

Notat 2003–26

## **Landbrukets rolle og framtid i distriktspolitisk sammenheng**

Nils Kristian Nersten  
Agnar Hegrenes

---

<b>Tittel</b>	Landbrukets rolle og framtid i distriktpolitisk sammenheng
<b>Forfattere</b>	Nils Kristian Nersten, Agnar Hegrenes
<b>Prosjekt</b>	Notat m.m. Distriktskommisjonen 2003 (E040)
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2003
<b>Antall sider</b>	15
<b>ISBN</b>	82-7077-542-8
<b>ISSN</b>	0805-9691
<b>Emneord</b>	landbruk, landbrukspolitikk, sysselsetting, regional fordeling, 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 Budsjett-nemnda 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

---

Distriktskommisjonen, som ble nedsatt ved kgl.res. av 7. februar 2003, skal foreta en gjennomgang av distrikts- og regionalpolitikken i Norge. Som en del av grunnlaget for dette arbeidet, er NILF, ved Senter for Matpolitikk og marked (SeMM), forespurt om å gi en drøfting av landbrukets rolle og framtid i distriktpolitisk sammenheng, ikke minst sett i lys av de pågående WTO-forhandlingene og mulige utfall av disse.

Notatet er utarbeidet av Nils Kristian Nersten og Agnar Hegrenes. Undertegnede har lest i gjennom og kommentert et tidligere utkast. Notatet ble presentert på Distriktskommisjonens seminar i Vågå 24. september 2003.

Vi takker oppdragsgiver for et interessant oppdrag.

Oslo, 17. september 2003

Leif Forsell



# Innhold

---

1	INNLEDNING.....	1
2	LANDBRUKETS BETYDNING FOR SYSSELSETTING OG VERDISKAPNING I DISTRIKTENE.....	3
2.1	Innledning.....	3
2.2	Jordbrukets betydning i samfunnsøkonomien.....	3
2.3	Kort om landbrukspolitikken .....	4
2.4	Distriktpolitiske virkemidler i landbrukspolitikken.....	5
2.5	Fordeling av jordbruk og jordbruksstøtte etter distriktpolitiske kriterier .....	6
3	WTO-FORHANDLINGENE – STATUS OG MULIG UTFALL .....	9
3.1	Kort om «Doha-runden» .....	9
3.2	Ministtermøtet i Cancún.....	10
3.3	Non-trade concerns – det multifunksjonelle landbruket .....	11
4	KONSEKVENSER FOR NORSK LANDBRUK OG LANDBRUKSPOLITIKK.....	13



# 1 Innledning

---

Landbruk har hatt, og har fortsatt, en sentral rolle i den «brede» distriktpolitikken i Norge. Dette skyldes ikke minst den landbrukspolitikken som har vært ført de siste 50 årene. Samtidig står landbrukssektoren nå overfor nye utfordringer, bl.a. pga. endrede internasjonale rammevilkår.

Hovedtema for dette notat er *landbrukets rolle og framtid i distriktpolitisk sammenheng*. Det vil i denne sammenheng bli lagt spesiell vekt på konsekvenser for distriktsjordbruket av en ny WTO-avtale.

I kapittel 2 gis en statusbeskrivelse over jordbrukssektoren, med vekt på jordbrukets betydning for sysselsetting og verdiskaping i distriktene. En vil også gå noe inn på distriktsprofilen i støtteordningene.

I kapittel 3 vil en gå nærmere inn på WTO-forhandlingene og redegjøre for status og realistiske utfall.

Med utgangspunkt i en mulig WTO-løsning vil vi i kapittel 4 beskrive konsekvenser for norsk landbruk og landbrukspolitikk generelt og distriktslandbruket spesielt.





## 2 Landbrukets betydning for sysselsetting og verdiskapning i distriktene

---

### 2.1 Innledning

Målet med norsk distrikts- og regionalpolitikk er å opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret og ha likeverdige levekår i hele landet.<sup>1</sup> Politikken skal sikre en regional utvikling som på en bærekraftig måte tar alle deler av landet i bruk (St.meld. nr. 34 (2000–2001)).

Distriktpolitiske hensyn har lenge vært et argument for å støtte norsk jordbruk, og stimulering av jordbruket i distriktene har vært nyttet som forklaring på at maten er dyr og støttenivået høyt i Norge sammenlignet med andre land.

I dette kapitlet vil en se nærmere på hvilken betydning jordbruket har i distriktene, og hvilken rolle landbrukspolitikken spiller for å nå distriktpolitiske mål. I Hegrenes mfl. (2002) er det en mer omfattende diskusjon og dokumentasjon av de spørsmålene som er drøftet her.

