



**RUNE MJØRLUND**  
Forskningsassistent ved SNF

**ERLING VÅRDAL**  
Professor ved Universitetet i Bergen

# Kjerringa mot strømmen: Om Norges tilpasning til WTO-regelverket\*

Som et resultat av Uruguay-runden i WTO ble det satt et tak på hvor mye prisstøtte de enkelte land kan gi til jordbruket. Støtte som ikke er produksjonsdrivende støtte, såkalt grønn støtte, er tillatt, men det er regler for hva som skal kunne plasseres i denne kategorien. Vi viser at Norges handlingsrom for å gi prisstøtte er uttømt. Videre sannsynggjør vi at Norge har feilplassert støtte, det vil si at støtte som virker produksjonsdrivende er plassert i grønn boks.

## INNLEDNING

WTO er en internasjonal organisasjon som har som mål å bygge ned handelshindringer mellom land. Gjennom stadi-ge forhandlingsrunder er tollsatser blitt bygget ned, spesielt for industrivarer. Fra 1960 til 1980 ble tollene på industrivarer redusert med 85 % (se Krugman og Obstfeld 1994, s. 242), slik at de i dag er helt marginale i alle vestlige land.

På jordbruksområdet har utviklingen gått tregere. En viktig grunn er at bøndene i industriland som EU, Japan og USA har klart å få gjennomslag for store overføringer til egen næring. De har naturlig nok kjempet mot støttenedbygging i WTO-regi. Jordbruksvarer ble først brakt inn i WTO-sammenheng gjennom den såkalte Uruguay-runden som startet i 1986, ble avsluttet i 1994 og implementert i perioden 1995-2001. I 2001 ble Uruguay-runden videreført gjennom den såkalte Doha-runden. Denne ser ut til å ha gått i stå, og hva som blir sluttresultatet er fremdeles uklart.

Selve nedbyggingen av jordbruksstøtten i Uruguay-runden var beskjeden. Når Uruguay-runden likevel vil bli stående som viktig, kommer det av at en ble enig om en strategi for fremtidig nedbygging av støtten: Jordbruksstøtte er blitt gruppert etter et felles mønster. Prisstøtte, kalt AMS<sup>1</sup> (Aggregate Measure of Support), er spesielt uheldig og skal på sikt fjernes. Støtteordninger som har liten eller ingen innvirkning på produksjon og handel kalles grønn støtte, og kan beholdes. Som et kompromiss i Uruguay-runden ble det også definert en blå boks for støtte som midlertidig skulle være unntatt nedskjæringer, men som i fremtidige avtaler vil bli redusert. Svært viktig var det også at importvernet ble tariffert, dvs. kvoter ble erstattet med toll.

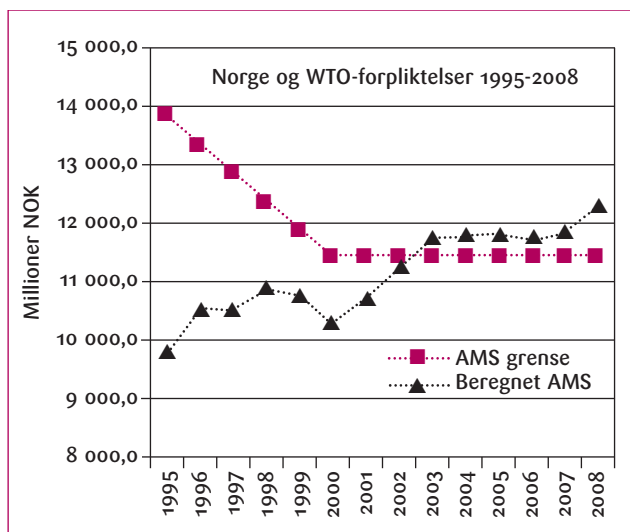
Selv om de oppnådde resultatene i Uruguay-runden var beskjedne, skal vi i denne artikkelen vise at de på viktige områder legger skranker på den norske jordbrukspolitikken. Vi vil også sammenligne den norske jordbruksstøtten med den i land det er naturlig å sammenligne seg med,

\* Vi takker Ivar Gaasland, SNF, Klaus Mittenzwei, NILF, og Steinar Vagstad, UiB, for grundige kommentarer til en tidligere versjon av denne artikkelen.

