesatsen lavere. På grunn av lav skjermingsstøtte blir satsene for prisstøtten delvis betydelig høyere enn i de andre virkningsscenariene.

I tillegg er tollsatsen for korn i alle scenarier satt til et lavere nivå enn hva forpliktelsene i de enkelte scenariene krever. Alt i dag er den anvendte tollsatsen for korn

⁹ Arealstøtten er forutsatt som blå støtte fordi det nåværende areal- og kulturlandskapstilskuddet også er notifisert som blå støtte.

¹⁰ Siden førkorn og matkorn dyrkes i modellen i faste forhold, må dette tilskudd betraktes som et tilskudd til så vel matkorn som førkorn, men satsen vil da bli noe lavere.

lavere enn den tollsatsen som er fastsatt i GATT-avtalen (Forsell og Hegrenes 2000, s. 8). Dette prinsipp er videreført. Tabell 3.2 forklarer hvordan markedsordningen for korn er implementert i modellen.

Tabell 3.2 Fastsettelsen for tollsatsen for korn i 2010 (kr/kg)

	Førkorn	Matkorn
Importpris	0,85	0,93
Toll	0,22	0,07
Prisnedskrivningstilskudd	0,35	0,74
Utbetalingspris produsent	1,42	1,74

Utbetalingsprisen for korn til bøndene er forutsatt til 1,42 kr/kg førkorn og 1,74 kr/kg matkorn i 2010. Denne prisen er beregnet utfra målprisen for år 2000 minus en reduksjon på 20 %. Denne reduksjonen er skjønsmessig antatt utfra en vurdering om en «utvikling på målprisene på jordbruksavtalen som (...) bidrar til å opprettholde konkurransevilkårene for næringsmiddelindustrien når EU gjennomfører Agenda 2000» (Landbruksdepartementet 1999, s. 24). EU har vedtatt å redusere sine kornpriser med 15 % i Agenda 2000, men siden det norske prisnivået er høyere i utgangspunktet, er det ikke utenkelig at reduksjonen av de norske prisene blir noe høyere enn dette. Alle norske møller får et prisnedskrivningstilskudd for alt norsk korn de tar imot.¹¹ Dette tilskudd er satt til 0,35 kr/kg for førkorn og 0,74 kr/kg for matkorn i 2010 og orienterer seg etter utbetalingssatser i 1999. Den reelle råvareprisen for møllene er derfor 1,07 kr/kg førkorn og 1,00 kr/kg matkorn. Gitt en pris for importert korn på 0,85 kr/kg førkorn og 0,93 kr/kg matkorn, beregnes den anvendte tollsatsen til 0,22 kr/kg førkorn og 0,07 kr/kg matkorn fordi den anvendte tollsatsen skal svare til differansen mellom den innenlandske prisen og prisen på verdensmarkedet.¹² Den anvendte tollsatsen gjelder for alle virkningsscenarioer og referansebanen.

3.2 Resultater

Tabell 3.3 nedenfor viser nivået av produksjon, faktorbruk og støtte relativt til basisløsningen, dvs. nivået på basisløsningen er satt til 100, mens nivået på de andre scenariene er satt i forhold til dette. Denne måten å vise resultater fra JORDMOD på er konsistent med modellens logikk. JORDMOD er en matematisk likevektsmodell som brukes til komparativ statistisk analyse. Det er derfor ikke de absolutte tallene som er relevante i JORDMOD, men de prosentvise endringene i forhold til en valgt referansebane. De prosentvise endringene indikerer både retningen og styrken av endringen i de respektive variablene.

¹¹ Av tekniske årsaker er prisnedskrivningstilskuddet i modellen implementert som prisstøtte til norske kornprodusenter. Virkningen er den samme i forhold til virkeligheten der tilskuddet gis til møllene direkte.

¹² I tillegg gis en importbeskyttelse på mindre enn 0,29 kr/kg korn. Denne beskyttelsen er sett bort fra i modellen av tekniske årsaker.