### 2.2 Jordbrukets betydning i samfunnsøkonomien

Som i de fleste andre industriland i den vestlige verden står primærjordbruket i Norge for en liten andel av den samlede sysselsettingen og bidrar i beskjeden grad til landets bruttonasjonalprodukt (BNP). Dette er i stor grad et resultat av mekaniseringen som

---

<sup>1</sup> Regjeringen ser i St.meld. nr. 34 (2000–2001) den samlede regionalpolitikken som en nasjonal innsats for å sikre en balansert befolknings- og næringsutvikling i alle deler av landet. Distriktpolitikk er en ekstrainsats mot de delene av landet som ut fra ulike naturgitte forhold og utviklingstrekk må ha spesiell oppmerksomhet i forhold til vekst- og velstandsutvikling.

frigjorde arbeidskraft i jordbruket. Samtidig bidro disse tekniske framskrittene til en vesentlig produktivitetsvekst. Særlig gjelder dette for gjenoppbyggingsperioden etter den andre verdenskrig. I følge Statistisk sentralbyrå stod jordbruket for 0,8 % av BNP i Norge i 2000. Tilsvarende stod jordbruket for 4,5 % av alle utførte timeverk (Rogstad, 2003).

I likhet med reduksjonen i sysselsettingen har også antall bruk (driftsenheter) gått ned i hele etterkrigstiden. Av de over 150 000 bruk i 1969 var det rundt 61 500 igjen i 2002 (Statistisk sentralbyrå, 2002). Dette tilsvarer en årlig reduksjon på knapt 2,8 % i gjennomsnitt. Reduksjonstakten var ganske stabil fram til rundt 1989, men har deretter ligget høyere. Reduksjonstakten har blitt forsterket ytterligere etter 1999. Når en sammenholder produksjonsutviklingen med utviklingen i antall bruk, tyder dette på en betydelig strukturrasjonalisering i hele etterkrigstiden, der størrelsen på de gjenværende brukene har økt betydelig. I gjennomsnitt har bruksstørrelsen blitt mer enn doblet mellom 1969 og 2001. Mens et gjennomsnittsbruk hadde 62 dekar jordbruksareal i 1969, økte dette til 167 dekar i 2002 (Statistisk sentralbyrå, 2002). Økningen skjer stadig oftere gjennom jordleie. Andelen leid jord har økt fra rundt 20 % i 1979 til over 30 % i 1999.

Selv med den sterke nedgangen i sysselsettingen er likevel primærnæringene tillagt stor distriktpolitisk betydning, som vi skal se i neste kapittel.

Melk og meieriprodukter i kombinasjon med storfekjøtt er de desidert viktigste produktene både verdimesig sett og i forhold til antall bruk og sysselsetting. Melk alene står for ca. 30 % av bruttoinntektene i jordbruket. Kjøttproduksjonen har økt i mesteparten av etterkrigstiden, men synes å flate ut de siste årene. Unntaket er produksjon av lyse kjøttslag (svin og fjørfe). Kornproduksjonen varierer med de årlige værforholdene, men har holdt seg nokså stabil siden midten av 1980-tallet. Av produksjonsutviklingen følger at arealbruken er nokså uendret over mesteparten av perioden. Samlet jordbruksareal i bruk er i dag marginalt høyere enn i 1959.

Jordbruk i Norge drives på private familiebruk som oftest kombinerer jordbruksaktivitet med inntekter utenfor jordbruket. På et gjennomsnittsbruk er inntektene utenfor jordbruket høyere enn inntektene fra jordbruket, regnet på husholdsnivå. I 2000 stod næringsinntekter fra jordbruk for mindre enn 30 % av de samlede bruttoinntektene. I samme år hadde ett av fem bruk en negativ næringsinntekt fra jordbruket.

Nærings- og nytelsesmiddelindustrien spiller en vesentlig rolle for Norges verdiskapning og sysselsetting (Vengnes, 2003). Denne industrien er, med sine 53 000 ansatte eller 19 % av industrisysselsettingen, den nest største industrigrenen i Norge, etter verkstedindustrien. Ikke minst er denne sektoren viktig for verdiskapning og sysselsetting i distriktene.

## 2.3 Kort om landbrukspolitikken

Gjennom hele etterkrigstiden har norsk jordbrukspolitikk hatt et høyt ambisjonsnivå for å sikre en inntektsmessig likestilling mellom bønder og industriarbeidere. Andre viktige målsettinger omfatter produktmengder og produksjonsgrunnlaget, distriktsmålsettingen og bevaring av miljøet og kulturlandskapet. Mens disse målsettingene ble formulert som klare overordnede mål på 1970-tallet, trekkes det på 1990-tallet opp mer generelle retningslinjer for de ulike politikkområdene.