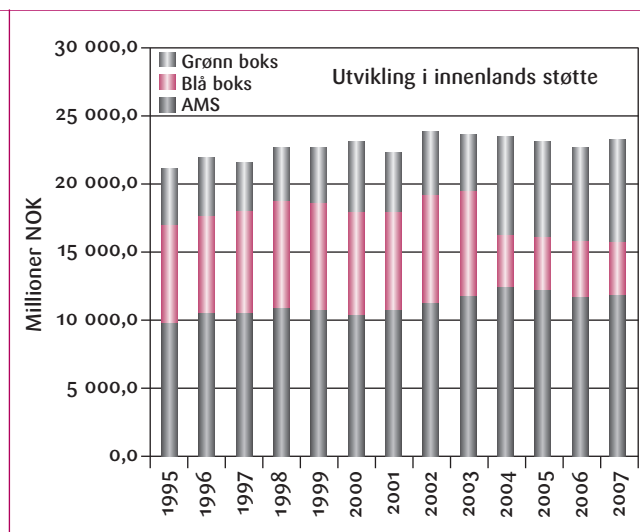
<sup>1</sup> Også kalt gul støtte.

Figur 1 Innenlandsk støtte til jordbruket i Norge. 1995-2008.

a)



b)



som Sveits og EU. Til slutt drøfter vi kort hvordan Doha-runden kan påvirke norsk jordbruksstøtte.

#### NEDBYGGING AV DEN INNENLANDSKE STØTTEN

WTO-land er forpliktet til å rapportere all støtte til WTO (notifications). Støtten skal grupperes i et WTO-fastlagt skjema, der det skilles mellom AMS, blå - og grønn støtte. Norge har rapportert frem til 2001, men ikke senere.<sup>2</sup>

#### BEREGNING AV STØTTEN TIL DET NORSKE JORDBRUKET

Figur 1 viser utviklingen i den norske jordbruksstøtten fra 1995 til 2008. Frem til 2001 er figurene basert på tall som norske myndigheter har oppgitt til WTO. Fra 2002 til 2008 har vi gjort egne beregninger. Disse er utarbeidet etter følgende prinsipp: Vi har brukt den måten norske myndigheter har beregnet støtten på å la 1995-2001. Tallopplysningene vi har brukt er fra Stortingsproposisjoner og SSBs jordbruksstatistikk. Siden det ikke eksisterer noen regnskapsmessig oversikt for årene 2007 og 2008, har vi her brukt de budsjetterte produksjonstallene for 2007, som man finner i St.prp.nr.77 (2007), og vi har

antatt at produksjonen i 2008 holder seg på samme nivå som for 2007.<sup>3</sup> Detaljene i beregningene finnes på internettetsiden [www.jordbruk.uib.no](http://www.jordbruk.uib.no).

AMS er spesielt interessant. Den er definert til å være lik summen av skjermingsstøtte og prisstøtte over statsbudsjettet, fratrukket særavgifter. Skjermingsstøtten skal beregnes som forskjellen mellom innenlandske målpriser og verdensmarkedspriser for 1986–1988, multiplisert med innenlandsk produksjon.<sup>4</sup> I Uruguay-runden ble det vedtatt at grensen for hvor mye AMS Norge kunne gi, skulle kuttes med 20 % i forhold til basisperioden 1986–1988. AMS-grensen er ført inn som den boksmarkerte linjen i Figur 1 a). AMS skal beregnes nominelt, så selv etter år 2000 hvor AMS-grensen er fast, vil man ha en reell nedgang i AMS-grensen hvis det skjer økning i det allmenne prisnivået.