Tabell 3.3 Resultater (Basis97 = 100)

	Referansebane	UR på nytt	EU m/blå	EU u/blå	USA
Produksjon					
Melk	100	89	89	89	67
... Konsummelk	100	100	100	100	100
... Hvitost	100	75	79	79	41
... Brunost	100	100	100	100	100
... Smør	100	81	77	77	25
Storfe kjøtt	149	147	146	138	67
Svine kjøtt	129	130	100	95	42
Sau kjøtt	98	98	98	93	42
Egg	101	101	99	94	42
Poteter	100	100	100	97	94
Korn	114	116	116	122	48
Faktorbruk					
Areal	100	100	100	100	45
... Kornareal	97	99	100	106	38
... Grasareal	101	100	100	97	49
Sysselsetting	77	75	74	71	38
... Sentral	55	49	49	49	28
... Distrikter	86	86	84	80	43
Støtte					
Total støtte	81	79	78	71	33
... AMS	59	49	45	59	18
... Blå	117	123	126	0	45
... Grønn	111	110	108	551	54

Referansebanen

Referansebanen indikerer at produksjonen kan opprettholdes og delvis økes (kjøtt) dersom GATT/WTO-avtalen fra 1995 videreføres uendret. Melkeproduksjonen forutsettes opprettholdt på nivået i 1997. Utviklingen i de senere år viser imidlertid en jevn nedgang av produksjonen. Mellom 1989 og 1999 ble bruttoproduksjonen av melk redusert med ca. 8 % (BFJ 2000, s. 70). Beregningene er ikke ment å spekulere i hvordan utviklingen av melkeproduksjonen vil bli, men indikerer at rammebetingelsene i dette scenario tilsier en opprettholdelse av melkeproduksjonen. Økningen på kjøtt henger sammen med forutsetningen om at økt inntekt fører til økt etterspørsel etter kjøtt. Strukturrasjonaliseringen medfører at sysselsettingen går noe ned, mens arealet opprettholdes. Sysselsettingen går tilbake med 23 %. Nedgangen i sysselsettingen er på 2 % årlig og dermed mindre enn trenden på 90-tallet¹³. Strukturrasjonaliseringen gjør at det totale støttebehovet blir mindre. AMS (dvs. i all hovedsak skjermingsstøtte og gul budsjettstøtte) blir redusert, mens blå budsjettstøtte øker. Det er usikkert om blå støtte vil kunne økes i den grad der er forutsatt her. Landbruksdepartementet (1999) skriver at «avtalepartene i WTO kan under visse forutsetninger iverksette ulike mottiltak dersom

¹³ Ifølge Totalkalkylen for jordbruket var den årlige prosentvise endring i beregnede årsverk på -2,4% i perioden 1989-1997 og -3,1% mellom 1997 og 1999 (BFJ 2000, s. 29).

det innrømmes støtte for en bestemt vare ut over nivået som var bestemt i 1992» (s. 42). Nivået av blå støtte i 1992 er imidlertid ikke notifisert i GATT/WTO-avtalen, og det er usikkert hvilke forutsetninger som må være oppfylt for å kunne iverksette slike tiltak. Det synes imidlertid rimelig at den økningen av blå støtte som er forutsatt her vil kunne skape oppmerksomhet rundt Norges støttesystem blant avtalepartene i WTO-sammenheng. Som nevnt tidligere er årsaken til økningen av blå støtte at det modellgenererte arealtilskudd er klassifisert som blå støtte. Dersom støtten hadde blitt klassifisert som grønn støtte (f.eks. som miljøstøtte) kan en avverge fokus på blå støtte. I modellsammenheng er det mindre viktig om støtte notifiseres som blå eller grønn fordi ingen av støtteformene er underlagt reduksjonsforpliktelser. Fra et strategisk synspunkt vil det imidlertid være av betydning om støtten klassifiseres som blå eller grønn.