De gjeldende landbrukspolitiske retningslinjer er formulert i St.meld. nr. 19 (1999–2000), samt Næringskomiteens innstilling til denne (Innst. S. nr. 167 (1999–2000)). Det var bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at et aktivt landbruk i alle deler av landet var viktig for å nå dette målet. Regjeringen pekte på at den geografiske fordelingen av jordbruksproduksjonen er viktig for jordbrukets

bidrag i distriktpolitikken. Regjeringen og flertallet i komiteen ville ha en geografisk arbeidsdeling omtrent som i dag. Under omtalen av virkemidler står det bl.a. at:

*«Regjeringen vil videreføre den sterke prioriteringen av distriktjordbruket, og den geografiske produksjonsfordelingen skal fortsatt ligge til grunn for de økonomiske virkemidlene. Både av bosettings- og sysselsettingshensyn, hensyn til målene for biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap, er det viktig å opprettholde et aktivt distriktjordbruk.» (St.meld. nr. 19 (1999–2000) s. 135).»*

## 2.4 Distriktpolitiske virkemidler i landbrukspolitikken

Støtte til jordbruk gis i hovedsak på to måter: direkte støtte over statsbudsjettet (budsjettstøtte, vesentlig over jordbruksavtalen) og indirekte støtte ved at det er toll ved import av mange jordbruksvarer og industrielt bearbejdede varer basert på jordbruksvarer. På grunn av tollene er som oftest de norske priser høyere enn importprisene. Vanligvis blir dette kalt skjermingsstøtte, og den kan oppfattes som en støtte til all norsk produksjon av den aktuelle varen, uansett hvor i landet varen er produsert.

Budsjettstøtten har de siste årene vært på om lag 12 milliarder kroner, mens skjermingsstøtten har vært på om lag 8 milliarder kroner. Samlet arbeids- og kapitalinntekt (inkl. kapitalslit) i jordbruket er på 16–17 milliarder kroner (Budsjettnemnda for jordbruket 2002:146). Det vil si at arbeids- og kapitalinntekten er av samme størrelsesorden som støtten, når en vurderer primærjordbruket isolert.

Det er ved hjelp av budsjettstøtte at en først og fremst kan gi fordeler til enkelte områder (distrikter). Slike tilskudd har lange tradisjoner, noe som er nærmere beskrevet i Hegrenes mfl., 2002).

En analyse av landbrukspolitiske tiltak ut fra formål slik det er formulert i forskrifter og effekt, ga følgende fordeling (Hegrenes mfl., 2002):

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| 1. Tiltak der distriktshensyn er det eneste formålet (spesielt distriktstilskudd på melk og kjøtt):                    | ca. 1 milliard kr     |
| 2a. Del av tiltak der distriktshensyn er ett av flere formål (deler av AK-tilskudd <sup>2</sup> , fraktordninger m.m.) | ca. 1,5 milliarder kr |
| 2b. Landbrukets utviklingsfond   | ca. 1 milliard kr     |
| 3. Andre tilskuddsordninger som kan ha distriktseffekt   | ca. 8,8 milliarder kr |
| 4. Skjermingsstøtte (som kan ha distriktseffekt):  | ca. 8 milliarder kr   |

Landbruksdepartementet har i St.prp. nr. 1 (2002–2003) fordelt virkemidlene i jordbrukspolitikken etter hovedmål. Det er skilt mellom spesifikke virkemidler, som virker mot ett mål, og horisontale virkemidler som virker i forhold til flere mål. Fordelingen er slik (i prosent av totalsum for kapittel 1150 «Til gjennomføring av jordbruksavtalen»):

Spesifikke virkemidler	48 %
Miljø	22 %
Distrikt/bosetting	22 %
Trygg mat og forbrukerorientering	4 %
Forsyningssikkerhet	0 %
Horisontale virkemidler	52 %
Inntekt	35 %

<sup>2</sup> AK-tilskudd: Areal- og kulturlandskapstilskudd, gis per dekar

Velferd	14 %
Kompetanse og infrastruktur	2 %

At 22 % går til distrikt og bosetting stemmer noenlunde med fordelingen referert etter Hegrenes mfl. (2002).

Hvor mye den enkelte produsenten får utbetalt i støtte, vil være avhengig av hva, hvor, hvor mye og hvordan han/hun produserer (økologisk eller ikke-økologisk, hvilke innsatsfaktorer og hvor mye som er nyttet osv.). De produsentene som får minst støtte ved et visst omfang for en viss produksjon, er typisk i sentrale strøk, dvs. Jæren, det sentrale østlandsområdet og områdene ved Trondheimsfjorden. Ut fra en landbrukspolitisk vurdering av distrikter, kan en si at støtte til produsentene i de områdene som får minst støtte ved et visst produksjonsomfang, ikke har noen distriktsmotivert støttekomponent. Støtte utover dette er distriktsmotivert.

En del økonomiske virkemidler i landbrukspolitikken vil kun indirekte komme fram i økonomiske oppstillinger, bl.a. markedsordningene. Prisdiskriminering og reguleringseksport er viktige deler av markeds- og utjevningsordningen for melk. Den distriktpolitiske effekten av slike ordninger er vanskelig å estimere, men modellberegninger (Gaasland mfl., 2001) indikerer at utjevningssystemet for melk har viktig distriktpolitisk effekt. En fjerning av systemet ville være til mest ulempe for distriktene.