Som vi ser av Figur 1 a), gikk Norge i 2003 over AMS-grensen, og har etter dette ligget stabilt over. Som en følge av økte målpriser i 2008 budsjetterer man med en økning i AMS på ca 450 mill NOK<sup>5</sup>, noe som også stemmer godt overens med våre beregninger. Dette vil da føre til at man fjerner seg enda lenger vekk fra AMS-

<sup>2</sup> Norge er ikke det eneste landet som har unnlatt å rapportere støtten. USA, for eksempel, rapporterte først i oktober 2007 støtten for årene 2001-2005.

<sup>3</sup> Målprisene for 2007 og 2008 er også hentet fra denne Stortingsproposisjonen.

<sup>4</sup> Beregningen av AMS-støtten vil således være forskjellig fra PSE-tallene (Producer Support Estimate) som OECD beregner, siden man der bruker løpende verdensmarkedspriser og oppnådde priser i det innenlandske markedet.

<sup>5</sup> St.prp.nr. 77 (2006 – 2007) "Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.".

grensen. Basert på våre beregninger går det da frem at Norge bryter WTO-forpliktelsen om ikke å overskride AMS-grensen.

Når norske myndigheter en gang i fremtiden rapporterer inn AMS-støtten til WTO kan det godt hende at de vil oppgi et lavere anslag enn det vi har kommet frem til. Det er flere grunner for det. For det første har vi i enkelte tilfeller måttet ty til skjønn. Det gjelder for eksempel tapet ved at formidler ikke kan kjøpes til verdensmarkedspriser. For det andre kan selvfølgelig Norge endre på prinsippene som de la til grunn for innrapporteringen 1995-2001. Blant annet er det fra norsk hold flere ganger vært antydning at en skal avvike ordningen med målpriser<sup>6</sup>. Et slikt knep vil imidlertid undergrave intensjonen med WTO-regelverket, og vil kunne bli utsatt for angrep fra andre WTO-land i fremtiden<sup>7</sup>.

I Figur 1 b) har vi i tillegg til AMS ført inn blå og grønn støtte. For blå og grønn støtte gjelder kun rapporteringsplikten. Men målet er at blå støtte over tid skal fjernes, mens grønn støtte kan bestå. Resultatene her er således av interesse, siden de avslører hvordan norske myndigheter tolker WTO-regelverket. Slike tolkninger trenger ikke å være i overensstemmelse med den måten reglene skal tolkes. Hvis norske myndigheter gir støtte på feile premisser, står vi i fare for å bli avkrevd fremtidige omlegginger.

For at en støtteordning skal kunne være i blå boks, må den være hjemlet i programmer basert på faste arealer (avlinger) eller på et fast antall dyr. Av de største postene som Norge har notifisert i blå boks, finner vi produksjonstilskudd til husdyr, samt driftstilskudd til melkeproduksjon.<sup>8</sup>

Støtteordninger som har liten eller ingen handelsvridende virkning kan i henhold til Annex 2 i jordbruksavtalen fra Uruguay-runden defineres i den grønne boksen. Disse støtteordningene skal ikke være finansiert av konsumentene og kan heller ikke inkludere prisstøtte. De største postene som Norge har notifisert i grønn boks er tilskudd til avløser ved ferie, fritid og sykdom, og kultur- og arealtilskudd. Kultur- og arealtilskudd ble i 2004 flyttet fra blå

boks til grønn boks ved at man la dette under det Nasjonale miljøprogrammet, slik at det etter dette presumptivt skulle tilfredsstille kriteriene for tilskudd i grønn boks. I 2007 gjorde norske myndigheter nok et grep ved å innføre et tilskudd til dyr på beite under det Nasjonale miljøprogrammet, noe som gjorde at man kunne redusere litt på tilskuddet i blå boks til husdyr. I 2007 utgjorde støtteordninger i grønn boks etter våre beregninger 7 469 mill NOK<sup>9</sup>.