UR på nytt

Forutsetningen om et like stort prosentvis kutt i tollsatsene som i forrige GATT/WTO-avtalen fra 1995, tar ikke all luft ut av tollsatsene. Bortsett fra melk er produksjonen derfor omtrent den samme som i referansebanen. Melkeproduksjonen reduseres med 10 %. Det er særlig eksport av hvitost som reduseres, mens konsummelk og innenlandsk forbruk av ost opprettholdes. Arealbruken er uendret i forhold til referansebanen. Nedgang i arealbruken grunnet lavere melkeproduksjon blir delvis kompensert gjennom flere ammekyrsbruk. Sysselsettingen er noe lavere enn i referansebanen. Siden aktivitetsnivået er noe lavere enn i referansebanen reduseres det totale støttebehovet noe. I likhet med referansebanen indikerer beregningene en vridning fra AMS over til blå budsjettstøtte. Det samlede bilde blir at dette scenario langt på vei er sammenfallende med referansebanen. Modellresultatene tyder derfor på at en gjentakelse av Uruguay-rundens forpliktelser ikke vil skape særlige begrensninger for norsk landbruk gitt at strukturrasjonalisering gjennomføres og at støttesystemet innrettes slik beskrevet over.

EUs smertegrense

Dersom det inngås en WTO-avtale som er sterkt orientert rundt scenariene EUs smertegrense, ser det ut som om kornproduksjonen og kraftfôrbaserte produksjoner som svinekjøtt og egg får problemer. I begge EU-scenarier genererer modellen betydelig prisstøtte til disse produksjonene (jf. Tabell 3.1). Det er i denne sammenheng samtidig viktig å understreke at svin- og eggproduksjon foregår i kombinasjon med korn. Dette synes å være vanlig i dag, men det kan ikke utelukkes at bønder vil gå over til ensidig svin- og eggproduksjon dersom lønnsomheten i kornproduksjonen blir ytterligere svekket. Kravet om spredeareal vil kunne oppfylles ved å leie areal fra naboer, eller ved å drive arealet mye mer ekstensivt enn det som er forutsatt i modellen.

Modellen indikerer ulike resultater alt ettersom den blå boksen beholdes eller ikke. Generelt er produksjonsnivået i scenario «EUs smertegrense uten blå støtte» like høyt eller noe lavere enn i scenario «EUs smertegrense med blå støtte». Dette kan hovedsakelig forklares med hvordan bortfallet av den blå boksen er modellert i modellen. Driftstilskuddet til melkeproduksjon er blitt klassifisert som gul støtte i scenario EUs smertegrense uten blå boks. I tillegg er – som nevnt tidligere – gul støtte erstattet med et endogent pristilskudd. Modellen genererer imidlertid ikke et endogent pristilskudd for melk, men reagerer på bortfallet av driftstilskuddet med en høyere utbetalingspris til melkeprodusenter. I scenario «EUs smertegrense uten blå støtte» er melkeprisen omtrent 20 % høyere enn i scenario «EUs smertegrense med blå støtte». Dette fører samtidig til at en større andel av AMS nå brukes på melk – selv om melkeproduksjonen er like høy i begge scenarier. Derfor er nivået av de andre produksjonene noe lavere i scenario «EUs smertegrense uten blå støtte» i forhold til scenario «EUs smertegrense med blå støtte».

Arealet er i begge EU-scenariene like høyt som i scenario «UR på nytt», men sysselsettingen er litt lavere. Modellresultatene tyder på at arealet vil kunne opprettholdes også under EU-scenariene. Igjen blir det mange ammekyrsbruk. Antallet er omtrent like høyt som i referansebanen.

«USAs forslag»

Dersom muligheten for subsidiert eksport faller helt ut – slik forutsatt i dette scenario – kan det – i kombinasjon med reduserte muligheten for intern støtte – være behov for en reduksjon av melkeproduksjonen med over 30 %. Enda lavere tollsatser enn i EU-scenariene gjør at produksjonen av de andre produktene – bortsett fra storfekjøtt og potet – går tilbake til under halvparten av nivået i basisløsningen. Som en følge av kraftig produksjonsnedgang reduseres arealbruken også til under halvparten av nivået i basisløsningen, og sysselsettingen blir enda sterkere redusert. Det er med andre ord dramatiske konsekvenser for norsk landbruk dersom utfallet av WTO-forhandlingene medfører et resultat som ligger nært opp til USAs nåværende forslag.