## 2.5 Fordeling av jordbruk og jordbruksstøtte etter distriktpolitiske kriterier

Jordbruket kan ikke bidra til å nå distriktpolitiske mål dersom jordbruksaktiviteten i stor grad er utenfor de områder som har distriktpolitisk prioritet (Persson 1989, Brunstad 2002). I Hegrenes mfl. (2002) er områder med distriktpolitisk prioritet definert som områder med redusert arbeidsgiveravgift og områder der en kan benytte spesielle distriktpolitiske virkemidler<sup>3</sup>. I dette notatet tar vi bare med tall for jordbruket fordelt på geografiske områder for distriktpolitiske virkemidler (tabell 2.1). Tabellen viser både jordbruksaktivitet i forhold til folketallet i kommunene, og hvor stor del av den totale jordbruksaktiviteten i Norge som er i de enkelte grupper av kommuner. Vi har valgt å presentere data for 1999 fordi det var fullstendig jordbrukstelling det året, og vi derfor har gode data for alle kommuner.

Det distriktpolitiske virkeområdet (område A-D) omfatter 301 kommuner. Spesielt kommuner med prioritet B og C har stor jordbruksaktivitet i forhold til folketallet.

Av en samlet budsjettstøtte på ca. 12,5 milliarder kroner i 1999, har vi fordelt ca. 10,5 milliarder kroner på soner distriktpolitisk prioritet. Vi har også fordelt 6,6 milliarder kroner i skjermingsstøtte.<sup>4</sup> Områder med høy distriktpolitisk prioritet får en relativt stor del av budsjettstøtten og en relativt liten del av skjermingsstøtten. Vi måler da i forhold til antall driftsenheter og arbeidsinnsats. Fordelingen mellom skjermingsstøtte og budsjettstøtte kan ha visse feilkilder, men hovedmønsteret synes klart.

Lesja hadde størst jordbrukssysselsetting i 1998 i forhold til total sysselsetting i kommunen (35,7 %) (Hegrenes mfl. 2002, basert på PANDA-data). Det var sju andre kommuner der sysselsettingen i jordbruket var større enn 30 prosent: Frosta, Rennesøy, Finnøy, Bjerkreim, Vang, Tolga og Namdalseid. I 36 kommuner var sysselsettingen i

<sup>3</sup> Distriktpolitiske virkeområder – inndeling etter distriktpolitisk prioritet: Gruppe A – E, der gruppe A har størst omfang av distriktpolitiske virkemidler, men gruppe E omfatter kommuner utenfor de prioriterte virkeområdene.

<sup>4</sup> Resten av skjermingsstøtten er ikke fordelt på produkter i OEC-beregningene, og er derfor ikke fordelt geografisk av Hegrenes mfl. (2002).

jordbruket mellom 20 og 30 prosent av total sysselsetting i kommunen. Kommuner med relativt stor del av sysselsettingen i jordbruket er typisk små kommuner. Kun fem av de 44 kommunene med mer enn 20 prosent sysselsetting i jordbruket, er utenfor det distriktspolitiske virkeområdet.

Det var 34 kommuner der jordbruket stod for mindre enn 1 prosent av sysselsettingen i 1998. Denne gruppen er svært uensartet i og med at bl.a. 7 av de 10 største byene i landet og 7 av 19 finnmarkskommuner var i denne gruppen.

Alt i alt viser dette at jordbruket betyr mest for sysselsettingen i lite sentrale kommuner med høy distriktspolitisk prioritet, men det er unntak fra denne regelen, bl.a. kystkommuner i Finnmark. I denne sammenhengen er det interessant at områder med prioritet C og D får relativt lite støtte per årsverk.

Tabell 2.1 Nøkkeltall for jordbruk fordelt etter distriktspolitisk prioritet. 1999

Distriktspolitisk prioritet:	A	B	C	D	E	Landet
Antall kommuner	23	129	114	37	132	435
Befolkning per kommune	3 723	3 663	5 081	6 201	23 573	10 295
	Per 1000 innbyggere					
Driftsenheter, stk	11,1	31,2	38,8	26,4	8,5	15,8
Jordbruksareal, daa	1 640	4 572	4 725	3 128	1 487	2 318
Apen aker, daa	10	279	1 105	531	877	809
Melkekyr, stk	53	191	163	122	31	70
Andre storfe, stk	80	404	353	284	81	161
Sau over 1 ar, stk	247	604	592	319	75	213
Avlsgris, stk	3,6	23	37	37	19	22
Arbeidsinnsats, årsverk,	12,2	40,8	42,9	29,0	8,8	17,7
	Prosent					Totalt
Antall kommuner, stk	5,3	29,7	26,2	8,5	30,3	435
Befolkning per 1 jan. 2000	1,9	10,6	12,9	5,1	69,5	4 478 497
Driftsenheter stk	1,3	20,8	31,8	8,6	37,4	70 740
Jordbruksareal, 1000 daa	1,4	20,8	26,4	6,9	44,6	10 382
Apen aker, 1000 daa	0,0	3,6	17,7	3,4	75,3	3 625
Melkekyr, stk	1,4	28,9	30,2	9,0	30,5	312 433
Andre storfe, stk	1,0	26,5	28,5	9,1	35,0	719 087
Sau over 1 ar, stk	2,2	29,9	35,9	7,7	24,3	954 806
Avlsgris, stk	0,3	11,0	21,5	8,6	58,6	98 357
Arbeidsinnsats, årsverk,	1,3	24,3	31,4	8,4	34,6	79 278
Budsjettstøtte, fordelt, mill. kr	1,9	27,5	30,8	8,1	31,7	10 499
Skjermingsstøtte, fordelt, mill. kr	0,9	19,3	25,8	7,4	46,7	6 612