Flere av de postene som Norge har rapportert til å ligge i grønn boks synes ikke å tilfredsstille kriteriene i Annex 2. Dette gjelder spesielt for pristilskuddet til korn, som kan gis til registrerte foretak som kjøper norskprodusert korn fra produsent for videresalg eller bruk i kommersiell matmel- og kraftfôrindustri. Norge rapporterer dette under støtteordninger for matsikkerhetsformål som ligger i grønn boks. Slike ordninger skal i henhold til WTO kun inneholde statlige kjøp av produkter hvis formål er å gi matsikkerhet. Produktene skal ikke kjøpes til en pris høyere enn målpris, og må ikke selges til en pris lavere enn målprisen for dette produktet. Prisnedskrivningstilskuddet til norsk korn som i 2006 utgjorde ca 381 mill NOK tilfredsstiller ikke dette kriteriet. Avløserordningen (1,4 mrd. NOK i 2001), som er en ren subsidie til arbeidskraft virker også tvilsom. En slik subsidie virker produksjonsdrivende, og er dermed handelsvridende. Således bryter den med et viktig Annex 2-kriterium.<sup>10</sup>

Fra Figur 1 b) ser vi at hovedtyngden av støtten er AMS. Blå boks er også stor, men har siden 2004 blitt betydelig redusert. Grunnen er at kultur- og arealtilskuddet ble flyttet fra blå boks til grønn boks. Dette tilskuddet har ligget jevnt på ca 3 000 mill NOK og bidro til å nesten halvere støtten i blå boks.

Norges støtte er høy. Men andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, eksempelvis Sveits, har også høy støtte.

#### DEN SVEITSISKE STØTTEN

Sveits har rapportert jordbruksstøtten frem til 2004. Følgende opplysninger kan leses direkte ut fra internett-

<sup>6</sup> Fra og med 1.1.2007 erstattet man målprisen på fjørfekjøtt med en referansepris satt lik målprisen i 2006. I St.p.p.nr. 69 blir det skrevet at dette vil fjerne fjørfekjøtt fra beregningen av AMS-støtte og på den måten redusere AMS-støtten med 800 mill NOK.

<sup>7</sup> I tråd med denne argumentasjonen har vi for fjørfekjøtt latt referanseprisen tjene som målpris.

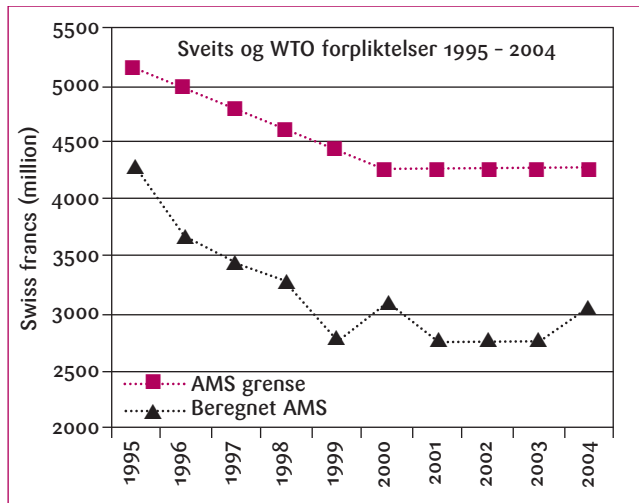
<sup>8</sup> I siste forhandlingsforslag i Doha-runden er det lagt opp til et lavt tak på blå støtte.

<sup>9</sup> Noen av tallene er her hentet fra OECD og vil derfor avvike fra de tallene som blir notifisert til WTO.