3.3 Usikkerhet i beregningene

Det viktig å være klar over at resultatene fra scenariene ikke nødvendigvis er robuste. Det kan med andre ord ikke utelukkes at små endringer i tollsatser og/eller støtteordninger vil kunne ha betydelige innvirkninger på lønnsomheten. JORDMOD inneholder en regional inndeling med for tiden 12 regioner. Måten modellen er bygget opp på, gjør at den er tilbøyelig for såkalte «hjørneløsninger», der en region enten produserer for fullt eller faller helt ut. Det er derfor det er mest rimelig å presentere resultatene på landsbasis og som prosentvis avvik fra basisløsningen.

I tillegg er det truffet en rekke antakelser om politikktutforming. I dette notatet er det truffet et bevisst valg om å utforme politikken med hensyn på å opprettholde mest mulig av produksjonen og arealbruken på landsbasis i forhold til basisløsningen. En annen prioritering, ved f.eks. å legge mer vekt på sysselsetting, ville nødvendigvis gitt andre resultater.

En annen type usikkerhet er knyttet til anslag i eksogene variable. Brukene produserer med dagens kjente teknologi, men det er tatt høyde for stordriftsfordeler på store bruk. Det kan likevel stilles spørsmålsteget om presset lønnsomhet som f.eks. i kornproduksjonen, ikke vil kunne framtvinge teknologiske endringer. Et eksempel på dette kan være entreprenørskap (eller «*outsourcing*») der deler av produksjonsaktivitetene (f.eks. sprøyting, innhøsting) overtas av store bedrifter. En skal heller ikke undervurdere muligheten av å kreve en klart mindre «lønn» for arbeidsinnsatsen som legges ned i jordbruket for å kunne forsette med produksjonen. Spørsmålet her er imidlertid om driften blir videreført ved generasjonsskifte.

4 Oppsummering og konklusjon

Bakgrunnen for notatet er de kommende WTO-forhandlingene om nye regler for verdenshandelen med matvarer. Det er utformet fire scenarier for å skissere ulike mer eller mindre realistiske forhandlingsutfall i tillegg til en referansebane og en basisløsning.

De kvantitative beregningene, som er utført ved hjelp av likevektsmodellen JORD-MOD, tyder på at norsk landbruk ikke trenger å få vesentlige problemer hvis en gjentakelse av resultatet fra Uruguay-runden legges til grunn (scenario «UR på nytt»). Det samme gjelder langt på vei dersom forhandlingsresultatet blir slik at EU ikke trenger å gi ytterligere innrømmelser utover det som ble vedtatt i Agenda 2000 (scenario «EUs smertegrense»). Dersom den blå boksen ikke skulle føres videre, tyder resultatene på et noe lavere produksjons- og aktivitetsnivå. Dette resultat er en mer eller mindre logisk konsekvens av måten støtten er blitt behandlet på i modellen. Dersom en legger scenario «EUs smertegrense» til grunn, viser det seg at kraftfôrbaserte husdyrproduksjoner og ensidig kornproduksjon vil møte problemer – med det forbehold at ensidig kraftfôrbasert husdyrproduksjon ikke er representert godt nok i modellen i dag.

Dette samlet sett kanskje positive resultat, er knyttet til flere forutsetninger. For det første kreves en betydelig strukturrasjonalisering i norsk landbruk. Med dette menes større og færre bruk, men ikke nødvendigvis en konsentrasjon av landbruksaktivitet til sentrale strøk. For det andre trengs en ny utforming av virkemiddelsystemet med økt arealstøtte og prisstøtte til de produksjoner som er særlig utsatt ved en ny WTO-runde (gris, sau og egg). Arealstøtten må kunne klassifiseres som blå eller grønn støtte, og den blå boksen må kunne økes dersom støtten blir klassifisert som blå. Modellresultatene viser en vridning av støtten fra importbeskyttelse til direkte budsjettstøtte. Reduksjonen av importvernet skyldes først og fremst tollreduksjonene som kreves i de ulike utfall av WTO-forhandlingene. For det tredje forutsetter modellen en fordobling av antall ammekyrsbruk. Hvis ikke disse tre forutsetninger oppfylles, vil resultatet av en ny WTO-runde kunne bli langt mer dramatisk enn modellresultatene indikerer.

Det viser seg at Norge vil være tjent med å støtte EUs posisjon i WTO-forhandlingene. Konsekvensene for norsk landbruk blir langt mer dramatisk dersom «USAs forslag» skulle få fullt gjennomslag. Det er imidlertid vanskelig å tro at «USAs forslag»

kan bli et forhandlingsresultat fordi det krever betydelige innrømmelser fra EU, og som EU per i dag ikke synes villig til å gi.

Referanser

- BFJ. 2000. *Totalkalkylen for jordbruket – Jordbrukets totalregnskap 1998 og 1999 og budsjett 2000*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Børve, K., I. Gaasland, R. Brunstad, Ø. Hoveid, A. Huus, K. Mittenzwei & S.S. Prestegard. 1994. *Konsekvensvurdering av EU-medlemskap for norsk landbruk*, Forskningsmelding C-032-94, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.
- EU. 2000. *Agenda 2000 CAP Reform Decisions – Impact Analyses*, Directorate-General for Agriculture, February 2000.
- Forsell, L. & A. Hegrenes. 2000. *Ny markedsordning for korn*, NILF Notat 2000:8, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.
- Gaasland, I. & N.K. Nersten. 1993. *Jordbruksmodellen*. SNF-arbeidsnotat nr. 44/1993, SNF, Bergen.
- Hagelia, A.B., H. Huseby, E.O. Haanes, C.H. Kvendseth & O. Lutnæs. 1999. *Aktører, posisjoner og handlingsrom i de kommende WTO-forhandlingene*, NILF-rapport 1999:12, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.
- Landbruksdepartementet. 1999. *Om norsk landbruk og matproduksjon*. St.meld. nr. 19 (1999–2000), Oslo.
- OECD. 1999. *OECD Agricultural Outlook 1999–2004*.
- Prestegard, S.S. 2000. WTO-forhandlingane: Aktuelle forhandlingsresultat og moglege konsekvensar for norsk landbruk, *Landbruksøkonomisk forum* 17(2): 61–72.
- Rickertsen, K. 1994. *The Demand for Food and Beverages in Norway*, Melding nr. 13, Institutt for økonomi og samfunnsfag, Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Rickertsen, K. & P.H. Vale. 1998. *Norwegian Household Demand for Food and Beverages*, Discussion Paper #D-03/1998, IØS, NLH.
- Skjeflo, P.A., K. Mittenzwei, S.S. Prestegard & G. Stokstad. 1994. *Konsekvensvurdering av GATT-avtalen for norsk landbruk*. Rapport C-030-94, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.
- SSB. 2000. <http://www.ssb.no/kt/> lastet ned den 9.9.2000.
- Søyland, V. & N.K. Nersten. 2000. *Aktuelle problemstillinger rundt kommende WTO-forhandlinger på landbrukssiden*. NILF Notat 2000:15, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.
- USDA-ERS. 1999. *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, WRS-99-2, USDA.
- Vale, P.H. 1989. *Matforbrukets utvikling i Norge fram mot år 2000*, Memorandum nr. 121, Institutt for landbruksøkonomi, NLH.
- WTO. 2000a. *Proposal for comprehensive long-term agricultural trade reform – Submission from the United States*, Committee on Agriculture, Special Session, 23.6.2000, G/AG/NG/W/15.
- WTO. 2000b. *Notification concerning domestic support commitments for the calendar year 1998 of Norway*, G/AG/N/NOR/25.