1) Kilde: Hegrenes mfl. (2002) i hovedsak basert på Statistisk sentralbyrå



## 3 WTO-forhandlingene – status og mulig utfall

---

### 3.1 Kort om «Doha-runden»

De pågående forhandlingene i WTO om videre liberalisering av verdenshandelen med landbruksvarer, er basert på landbruksavtalen fra den forrige runden, Uruguay-runden. Artikkel 20 i denne avtalen forplikter medlemslandene til å fortsette reformprosessen ved reduksjoner i støtte- og vernetiltak. Det er imidlertid svært forskjellige synspunkter mellom landene på hvor mye disse tiltakene skal reduseres i de nå pågående forhandlingene.

På Ministerkonferansen i Doha, høsten 2001, ble man enige om en mandattekst knyttet til den nye runden. Av overordnet betydning er at en tar sikte på å gjennomføre en relativt bred forhandlingsrunde, der runden først avsluttes når alle områder er ferdigforhandlet. WTO-forhandlingene dreier seg altså ikke bare om landbruk, men berører også andre sektorer der Norge har viktige interesser å ivareta, for eksempel fisk. Et ferdigforhandlet nytt avtaleverk som omfatter alle forhandlingsområder, skal etter planen være ferdig rundt 2005.

Mandatteksten fra Doha gjør det klart at temaene fra Uruguay-runden kommer igjen på landbruksområdet. Dette gjelder substansielle innrømmelser med hensyn på markedsadgang, reduksjoner i alle former for eksportstøtte med et utfasingsperspektiv og substansielle reduksjoner i handelsvridende internstøtte. I tillegg er det en setning om at ikke-handelsmessige forhold skal behandles, men denne er relativt åpen. Når det gjelder spesialbetingelser for utviklingslandene, er dette noe alle land nevner i sine forslag til forhandlingsløsninger. Samtidig er u-landene en mangfoldig gruppe, med til dels svært ulike interesser.

Det er kommet en rekke innspill og forslag til forhandlingsløsning på landbrukssiden. Dette gjelder fra de mest liberalistiske forslagene fra den eksportorienterte Cairns-

gruppen, via USA, til de mer moderate (og proteksjonistiske) forslagene fra EU, Japan, Sveits og Norge.

I februar/mars 2003 la formannen i WTOs komité for landbruk, Stuart Harbinson, frem et forslag som skulle danne grunnlag for et vedtak om de såkalte «modalitetene» innen 31. mars 2003, som var fristen iht. Doha-mandatet. Med «modalitetene» menes de mer overordnede, men likevel kvantifiserte, rammene for en landbruksavtale. Av hovedelementene i dette forslaget var bl.a. tollreduksjoner på gjennomsnittlig 60 % for produkter med tollsatser høyere enn 90 %, samt 60 % kutt i produksjonsrettet støtte (såkalt AMS eller «gul støtte») og 50 % kutt i areal- og dyrestøtte (såkalt «blå støtte»). Dette forslaget ble avvist av mange av de sentrale aktørene i WTO (inkludert USA, EU, Cairns-gruppen (og Norge)) på bakgrunn av at det enten var for vidtgående eller at det ikke gikk langt nok.

EU hadde lagt frem et forslag i forkant av Harbinsons forslag. Forslaget ligger på noen områder nært opp til Harbinsons forslag (f.eks. reduksjon av AMS), men var på andre områder mer tilbakeholdent (f.eks. blå boks og tollreduksjoner).

Norge la fram et forslag i november 2002 og fulgte forslaget opp med konkrete reduksjonsforpliktelser i februar 2003. I tillegg var det, som nevnt, også kommet forslag fra USA og Cairns-gruppen som gikk lenger enn Harbinsons forslag.

## 3.2 Ministermøtet i Cancun

Selv om en allerede var kommet på etterskudd med «modalitetene», jf. forrige kapittel, tok ikke Ministermøtet i Cancun, Mexico (10.–15. september 2003) mål av seg å få sluttført forhandlingene på landbruksområdet. Møtet ble sett på som en «midtveisgjennomgang», der målsettingen for mange var å komme til enighet om et rammeverk som skal fylles med konkret innhold i etterfølgende forhandlinger. Likevel resulterte møtet i Cancun i sammenbrudd. Den direkte årsaken til dette var uenighet mellom u-landene og de utviklede landene om de såkalte «Singapore issues», dvs spørsmål knyttet til investeringer, konkurransepolitikk, offentlige innkjøp og forenkling av handelsprosedyrer. Forhandlinger skal gjenopptas i WTOs hovedkvarter i Genève, men det er foreløpig usikkert hvilken retning forhandlingene vil ta. Møtet i Cancun gir imidlertid noen holdpunkter. Et grunnleggende forhold som også var medvirkende til at det ikke ble oppnådd enighet i Cancun, var at u-landene krevde større handelsliberalisering enn det de utviklede landene var villige til å innrømme. Derfor kan det tenkes at de kommende forhandlingene i Genève vil dreie seg om hvorvidt i-landene kan komme u-landene ytterligere i møte. Dessuten ble det avtalt at de videre forhandlingene i Genève skal base- res på de forslag som ble lagt fram i Cancun. Dette gjelder særlig jordbruk hvor man ifølge EU allerede var nær en løsning. Man begynner altså ikke helt på nytt, men fortsetter der man stoppet.