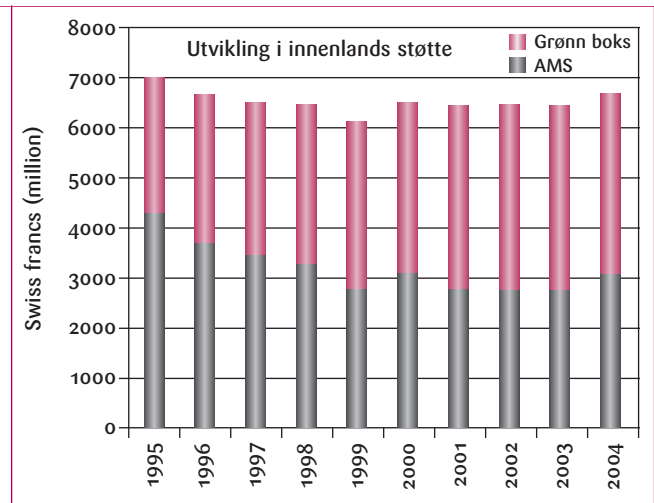
<sup>10</sup> I tillegg til generelle kriterier, blir det også listet opp en rekke med spesielle ordninger. Avløserordningen faller ikke under noen av disse.

Figur 2 Innenlandsk støtte jordbruket i Sveits. 1995-2004.

a)



b)



Kilde: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/switzerland\\_e.htm#notifications](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/switzerland_e.htm#notifications)

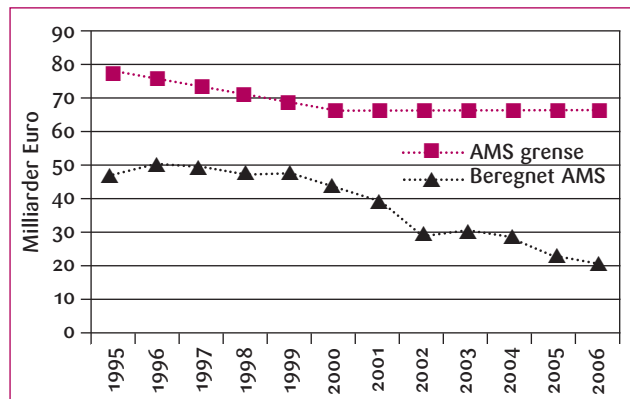
sidene til WTO som finnes i referanselisten. Fra Figur 2 a) ser vi at Sveits har bygget ned AMS betydelig siden 1995, og den ligger i hele perioden godt under AMS-taket. Det fremgår videre av Figur 2 b) at den totale støtten til jordbruket har vært relativt stabil, og at de ikke har støtteformer i blå boks. De har altså fått til en dreining i retning av grønn støtte. Bakgrunnen er at man i 1996 hadde en avstemning om jordbrukets rolle i Sveits. Et flertall av sveitserne stemte da for at en skulle tydeliggjøre såkalte multifunksjonelle aspekter ved jordbruket som kulturlandskap og miljøriktig produksjon (Campo et al, 2006). Som konsekvens ble målprisene redusert. I stedet forsøkte man å rette støtten mot fellesgoder som matvaresikkerhet, kulturlandskap og spredt bosetning.

En skulle tro at lavere målpriser ville føre til lavere produksjon, som igjen ville forsterke nedgangen i AMS. Det viser seg ikke å være tilfelle. Produksjonsvolumet i 2004 ligger på nesten samme nivå som i 1995, slik at reduksjonen i AMS skyldes lavere målpriser.

I 2004 utgjorde den grønne støtten 55 % av den totale innenlandske støtten til sveitsisk jordbruk. Det samme tallet for Norge var 30 %. Den største posten i Sveits er, i likhet med i Norge, et areal- og kulturlandskapstilskudd. En annen stor post som Sveits har rapportert i den grønne boksen er tilskudd til økologisk landbruk.

<sup>11</sup> Blandford og Josling (2007), side 6.

Figur 3 EU's AMS-støtte.



Kilde: Blandford og Josling (2007), side 4

#### ANDRE LANDS TILPASNING

AMS-støtten til EU er illustrert i Figur 3. Vi leser fra denne figuren at AMS-støtten har vært bygget betydelig ned, og at den ligger godt under kravet fra Uruguay-runden. Spesielt siden 1999 har det vært en jevn nedgang i AMS-støtten.