Det foreløpig siste utgangspunkt for en ny WTO-avtale på landbruksområdet ble lagt fram i Cancun av den meksikanske handelsministeren Luis Ernesto Derbez. Et fellesfor- slag fra EU og USA fra midten av august ga viktige føringer for dette og på mange om- råder gikk dette fellesforslaget lengre enn EUs eget forslag som ble presentert i desem- ber 2002. Dette skyldes til dels en omfattende reform av EUs landbrukspolitikk som EU vedtok i juni 2003, og som ble behørig omtalt også i Norge. Reformen øker EUs spille- rom i WTO-forhandlingene ved at de i større grad kan tilby reduksjoner på enkelte om- råder uten at dette nødvendigvis vil kreve ytterligere innstramminger i forhold til den nylig vedtatte jordbruksreformen.

Derbez foreslo i sitt utkast, som i fellesforslaget fra EU og USA, at tollsatsene skulle reduseres etter en såkalt «blended formula» - en «blandingsformel», der tollposisjonene (på landbruk) fordeles på tre grupper, med hver sin modell for tollreduksjon:



- En viss prosentandel av tollinjene skal reduseres etter en «UR-formel», med gjennomsnittstollkutt og minimumstollkutt. Dette har tidligere vært forslaget fra EU (og Norge) (EU har i et tidligere forslag konkretisert tollkuttene til 36 % gjennomsnittskutt, 15 % minimumskutt) Dette skal være såkalte sensitive produkter, og bedret markedsadgang skal her, ved siden av tollkuttene, også skje gjennom økte tollkvoter
- For en viss prosentandel av tollinjene skal det nyttes en «Swiss formula» koeffisient. Denne koeffisienten gir uttrykk for maksimal tollsats (USA har tidligere foreslått koeffisient lik 25, altså 25 % maksimal toll).
- Resterende tollinjer skal ha null-toll.

I tillegg, og kanskje viktigst for Norge, må man etter forslaget for de aller fleste produktene redusere tollsatsene til en maksimaltollsats, eller alternativt sørge for å ha en effektiv markedsadgang for disse produktene. Norge har i dag tollsats på over 400 % for en del sentrale jordbruksvarer, et nivå som vil være utsatt for vesentlige kutt om et slikt tak blir en realitet.

Når det gjelder støtte til jordbruket, er det foreslått at den produksjonsavhengige støtten skal reduseres vesentlig (her har EU tidligere foreslått 55 % reduksjon, mens Harbinson foreslo 60 % reduksjon). Areal- og dyrestøtte er foreslått å utgjøre maksimalt 5 % av produksjonsverdi (dette er det eneste tallfestede forslaget i Derbez' tekstforslag).

Som nevnt, ble man ikke enige om en ministererklæring på Cancún-møtet, følgelig heller ikke på landbruksområdet. Selv om norske myndigheter signaliserte at de ikke kunne godta det tekstforslaget som forelå på landbruk, var det en generell oppfatning at en hadde kommet «relativt langt» i forhandlingene og at en eventuell løsning ikke ville ligge langt unna det tekstforslaget som Derbez hadde lagt fram. Uansett vil dette tekstforslaget være utgangspunktet for de videre forhandlingene i Genève.

### 3.3 Non-trade concerns – det multifunksjonelle landbruket

Med «*multifunksjonalitet*» menes at jordbruket har flere funksjoner enn å levere mat og fiber. Jordbruksaktivitet skaper et kulturlandskap, er til fordel for miljømessige aspekter som f.eks. bevaring av jord, og bidrar til levende bygder. I tillegg er multifunksjonalitet også knyttet til hensynet til matvaresikkerhet. Dette har bidratt til at multifunksjonalitet ofte sidestilles med begrepet «ikke-handelsmessige forhold» (*non-trade concerns*), som er et omforent begrep i WTO-sammenheng.

I følge OECD (2001) kan ikke multifunksjonalitet kun begrenses til jordbruksaktivitet, men finnes også innen andre sektorer, f.eks. i skogbruket. Dermed kan det ifølge OECD ikke avledes en særstilling for jordbruket med hensyn på multifunksjonalitet. Rapporten er imidlertid ikke særlig konkret når det gjelder å anbefale virkemidler for de tilfeller der multifunksjonalitet har blitt påvist. Dette reflekterer det faktum at multifunksjonalitet kan ta ulike former, slik at ulike typer tiltak vil være å foretrekke i ulike situasjoner.