Totalstøtten i EU er 72 milliarder euro, hvorav 54 % er grønn støtte, mens 29 % er AMS.<sup>11</sup> Støtteprofilen er bemerkelsesverdig ved at EU i stor grad har lagt om til grønn støtte, og dermed har lav AMS-andel. Sammen-

lignet med EU kommer Sveits og Norge dårlig ut med AMS-andeler på 45 % og 51 %.

La oss som det siste eksempelet trekke frem Island. De har alltid hatt høy støtte til jordbruket. I den siste OECD-beregningen over landstøtte til jordbruket (PSE) inntok Island førsteplass, med Norge ikke så langt bak. Sist gang Island sendte inn en notifikasjon til WTO var i 2003, og de lå da over taket som var satt for AMS-støtte. I 2003 utgjorde AMS-støtten i Island 78 % av den totale støtten. Det ser heller ikke ut til at det har vært noen utvikling i retning av økt bruk av grønn støtte i Island fra 1996 til 2003.

#### KONKLUSJON

Selv om Uruguay-runden ga klarere spilleregler på jordbruksområdet, ble det ikke oppnådd særlig mye av forpliktende støttekutt. Enkelte land, eksempelvis Norge, har de siste ti årene økt de innenlandske prisene på jordbruksvarer (målprisene). Dette har ført til at vi har "sprengt" AMS-taket. Dette fratar de norske myndighetene muligheten til å øke matvareprisene fremover. For tollsatser på enkeltprodukter er situasjonen en annen. Som Brunstad og Gaasland (2006) har vist, ligger de avtalte tollsatser på jordbruksvarer betydelig over de som vil binde innenlandske priser.

Doha-runden har ikke helt strandet ennå. Det siste forslaget som er kommet på bordet er fra forhandlingslederen i Doha-runden Crawford Falconer. Ifølge dette forslaget skal AMS-støtten reduseres med i overkant av 50 % fra 2008 til 2013, litt avhengig av hvilket land vi snakker om.

Taket på blå støtte skal også reduseres. Hvis dette forslaget vedtas, vil konsekvensene for EU og USA være moderate, se Blandford og Josling (2007). For Norge vil det imidlertid måtte få dramatiske konsekvenser for den måten vi utformer støttesystemet vårt på. Målprisene eller referanseprisene må settes drastisk ned. Men selv om vi ikke får en løsning i Doha-runden, dvs. uendrede regler, vil de avtalene vi inngikk i Uruguay-runden påvirke den måten vi kan drive jordbrukspolitikken. Vi har allerede brukt opp muligheten til å ta ut økt støtte i form av økte målpriser. Den eneste farbare vei er å følge EU og Sveits, ved å la mer av støtten gå i grønn retning.

#### REFERANSER:

Blandford, D. og T. Josling (2007): «Meeting Future WTO Commitments on Domestic Support,» The German Marshall Fund of the United States (GMF) Paper Series, September 2007.

Brunstad, R. og I. Gaasland (2006): «WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra?» *Økonomisk forum* nr. 1 2006

Campo, I. S., R. Jörin, T. Maier og C. Flury (2006): «Market liberalization and the role of direct payments in Switzerland,» ETH, Zürich.

Krugman, P. og M. Obstfeld (1994): *International Economics*, Tredje utgave, Harper Collins.

Internettreferanser:

<http://jordbruk.uib.no>

<http://www.nilf.no/Totalkalkylen/Bm/TotalkalkylenHoved.shtml>

[http://www.ssb.no/emner/10/04/10/nos\\_jordbruk/](http://www.ssb.no/emner/10/04/10/nos_jordbruk/)

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/norway\\_e.htm#notifications](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/norway_e.htm#notifications)

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/switzerland\\_e.htm#notifications](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/switzerland_e.htm#notifications)