I mandatteksten fra Doha er det angitt at «en har merket seg de ikke-handelsmessige hensynene (*non-trade concerns – NTC*) som er reflektert i de ulike medlemslands forslag, og at ikke-handelsmessige hensyn skal tas hensyn til i forhandlingene». Dette er en relativt åpen formulering, som bygger på Artikkel 20 fra URs landbruksavtale. Det er ikke sagt noe om *hvordan* disse ikke-handelsmessige forholdene skal tas hensyn til, og det er således i utgangspunktet ikke lagt begrensninger på hvordan en skal ta hensyn til NTC. På den annen side er det forhold som taler for at en ikke bør regne med å få gjennomslag for at NTC kan forsvare bruk av høye tollsats/gul støtte, jf. resten av mandatteksten om at en skal ha *vesentlig forbedring av markedsadgang og vesentlige reduk-*

*sjoner i handelsvridende nasjonal støtte.* Eksempelvis har EU, som har vært å regne som Norges «allierte» i WTO-forhandlingene, lagt vekt på å ta hensyn til NTC, men har samtidig sagt at dette må gjøres gjennom virkemidler som er «*well targeted, transparent, and implemented in no more than minimally trade-distorting ways*» (EU-kommisjonen 2000). Med andre ord, dette skal løses gjennom «grønne» støtteordninger.

Har man fått gjennomslag for det «multifunksjonelle landbruket» i WTO-forhandlingene?

Innledningsvis i forhandlingsprosessen ble temaet satt ettertrykkelig på dagsordenen, ikke minst som følge av norsk innsats. Temaet var nytt og skapte debatt, OECD satte i gang med arbeid på dette og man dannet allianser med likesinnede land («Friends of multifunctionality»).

Senere kan det synes som om spørsmålet har kommet mer i bakgrunnen. Forhandlingene har hardnet til og koker i siste instans ned til et spørsmål om reduksjon av tollsatser, reduksjon av eksportstøtte og reduksjon av støtte. U-landenes økte innflytelse har muligens også vært medvirkende til at NTC ikke har stått høyt på dagsordenen. Eksempelvis inneholdt skissen til ministerrådserklæring fint lite om «Non Trade Concerns», kun en henvisning i innledningsavsnittet, samt i forbindelse med formuleringene knyttet til det «øvre taket» på tollsatsene, der noen få produkter er foreslått å kunne unntas.

Det er imidlertid for tidlig å si noe om den endelige skjebnen til NTC, siden forhandlingene ikke er ferdige.

## 4 Konsekvenser for norsk landbruk og landbrukspolitik

---

Myndighetene og bondeorganisasjonene har lenge advart mot de følger enkelte forslag til forhandlingsløsning kan få for norsk landbruk. Særlig det første forslaget formannen i WTOs komité for landbruk, Stuart Harbinson, la fram i februar 2003, ble tilbakevist som ubalansert og uakseptabelt, og som ville føre til en «utradering» av norsk landbruk. Nå er det grunn til å tro at det siste forslag som Derbez la fram i Cancún, for Norges vedkommende innebærer større reduksjonsforpliktelser enn Harbinsons opprinnelige forslag. Trusselen mot norsk landbruk og deler av matvareindustrien har derfor økt snarere enn at den er blitt mindre.

Det er ingen grunn til å bagatellisere de negative konsekvensene av Derbez' skisse for norsk landbruk. Etter alt å dømme kan handlefriheten til å utforme en nasjonal landbrukspolitik i Norge bli betydelig redusert. Uten tilpasning er det grunn til å anta at lønnsomheten i norsk landbruk blir dramatisk svekket med alle de følger dette vil få for produksjonsomfang, arealbruk og sysselsetting – ikke bare i primærjordbruket, men også i næringsmiddelindustrien som i stor grad er avhengig av norske råvarer. Men det er trolig mulig å dempe effektene ved å tilpasse norsk landbruk og landbrukspolitik en eventuell slik virkelighet. Spørsmålet blir imidlertid hvordan norske politikere utnytter det gjenværende handlingsrommet og tilpasser norsk landbrukspolitik til å dempe de negative effektene avtalen kan innebære. Et politisk dilemma er at de tilpasningene som kan dempe utslagene, til dels er i strid med gjeldende norsk landbrukspolitik. Vil politikerne innse realitetene?

En mulighet er å redusere kostnadsnivået i norsk landbruk ved å forsere strukturutviklingen. Det betyr i klartekst at myndighetene legger til rette for større bruk og færre bønder. På Stortinget sitter i dag imidlertid bare et fåtall politikere som åpent vil applaudere en slik utvikling. De fleste er nok opptatt av at strukturutviklingen ikke skal skje for fort.

En annen mulighet er å fjerne markedsordninger og målpriser. Ved å oppheve disse slettes produksjonsavhengig støtte med et pennestrøk på papiret – uten at dette nødvendigvis innebærer en reell støttereduksjon. Samtidig gir imidlertid myndighetene og

næringen fra seg styringsmulighetene for å regulere markedene for matvarer. Dette kan bl.a. øke risikoen for uforutsette prissvingninger. Det er ingen ønskelig utvikling for en næring der markedsregulering er og har vært en bærebjelke i virkemiddelbruken. Det ville i så fall innebære et fundamentalt brudd med lange tradisjoner i norsk landbruk.

En tredje mulighet er å følge prinsippene i EUs nye jordbruksreform og gjøre direkte areal- og dyretilskudd tilnærmet produksjonsuavhengige. I en utredning om forenkling og målretting av virkemiddelbruken i landbrukspolitikken fra 2002 (Søyland mfl., 2002) foreslo NILF en endring i denne retning for arealtilskuddene. Den endringen alene ville imidlertid ikke være nok til å innfri Derbez' skisse. Flere ordninger må legges om, eller helt nye ordninger må komme på plass. Dilemmaet her er imidlertid at norske myndigheter lenge har argumentert mot en slik overgang fra produksjonsavhengig mot tilnærmet produksjonsuavhengig støtte.

I sum vil en tilpasning basert på de tre mulige tilpasningene skissert over bli svært omfattende. Daværende statsråd Gunhild Øyangens landbrukspolitiske reform fra 1990-tallet vil i et slikt perspektiv fremstå som en «moderat justering». Tilpasningene vil føre til at maten vår blir produsert på større bruk og av færre bønder enn i dag. Norske forbrukere vil kunne regne med lavere matvarepriser og et større utvalg av utenlandske matvarer i butikkene. Samtidig vil tilpasningene gjøre det mulig å kunne opprettholde produksjonsomfanget og arealbruken på et betydelig høyere nivå enn uten tilpasning.

Dersom en ikke foretar noen tilpasning av norsk landbrukspolitikk i tråd med de eksemplene skissert over, må eventuelle nye WTO-forpliktelser oppfylles på en annen måte. Dette vil innebære langt lavere priser for bonden og vesentlig mindre støtte. I en slik situasjon vil lønnsomheten og produksjonen falle dramatisk. Uten tilpasning av norsk landbrukspolitikk vil påstanden om «utradering av norsk landbruk» ha vesentlig større relevans.

Satt på spissen stiller prosessene i WTO norske politikere overfor et pikant dilemma: Å gå imot egen argumentasjon og overbevisning til fordel for pragmatiske løsninger som kan bidra til å gjøre en fremtidig WTO-avtale mer spiselig for norsk landbruk.

Distriktsjordbruket står utsatt til i forhold til en ny mulig WTO-avtale. Mer marked, lavere priser, lavere støtte, kostnadsreduksjoner m.v., vil sannsynligvis svekke mulighetene til å drive jordbruk i de distriktene der forholdene ligger dårlig til rette for det. Det vil si i mange, men ikke alle, «distrikter». Et viktig forhold vil være de muligheter man har til å utforme WTO-legale virkemidler som samtidig kan fungere i praksis. Men like viktig vil være norske politikeres vilje og evne til å foreta de tilpasninger som må til.

# Referanser

---

- Brunstad, R.J. 2002. *Er landbrukspolitikken god distriktspolitikk?* Horisont Nr. 1/2002 s. 82–97.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2002. *Totalkalkylen for jordbruket: Jordbrukets totalregnskap for 2000 og 2001 og budsjett for 2002*. Oslo
- EU-kommisjonen
- Gaasland, I., K. Mittenzwei, G. Nese og A. Senhaji 2001. *Dokumentasjon av JORD-MOD*. Notat 2001-18. NILF. Oslo.
- Hegrenes, A., S.S. Gezelius, F. Kann og K. Mittenzwei 2002. *Landbruk og distriktspolitisk – ein analyse av den norske landbruksstøtta*. NILF-rapport 2002-10. Oslo.
- Innst. S. nr. 167 (1999–2000). *Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon: St.meld. nr. 19 (1999–2000)*.
- OECD, 2001 *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. OECD, Paris
- Persson, L.O. 1989. *Support for Agriculture – an Appropriate Regional Policy Instrument? The Case of Northern Sweden*. Journal of Rural Studies 5(4):349–356.
- Rogstad, B. (red.) 2003. *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 2003*. NILF, Oslo
- Statistisk sentralbyrå, 2002. Landbruksundersøkinga. Førebelse tal, 2002, Nedgangen i talet på gardsbruk aukar. <http://www.ssb.no/emner/10/04/10/lu/arkiv/>
- St.meld. nr. 19 (1999–2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- St.meld. nr. 34 (2000–2001). *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartement. Oslo.
- St.prp. nr. 1 (2002–2003). *For budsjetterminen 2003. Utgiftskapitla:1100–1161. Inntektskapitla 4100–4150, 5545, 5571, 5651 og 5652*. Landbruksdepartementet. Oslo
- Søyland, V., L. Forsell og N.K. Nersten, 2002. *FOLA 2002: Landbrukspolitikk: Forenkling og målretting*. NILF-rapport 2002-1.
- Vengnes, M. (red.) 2003. *Mat og industri 2003. Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. Senter for matpolitikk og marked/Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Næringsmiddelbedriftenes landsforening, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund.