

## KAPITTEL 2

# Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser?

Ivar Gaasland

Et lite land som Norge har mye å tjene på fri handel, ikke minst for jordbruksvarer og fisk. Det økonomiske velferdstapet som beskyttelsen av den jordbruksbaserte verdikjeden påfører det norske samfunnet anslås i dette kapitlet til 40 milliarder kroner per år. Samtidig belastes sjømatnæringen med tollsatser i eksportmarkedene som i 2014 påførte næringen en kostnad på om lag 2,2 milliarder kroner, hvorav 0,9 milliarder kroner kan tilskrives EU-markedet.

Den jordbruksbaserte verdikjeden har mest å vinne på lobbyvirksomhet og flest arenaer å spille på. Derfor dominerer den «markedet» for politisk påvirkning og informasjon. I praksis betyr dette at norske myndigheter har en tendens til å legge større vekt på interessene til jordbruket enn til sjømatnæringen.

Siden EU – som er det største markedet for norsk fisk – ser det som viktig å beskytte sin sjømatnæring, men ønsker frihandel for jordbruksvarer, har det vist seg vanskelig å få til tollettelser mellom Norge og EU når disse områdene i dag forhandles separat. Forhandlinger om markedsadgang på disse to områdene bør derfor kobles sammen. Ved innrømmelser på jordbruksområdet kan norske bønder kompenseres ved hjelp av direkte tilskudd og betales for å forsyne fellesgoder og miljøtjenester.

## Nærings- og handelspolitikk i skjæringspunktet mellom velferdsøkonomi og politisk økonomi

Når vi skal drøfte avveininger mellom fisk og jordbruk i nærings- og handelspolitikk, vil det være strukturerende – som et bakteppe – å ha klart for seg noen viktige prinsipper for slik politikk. Det overordnede målet for nærings- og handelspolitikken, som forskrives av samfunnsøkonomisk teori og som de fleste politikere kan stille seg bak, er å legge forholdene til rette for lønnsomme, produktive, miljøvennlige og omstillingsdyktige bedrifter som ved hjelp av de ressursene Norge har tilgjengelig, kan bidra til å sikre fortsatt høy levestandard i landet.<sup>19</sup>

Hovedprinsippene fra samfunnsøkonomien om hvordan man best kan støtte opp under dette målet, kan nok også de fleste økonomer og politikere være enige om – for eksempel at

- det er viktig med *grunnleggende investeringer* i utdanning, forskning og utvikling (FoU) og infrastruktur som generelt kan bidra til å fremme produktivitet i næringslivet;
- det er særskilt viktig med *handel* for et lite land som Norge, som på noen områder har mer naturressurser enn vi kan forbruke (for eksempel olje, fisk og vannkraft) og på andre områder har knapphet på ressurser (for eksempel jordbruksareal og arbeidskraft);<sup>20</sup>
- *konkurranse* er et kraftig virkemiddel for å sikre innovasjon og effektivitet i produksjon av private goder, og at det således er viktig med en næringspolitikk som sikrer mest mulig velfungerende markeder for varer og tjenester (konkurransopolitikk);
- det *korrigeres for markedsvikt* ved at forurensende aktivitet avgiftsbelegges og tilbud av fellesgoder belønnes, slik at samfunnsmessige kostnader og inntekter best mulig reflekteres i tilpasningene i økonomien;

---

19 Se for eksempel den ferske rapporten til produktivitetskommisjonen (Finansdepartementet, 2015).

20 Gevinstene ved handel er spesielt store for små land siden de normalt har et lite variert ressursgrunnlag og en hjemlig markedsstørrelse som begrenser muligheten til å utnytte stordriftsfordeler (Krugman, Obstfeld & Melitz, 2010).

– *penge-, valuta- og skattepolitikken* på makronivå støtter opp under og «smører» ressursallokeringen i realøkonomien.

Selv om mange kan være enige i slike generelle hovedprinsipper, er det – som vi skal se nedenfor – lett å finne eksempler på argumentasjon og praktisk politikk som bryter med prinsippene. Det er slett ikke rart. For når man beveger seg fra overordnede prinsipper til praktisk politikk, kommer man inn i sfæren for politisk økonomi. Næringsaktører er naturligvis mer opptatt av egne rammebetingelser enn av nasjonens ve og vel. Og aktører med sammenfallende interesser kan effektivt påvirke sine rammebetingelser ved å organisere seg i lobbyorganisasjoner som målrettet og aktivt søker å påvirke politikere og opinion.<sup>21</sup> For å sikre velgeroppslutning, har politikerne – på sin side – interesse av å målbære de synspunkter som er populære hos folk flest.

Siden forbrukerne og skattebetalerne, som til slutt betaler gildet, sjelden opptrer med en samlet stemme,<sup>22</sup> har næringsinteressene et sterkt fotfeste i «markedet» for politisk påvirkning og informasjon. Hvilke synspunkter som er «populære» i opinionen og blant velgerne, vil slik være farget av informasjonspåvirkningen fra næringsinteressene. Politikere vil dermed ofte kunne sikre høyere velgeroppslutning ved å støtte ulike særinteressers saker enn ved å ha et mer helhetlig syn på den økonomiske politikken som kan tjene den jevne forbruker og skattebetaler.

Slike mekanismer drar i retning av en selektiv og næringsspesifikk virkemiddelbruk. Faren er at det er de næringer som best lykkes med å sikre politisk oppslutning om sine særinteresser som ekspanderer på

---

21 Eksempler fra de næringene vi behandler i denne boken, er Norges Bondelag, som representerer de fleste bøndene, NHO Mat og drikke, som representerer matvareindustrien, Sjømat Norge, som representerer fiskeri- og havbruksnæringen, og Norsk Nærings- og Nytelsesarbeiderforbund, som representerer ansatte i næringsmiddelindustrien.

22 En klassisk forklaring er fremsatt av økonomen Mancur Olson (Olson, 1965). Aktivitet for å påvirke politikere er et fellesgode for den gruppe aktører som trekker fordel av påvirkningen. Det vil si at hvert medlem i gruppen vil nyte godt av andre medlemmers påvirkning uten å gjøre en innsats selv. For å overkomme gratispassasjerproblemet («collective action»), er det en fordel at gruppen er relativt liten, at medlemmene har sterkt sammenfallende interesser og at det er mye å vinne på påvirkning. Dette gjelder stort sett for bøndene som er medlem i Norges Bondelag, men det gjelder ikke for norske forbrukere.

bekostning av mer produktive næringer. La oss, med noen eksempler fra jordbruk og sjømat, se på typiske argumenter som benyttes og hvordan disse kan bryte med interessene til andre næringer og samfunnet som helhet.

Jordbruket og næringsmiddelindustrien synes nok at handel generelt er bra, men at det for akkurat de varene som de selv produserer er i landets interesse å ha et sterkt importvern. Argumenter som man hører i den offentlige debatten er av typen:

- Jordbruket strever med vanskelige produksjonsforhold, og konkurranse med andre land vil være både uheldig og urimelig.
- Jordbruksproduksjonen gir verdifulle fellesgoder som sideeffekt, som vakkert kulturlandskap og bosetting i distriktene.
- Jordbruket med tilhørende verdikjede er, som den nest største fastlandsindustrien, viktig for verdiskaping og sysselsetting i Norge.
- Norsk mat er tryggere å spise enn utenlandsk mat.

Typisk ved slik argumentasjon er at nasjonale interesser i ulike fasetter trekkes frem for å sikre det som stort sett er særinteresser. Som man vil se i neste avsnitt, påfører importvernet og jordbruksstøtten det norske samfunnet et økonomisk velferdstap på om lag 40 milliarder kroner i året. Hvis ikke verdien av fellesgoder som kommer i form av sidevirkninger er svært høy, bidrar altså en slik selektiv næringspolitikk til å svekke – og ikke fremme – den nasjonale velferd.

La oss se nærmere på argumentene. Om målet skulle være nasjonal velferd, taler dårlige naturgitte fortrinn for en nedbygging og ikke en bevaring av importvernet. At fri handel gir positive velferdsvirkninger, skyldes nettopp at de enkelte land vil kunne spesialisere seg på områder hvor de har høy produktivitet relativt til andre land (komparative fortrinn).

Sideeffekter i form av fellesgoder er et typisk eksempel på et vikariende argument. Ved å rette oppmerksomheten mot sideeffekter som ikke har en direkte målbar verdi, søker man å skape oppslutning om det egentlige målet – som er å gi gode levekår for flest mulig matproduserende bønder i hele landet. Det er riktig at verdien av fellesgoder bør være med i regnestykket, men da må man definere innholdet i disse fellesgodene og heller betale direkte for å forsyne dem. Om målet er

å holde landskapet åpent og jordbrukseiendommer i god forfatning, er støtte til kapitalintensiv volumproduksjon av jordbruksvarer et lite treffsikkert virkemiddel.

At den jordbruksbaserte verdikjeden styrker velferden ved at den gir høy verdiskaping og sysselsetting, tjener som eksempel på et resonnement som ser bort fra helheten i økonomien. Den relativt høye aktiviteten i den jordbruksbaserte verdikjeden skyldes i hovedsak importvernet og støttesystemet, og ikke høy produktivitet og lønnsomhet. Siden et lands ressurser er knappe, bidrar beskyttelsen til å fortrenge næringer som kaster mer av seg og slik kan gi høyere samlet velferd.

Hensynet til trygg mat er viktig for folk, og derfor lett å spille på. Det er logisk at det bak lukkede grenser er lettere å holde kontroll med produksjonsmetoder og innhold i maten. Men sammenlignet med de høye kostnadene ved en slik proteksjonistisk politikk, vil trolig gevinsten i form av økt mattrygghet være lav. Økt matvarekontroll og internasjonalt samarbeid om produksjonsmetoder, merking og kontroll peker seg ut som mer hensiktsmessige strategier. Og hvis Norge i handelspolitisk sammenheng benytter mattrygghet som et generelt argument mot import av mat, risikerer vi at andre land svarer med samme mynt mot import av sjømat fra Norge.<sup>23</sup>

På banehalvdelen til sjømatnæringen er det mindre spillerom for krav om særbehandling. Det er snakk om en lønnsom eksportnæring som ikke har behov for beskyttelse i hjemmemarkedet. Subsidiar er heller ikke i næringens interesse, siden dette innebærer risiko for antidumpingtiltak i eksportmarkedene.<sup>24</sup> Likevel finnes det eksempler på områder hvor de nevnte hovedprinsippene for næringspolitikken ikke ivaretas overfor sjømatnæringen. På miljøsidan betaler næringen i liten grad for forurensning. Næringen betaler heller ikke for bruk av sjøarealer.

Sjømatnæringen må først og fremst sette sin lit til generell virkemiddelbruk, hvor det spesielt er viktig med 1) grunnleggende investeringer

---

23 Et eksempel her er Russland, som i en periode i 2006 innførte full stans i import av fersk fisk fra Norge. Russerne hevdet at norsk oppdrettslaks hadde altfor høye verdier av bly og kadmium. Mattilsynet i Norge avviste dette.

24 Norsk laks har tidligere vært utsatt for antidumpingtiltak fra både EU og USA basert på påstander om bruk av subsidier.

i utdanning, FoU og infrastruktur, for eksempel grunnforskning som kan redusere problemer knyttet til sykdom og lakselus, og infrastruktur som kan redusere transportkostnader, 2) en velfungerende økonomisk politikk i den betydning at rente, prisen på den norske kronen og skattetrykket ikke er høyere enn nødvendig, og 3) fri handel.

Åpenbart har fisk og jordbruk motstridende interesser på handelsområdet. Det er sannsynlig at sjømat vil kunne oppnå bedre markedsadgang i viktige markeder hvis Norge i bilaterale forhandlinger er villig til å innrømme andre land bedre tilgang for jordbruksvarer. Sjømatnæringens krav om bedre markedsadgang har større legitimitet enn jordbruksnæringens ønske om beskyttelse. Likevel har Norge i senere år aldri foreslått å koble markedsadgang for henholdsvis fisk og jordbruk i bilaterale handelsforhandlinger. Også i multilaterale forhandlinger (WTO) har norske myndigheter lagt spesiell vekt på interessene til jordbruket (se kapittel 5).<sup>25</sup> Forklaringen kan være at den jordbruksbaserte verdikjeden, som har mest å vinne på lobbyvirksomhet og flest arenaer å spille på, dominerer «markedet» for politisk påvirkning og informasjon. I praksis betyr dette at norske myndigheter gjennom politiske prosesser legger større vekt på interessene til jordbruket enn til sjømatnæringen.

## Hva er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved jordbrukspolitikken?

Spørsmålet som reises i overskriften, er ikke lett å besvare. For det første skyldes det at jordbrukspolitikken består av en rekke forskjellige støtteordninger, for eksempel importvern, subsidier og markeds- og produksjonsreguleringer, som påvirker tilpasning og velferd på forskjellige måter. Dernest har jordbrukspolitikken ettervirkninger på andre sektorer i økonomien. Mest direkte påvirker den tilpasning, konkurranse og ressursbruk i den jordbruksbaserte verdikjeden («fra jord til bord»), men

---

25 Dette kommer symbolsk til syne ved at Norge i Doha-runden har valgt å forhandle sammen med den såkalte G10-gruppen av rike land som sterkt motsetter seg friere handel med jordbruksvarer. De rike landenes motvilje på dette området har de siste 25 årene vært en bremse på forhandlingene i WTO. Sjømatnæringen, som ønsker fri handel, taper åpenbart på en stillstand i de multinasjonale handelsforhandlingene.

også – via ressursallokering og skattenivå – andre sektorer i økonomien. Enkelte kostnads- og inntektskomponenter kan det i tillegg være vanskelig å måle, for eksempel betydningen av konkurranse på produktivitet og innovasjon samt samfunnsverdien av jordbruksbaserte fellesgoder som kulturlandskap og jordvern. I dette avsnittet skal jeg likevel gi en tilnærming til problemstillingen ved å kombinere tilgjengelig empiri med teoretiske resonnementer fundert på kjennskap til næringen.

### Primærjordbruket

En vanlig innfallsvinkel når man skal analysere økonomiske velferdsvirkninger av nasjonal jordbrukspolitikk, er å fokusere isolert på jordbrukssektoren. En slik tilnærming, som kalles en partiell likevektsanalyse, forutsetter som en forenkling at ressursbruk og tilpasning i den aktuelle sektoren i liten grad påvirker rammebetingelsene til andre sektorer i økonomien.<sup>26</sup> Dette er en grei forenkling hvis sektoren utgjør en så liten del av den totale økonomien at dens etterspørsel etter ressurser og innsatsfaktorer skjer til liten fortrengsel for andre sektorer. Hvorvidt resten av økonomien faktisk er upåvirket av norsk jordbrukspolitikk, skal jeg komme tilbake til senere i avsnittet. Men først skal jeg illustrere og anslå de økonomiske velferdskostnadene ved jordbrukspolitikken i et slikt partielt likevektsperspektiv.

Figur 2.1 gir en forenklet representasjon av norsk jordbrukspolitikk. Tilbudskurven illustrerer de langsiktige grensekostnadene i norsk jordbruksproduksjon. Som den stigende kurven reflekterer, varierer kostnadene regionalt: De er lavest på Jæren og Østlandets flatbygder og høyest i det vi kan kalle distriktene (Nord-Norge, Vestlandet og fjellbygdene). Verdensmarkedsprisen, som Norge i kraft av å være et lite land tar som gitt, er lavere enn norske produksjonskostnader. Men høye tollsatser gjør at import likevel ikke skjer.<sup>27</sup> Den hjemlige etterspørselen er relativt lite prisfølsom (kurven er bratt) siden det er begrenset hvor mye mat vi kan spise.

---

26 Denne forutsetningen ligger til grunn for Jordmod (Mittenzwei & Gaasland, 2008) som er en sektormodell for norsk jordbruk, men også i analyser for andre land (se McCarl & Spreen, 1980).

27 Varer som typisk produseres i norsk jordbruk er beskyttet med prohibitive tollsatser (nivået på tollsatsene som er bundet i WTO er stort sett på mellom 200 og 400 prosent). Noe import skjer i form av minimumskvoter i regi av WTO og som en del av EØS-avtalens artikkel 19 (Blandford, Gaasland, Garcia & Vårdal, 2010).





vil si at den totale jordbruksstøtten er summen av de rutete og prikkete arealene.<sup>30</sup>

Det økonomiske velferdstapet kan deles inn i to komponenter: 1) allokeringstap i produksjonen, som er arealet mellom tilbudskurven og verdensmarkedsprisen for hele produksjonskvantumet (rutete og lyst prikkete areal) og viser samfunnets tap ved at kostnadene i norsk produksjon er høyere enn produktenes verdi målt til verdensmarkedspris, og 2) allokeringstap i konsumet som skyldes at det på grunn av importvernet ikke skjer konsum i det stripede området til tross for at forbrukernes marginale betalingsvillighet er høyere enn det produktene kunne være kjøpt for på verdensmarkedet.

De samfunnsøkonomiske kostnadene er normalt lavere enn støttenivået siden deler av støtten vil være en ren omfordeling mellom nasjonale aktører. I figuren representerer de mørkt prikkete arealene en slik omfordeling fra skattebetaler til bonde. Men på grunn av differensieringen av tilskuddssystemet er verdien av denne omfordelingen beskjeden.<sup>31</sup> Og når verdensmarkedsprisen er referanse, skjer det heller ingen omfordeling fra skattebetaler til konsument. Om man ser isolert på primærjordbruket, betyr dette at det økonomiske velferdstapet ved norsk jordbrukspolitikk stort sett er lik støttebeløpet,<sup>32</sup> som årlig er på mellom 20–25 milliarder kroner (se fotnotene 28–30).

## Den jordbruksbaserte verdikjeden

Det er åpenbart at jordbrukspolitikken også påvirker effektivitet og tilpasning videre nedover i den jordbruksbaserte verdikjeden. Førstehåndsomsetning og videreforedling av melk, kjøtt og korn domineres av samvirkebedriftene (TINE, Nortura og Felleskjøpet). Denne industrien beskyttes med like høye tollsatser som bøndene. I tillegg er samvirkebedriftene gitt myndighet og midler til å regulere prisdannelsen

30 Total støtte er av OECD (2014) beregnet til 22 milliarder kroner som et gjennomsnitt for perioden 2010–13. Støttens andel av produksjonsverdien er beregnet til 53 prosent for 2013, som er i toppsjiktet blant medlemslandene i OECD.

31 En indikasjon på at omfordelingseffekten av statsstøtten er lav, er at avlønningen til arbeidskraft varierer lite mellom region, størrelse og driftsform, og er relativt lav i forhold til andre yrkesgrupper (se <http://www.nilf.no/statistikk/Referansebruk/Referansebruk>).

32 I figuren vil støttebeløpet være lik velferdstapet dersom det stripete arealet er like stort som det mørkt prikkete arealet.

og markedsbalansen i førstehåndsomsetningen av jordbruksvarer, noe som forutsetter markedsrett i de aktuelle markedene. Tollsatsene på mer bearbejdede næringsmidler (hvor Orkla er største aktør) er lavere, men også denne industrien lever i et gjensidig avhengighetsforhold til norsk jordbruk. Importvernet beskytter butikkjedene på den måten at utenlandske kjeder vanskelig kan ta med seg sine merkevarer og sitt nettverk av leverandører ved etablering i Norge. Slik beskyttes også merkevarene til Orkla.

Resultatet er, som det såkalte matvareutvalget (Landbruks- og matdepartementet, 2011) har påvist, høy konsentrasjon og svak konkurranse i store deler av den jordbruksbaserte verdikjeden. For de fleste produktgrupper har de tre største leverandørene til butikk en samlet markedsandel på over 80 prosent. I førstehåndsomsetningen og butikkledet er konsentrasjonen enda høyere. Matvareutvalget viste at konsentrasjonen i matvarekjeden er høy også sammenlignet med andre land.

Normalt bidrar svak konkurranse til å svekke produktutvikling og kostnadseffektivitet. I tillegg er Norge et lite marked som gjør at det innenfor lukkede grenser er vanskelig å utnytte stordriftsfordelene som eksisterer i næringsmiddelindustrien. Man står mellom valget om å produsere få varer i stor skala (som gir dårlig vareutvalg), eller mange varer i liten skala (som gir høye kostnader). Sammenlignet med andre land, for eksempel våre naboland i Norden og EU, er bedriftene på alle ledd i norsk næringsmiddelindustri små og vareutvalget dårlig (Landbruks- og matdepartementet, 2011).

Å tallfeste bieffektene som jordbrukspolitikken påfører samfunnet gjennom økte kostnader i næringsmiddelindustrien og detaljhandelen, er vanskelig. Men Pettersen og Kjøs (2011) har gjort et hederlig forsøk. De finner at norske matvarepriser (2010) i butikkene var henholdsvis 21 og 36 prosent høyere enn i Danmark og Sverige.<sup>33</sup> Ut fra det anslår de at forbrukere må betale vel 30 milliarder kroner mer for maten i norske butikker enn om den hadde vært kjøpt til et gjennomsnittlig dansk/svensk prisnivå. Om lag 25 prosent av prisforskjellen tilskrives de skjermingsstøtten til jordbruket, de henfører 45 prosent til forskjeller i avgifter og «naturlige merkostnader» i distribusjon og omsetning (lite

---

33 Ifølge Statistisk sentralbyrå (2013) var prisforskjellen til Danmark og Sverige henholdsvis 32 og 48 prosent i 2012, altså enda høyere.

markert, spredt bosetting, store avstander og høyt lønnsnivå), mens en «uforklart rest» på 9 milliarder kroner tolkes som et uttrykk for effekten av skjerming av næringsmiddelindustri og dagligvarehandel.

### Resten av økonomien

Hva så med resten av økonomien? Er ressursene som den jordbruksbaserte verdikjeden beslaglegger – representert ved et isolert økonomisk velferdstap på vel 30 milliarder kroner – så små at rammebetingelsene til andre sektorer i økonomien i liten grad påvirkes, slik at vi kan forsvare en isolert sektoranalyse? Tross alt utgjør jo jordbruket bare 0,3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP).

Men når man ser på ressursbruk, er ikke det økonomiske velferdstapet ubetydelig. Det utgjør 1 prosent av totalt BNP og 1,2 prosent av fastlandets BNP. Arbeidsforbruket i den jordbruksbaserte verdikjeden (utenom butikkene) utgjør 3,4 prosent av totalt utførte årsverk i norsk økonomi og vel 20 prosent av sysselsettingen i fastlandsindustrien totalt (Rålm, 2014).

Som et illustrativt eksempel på hvordan den selektive støttepolitikken kan påvirke ressursallokeringer, kan vi se på noen tall for industrisysselsetting i Norge. Næringsmiddelindustrien (NMI) er – målt som andel av BNP og sysselsetting – den nest største fastlandsindustrien i Norge. Den jordbruksbaserte delen av NMI står for 80 prosent av denne sysselsettingen, mens sjømat bare står for 20 prosent. Både antall sysselsatte og bedrifter i NMI var om lag på samme nivå i 2012 som i 1990 (Knutson, 2013), mens sysselsettingen i annen industri har avtatt betydelig. Andelen av industrisysselsettingen er om lag dobbelt så høy som i Sverige. Den norske matindustriens relative størrelse reflekteres også ved at industriens bruttoprodukt per innbygger er 70 prosent høyere enn i Sverige og nesten 40 prosent høyere enn i Danmark (Pettersen, 2013). Matindustriens produktivitet utvikling har samtidig vært svak sammenlignet med annen industri etter 2005. Ifølge Rålm (2014) var arbeidsproduktiviteten i matindustrien 6 prosent lavere i 2013 enn i 2005. I samme periode økte arbeidsproduktiviteten i annen industri med 18 prosent.

I klartekst viser eksemplet at den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien jevnt over vokser i forhold til annen fastlandsindustri til tross for svak produktivitet utvikling og intensiv bruk av råvarer

som det er ulønnsomt å produsere i Norge. Mens konkurranseutsatt industri presses hardt av det høye norske lønnsnivået, kan den jordbruksbaserte matindustrien i større grad bake lønnen inn i prisene. En verdikjede som i liten grad er eksponert for konkurranse fra andre land, er nærmest dømt til å vokse i takt med kjøpekraft og etterspørsel i den innenlandske økonomien. Slik trekker den ulønnsomme jordbruksbaserte verdikjeden til seg knappe ressurser (arbeidskraft og kapital) på bekostning av mer lønnsom virksomhet.

For å kunne si noe mer presist om de totale virkningene av jordbrukspolitikken, må det tas i bruk modeller som inkluderer hele økonomien, såkalte generelle likevektsmodeller. Mens sektortilnærmingen som ble illustrert i figur 1 bare ser på allokeringstap knyttet til den aktuelle sektoren, fanger en slik totalmodell opp velferdstap ved at andre og potensielt mer lønnsomme næringer undertrykkes. De knappe produksjonsressursene i økonomien fordeles med andre ord på en «feil» måte i den forstand at den totale avkastning på produksjonsressursene blir lavere enn det den kunne vært. Dette gir seg utslag i tapt økonomisk velferd eller lavere kjøpekraft.

Støtten til jordbruk og NMI påvirker andre sektorer i økonomien gjennom ulike kanaler. Statsstøtten til jordbruket må naturligvis finansieres på en eller annen måte. Om den finansieres gjennom lavere offentlige utgifter, betyr det for eksempel mindre penger til offentlig tjenesteyting, samferdsel eller forskning og utvikling, altså grunnleggende tjenester som generelt fremmer produktiviteten i økonomien og som de fleste næringer nyter godt av. Om den heller finansieres av høyere arbeidsgiveravgift, betyr det økte kostnader spesielt for arbeidsintensive bedrifter. Og noe av den økte arbeidsgiveravgiften vil typisk bli overveltet til arbeidstaker i form av lavere lønn, noe som igjen kan bety lavere arbeidstilbud.

Importbeskyttelsen virker på den måten at prisen på jordbruksvarer, både til bonde, NMI og forbruker, øker relativt til prisen på andre varer som produseres i økonomien. Det bidrar igjen til at denne verdikjeden trekker til seg ressurser på bekostning av mer lønnsomme næringer, og da spesielt eksportnæringer. Isolert sett bidrar nemlig importbeskyttelsen til å styrke den norske kronen, noe som spesielt rammer eksportnæringene.

En generell likevektsmodell for norsk økonomi, med spesielt fokus

på analyser av matsektorene, benyttes for å illustrere slike virkninger.<sup>34</sup> Modellen er utviklet for å kunne analysere hvordan ulike typer nærings- og handelspolitikk påvirker økonomisk aktivitet, nærings sammensetning og økonomisk velferd innenfor en konsistent ramme hvor man tar hensyn til makroøkonomiske beskrankninger i økonomien (f.eks. tilgang på arbeidskraft, kapital og naturressurser), krav til offentlig budsjettbalanse (som fanger opp at økte næringsoverføringer må motsvares av høyere skatter eller lavere offentlig konsum) og handelsbalanse (som hindrer at økonomien kan vokse gjennom mindre sparing i utlandet).<sup>35</sup> Prismekanismer bidrar til å sikre balanse i de forskjellige markedene for varer og tjenester, primære innsatsfaktorer, naturressurser (fiskekvoter, havbrukskonsesjoner, jordbruksland) og utenlandsk valuta.

Et anslag på de økonomiske kostnadene ved norsk jordbrukspolitikk får vi ved å foreta en beregning hvor vi fjerner all jordbruksstøtte (statsstøtte og importvern). Det stilles krav om at tilpasningen må skje innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og oppfylle makroøkonomiske krav til offentlig budsjettbalanse og uendret handelsoverskudd. En kombinasjon av lavere arbeidsgiveravgift<sup>36</sup> og rundsum-overføringer til husholdningene brukes for å balansere det offentlige budsjettet. Offentlige konsumutgifter holdes på samme nivå som i basisåret. Det antas at norske og utenlandske jordbruksvarer er perfekte substitutt (homogene varer).<sup>37</sup> Hovedresultater (prisindekser og velferdsvirkninger) er vist i tabell 2.1.

34 Modellen er dokumentert i Gaasland (2008). Eksempler på bruk av modellen finnes i Gaasland (2009, 2013).

35 Modellen er basert på nasjonalregnskapstall (som viser konsistente sektorregnskap) og kryssløpstabeller (som viser flyten av varer og tjenester mellom produksjonssektorer). Mikrodata benyttes for fiske (18 fartøygrupper), havbruk (5 havbrukssektorer fordelt på region), jordbruk (alle viktige driftsformer) og næringsmiddelindustri (fiskeforedling, meieri, slakteri og annen næringsmiddelindustri).

36 Lavere arbeidsgiveravgift bidrar til å heve selgerpriser på arbeidskraft og senke kjøperprisen, og gir isolert sett en positiv velferdsvirkning. Arbeidstilbudselastisiteten med hensyn til netto lønn er positiv lik 0,2. Ved 1 prosent økning i lønn øker med andre ord arbeidstilbudet med 0,2 prosent.

37 I modellen er det også mulig å forutsette at norske og utenlandske varer er heterogene, for eksempel at norske forbrukere har preferanser for norske varer. Ved en slik forutsetning får liberaliseringen noe mindre konsekvenser for norsk jordbruk.

*Tabell 2.1: Beregning uten jordbruksstøtte – prisindekser og økonomiske velferd (basisløsning = 1).*

Arbeid	1,031
Kapital	1,007
Valuta	1,006
Konsumprisindeks (numéraire)	1,000
Mat og drikke	0,859
Mat	0,810
Kjøtt	0,588
Fisk	0,976
Hus og varme	1,002
Transport	1,003
Klær og sko	1,002
Andre varer og tjenester	1,002
Økonomisk velferd (millioner kroner)	39 663

Siden produksjonskostnadene i norsk jordbruk og tilhørende næringsmiddelindustri er betydelig høyere enn verdensmarkedsprisene, avvikles disse sektorene stort sett i beregningen, og frigjorte ressurser omfordeles til mer lønnsomme sektorer. Tabell 1 viser at dette gir en økonomisk velferdsgevinst på knappe 40 milliarder kroner per år, som er om lag det dobbelte av jordbruksstøtten. Per bonde (knapt 50 000 bønder) utgjør dette om lag 800 000 kroner per år.

Spart budsjettstøtte til jordbruket tilbakeføres til økonomien gjennom en 27,5 prosents senkning i arbeidsgiveravgiften samt ved rundsum overføringer til makrohusholdet. Selgerprisen på arbeidskraften øker med vel 3 prosent, noe som gir husholdningene økt kjøpekraft. Men lavere arbeidsgiveravgift gjør samtidig at kjøperprisen på arbeidskraft avtar, og det er en kilde til økt lønnsomhet og høyere aktivitet spesielt i arbeidsintensive sektorer.

Også avviklingen i importvernet gir økt kjøpekraft til husholdningene. Vi ser at prisen som makrohusholdningen betaler for mat har

avtatt med nær 20 prosent. For kjøtt er prisnedgangen vel 40 prosent. Siden jordbruksbaserte matvarer blir billigere, avtar den innenlandske etterspørselen etter fiskevarer slik at prisen på fiskevarer avtar med vel 2 prosent. Anslagene på prisreduksjon er målt ut fra butikk – det vil si at det tas hensyn til kostnadsnivået i alle ledd i kjeden.

Økt kjøpekraft bidrar generelt til å stimulere andre sektorer i økonomien, og den økte etterspørselen bidrar til en svak økning i prisindeksen til de fleste andre varegrupper. En siste mekanisme som bidrar til omfordeling av produksjonsressurser fra jordbruksbasert til annen virksomhet, og som kan observeres i tabell 2.1, er en svak svekking av den norske kronen, noe som typisk tjener eksportsektorer.

Resultatene fra modellberegningen er rimelig konsistent med de forutgående og mer isolerte vurderingene. Det økonomiske velferdstapet knyttet til primærjordbruk og den jordbruksbaserte verdikjeden ble der anslått til om lag 30 milliarder kroner. Når man i tillegg tar hensyn til negative virkninger på resten av økonomien, slik det gjøres i den generelle likevektsmodellen, kommer man opp i et samlet økonomisk velferdstap på 40 milliarder kroner.

## Hva taper sjømatnæringen på jordbrukspolitikken?

Sammen med resten av økonomien bidrar sjømatnæringen til å finansiere kostnadene ved jordbrukspolitikken gjennom høyere skatter, lavere etterspørsel (reduert kjøpekraft) eller mindre midler til investeringer i infrastruktur eller FoU. Eksportnæringer, som sjømat, rammes i tillegg av importrestriksjoner som bidrar til en sterkere krone. Gjennom slike mekanismer påføres resten av næringslivet bivirkninger som ikke er ubetydelige. At andre næringer ikke mobiliserer en samlet motstand mot denne byrden, skyldes at kostnadene er spredt på økonomien som helhet og er lite synlig for den enkelte bedrift.

En annen arena for konflikt mellom jordbruk og sjømat, som er hovedtemaet i denne boken, gjelder handelspolitikk. Bakteppet er at Norge, ved hjelp av skyhøye tollsatser, avviser land som vil selge oss jordbruksvarer. Norge har på det området såkalte defensive interesser i handelspolitiske spørsmål, som betegner situasjonen når et land ønsker

å beskytte en sektor som ikke er konkurransedyktig i internasjonale markeder. For sjømat har derimot Norge offensive interesser. Norge er her konkurransedyktig og ønsker fri adgang til internasjonale markeder, men får smake samme, men dog svakere medisin fra andre land som møter norsk fisk med handelshindringer.

Når to land har offensive og defensive interesser på motsatte områder, blir det i kapittel 4 vist at en kobling av forhandlingene kan være nødvendig for at landene skal kunne bli enige om gjensidige lettelser i tollsatser til beste for begge landene. Et nærliggende eksempel er forhandlingene mellom Norge og EU om gjensidig markedsadgang for sjømat- og jordbruksvarer. I motsetning til Norge har EU defensive interesser for sjømat og offensive på jordbruksområder.<sup>38</sup> Siden disse områdene forhandles separat, har det vist seg svært vanskelig å få til bevegelse i retning av en friere handel.<sup>39</sup> Både forhandlingene under EØS-avtalens artikkel 19 (markedsadgang for jordbruksvarer) og protokoll 9 (markedsadgang for sjømat) er langdryge og uten særlige fremskritt.

Følgelig har Norge et restriktivt tollvern for jordbruksvarer (tollsatser på mellom 200–400 prosent) også overfor EU, og importkvotene under EØS-avtalens artikkel 19 er lave.<sup>40</sup> Sjømatnæringen møter på sin side tollsatser, uforutsigbare og administrativt krevende tollfrie kvoter, og har også blitt møtt med antidumpingtiltak i EU, som tar imot vel 60 prosent av norsk sjømateksport. Sjømatnæringens handelsbetingelser i EU har stort sett stått på stedet hvil helt siden det

---

38 EU er en stor nettoimportør av sjømat. De relativt små fiskeri- og havbrukssektorene motsetter seg ytterligere import. Samtidig har EU en foredlingssektor som ønsker tilgang til råfisk, men tollsatser på bearbejdede fiskevarer. EU har relativt effektive produsenter av jordbruksvarer som gjerne vil ha tilgang til et norsk marked med høy kjøpekraft.

39 Sjømat og jordbruksvarer er holdt utenfor EUs indre marked, og reguleres av egne handelsavtaler som tidvis og separat reforhandles med tanke på gjensidig liberalisering av handelen. Handel med jordbruksvarer er regulert i EØS-avtalens artikkel 19, som sier at Norge og EU regelmessig skal gjennomgå vilkårene for handelen med ost, kjøtt, grønnsaker og andre basis jordbruksvarer med sikte på en gradvis liberalisering. I tillegg regulerer EØS-avtalens protokoll 3 handelen med bearbejdede jordbruksvarer som pizza, yoghurt, knekkebrød og barnemat. Handelen med fiskevarer reguleres av EØS-avtalens protokoll 9 samt Fiskebrevet fra 1973. Se kapittel 3 for mer detaljer.

40 Det finnes mindre importkvoter for ost (tilsvarende 5 prosent av norsk melkeproduksjon), kjøtt (under 1 prosent av norsk kjøttproduksjon) og litt grønnsaker.



såkalte Fiskebrevet fra 1973 og EØS-avtalenes protokoll 9 fra 2004 ble undertegnet (se kapittel 3). Handelshindringene som sjømatnæringen møter i EU er likevel langt fra på det nivå som EU møter i det norske markedet for jordbruksvarer.

I fravær av fremskritt i forhandlingene om en multilateral handelsavtale i regi av WTO, er det ikke bare overfor EU at koblede bilaterale forhandlinger kan være i Norges interesse. Generelt møter sjømatnæringen enda høyere tollsatser utenfor EU, spesielt i Japan og de voksende markedene i Asia, Russland og Brasil. Som stortingsmeldingen om globalisering og handel (Utenriksdepartementet, 2015) fremhever, står Norge uten frihandelsavtale med seks av verdens ti største økonomier.

Men hva står egentlig på spill? Hva er verdien av tollbarrierene som sjømatnæringen møter i internasjonale markeder? Tabell 2.2 og 2.3 viser tollbelastningen til henholdsvis EU og verdensmarkedet for årene 2004 og 2014. De veide tollsatsene for hvert fiskeslag (første kolonne i tabellene) er basert på anvendte tollsatser (2004) på detaljert nivå for ulike fiskevarer til ulike markeder (Gaasland, 2008). Som vekt benyttes andel av eksportverdi for ulike varer (f.eks. torsk: filet, hel, tørrfisk, saltfisk og klippfisk) til ulike markeder (landene i verden er aggregert til 20 markeder).<sup>41</sup> Det antas at norske eksportører belastes med hele tollene. Tollfrie perioder og kvoter til EU-markedet er ikke inkludert i beregningene, men vil bli anslått nedenfor.

Tabellene viser først at eksportverdien i 2014 var på 67 milliarder kroner, noe som utgjør 17 prosent av fastlandseksporten og gjør sjømat til den nest største eksportnæringen i Norge. Vel 60 prosent av eksporten havner i nærmarkedet EU, som også er verdens største sjømatmarked. Tallene viser at sjømatnæringen er i sterk vekst. Fra 2004 til 2014 har eksportverdien økt med 260 prosent, både i EU-markedet og totalt. Oppdrettslaks står for 2/3 av eksportverdien, mens torsk (10 prosent) og makrell (6 prosent) følger deretter.

41 Det benyttes samme vekt for 2014 som for 2004.

Tabell 2.2: Tollbelastning i EU-markedet (2004 og 2014). Enhet: millioner kroner.

	EU				
	Veid toll	Eksport-verdi	Tollbelastning	Eksport-verdi	Tollbelastning
	2004	2004	2004	2014	2014
Torsk	1,4 %	4 114	58	5 314	74
Sei	0,6 %	382	2	223	1
Hyse	0,0 %	253	0	789	0
Annen torskfisk	2,1 %	252	5	122	3
Makrell	20,0 %	206	41	795	159
Sild	8,2 %	858	70	1 755	144
Reke	8,2 %	715	59	0	0
Laks	2,1 %	8 096	170	30 579	642
Ørret	2,7 %	138	4	358	10
Fiskemat	5,5 %	253	14	0	0
Annen fisk	2,2 %	672	15	1 732	38
<b>Totalt</b>	<b>2,8 %</b>	<b>15 939</b>	<b>438</b>	<b>41 667</b>	<b>1 071</b>

Kilde: Egne beregninger

For verdensmarkedet totalt er den veide tollsatsen beregnet til 3,9 prosent i 2004.<sup>42</sup> Tollsatsen er høyest for makrell, sild, reke og ørret (6,2–8,6 prosent) og lavest for torskfisk (1,2–2,4 prosent). Laks, som har høyest volum, har en veid tollsats på 3 prosent. På ti år er total tollbelastning økt fra 1 milliard til 2,3 milliarder kroner, hovedsakelig på grunn av volum- og verdiveksten.

<sup>42</sup> Fra tabell 2.3 kan man finne at den veide tollsatsen var 3,4 prosent i 2014. Årsaken til nedgangen er at eksport av laks, som møter relativt lav tollsats, står for en stor del av eksportøkningen.

Tabell 2.3: Tollbelastning i verdensmarkedet (2004 og 2014). Enhet: millioner kroner.

	Verden totalt				
	Veid toll	Eksport-verdi	Tollbelastning	Eksport-verdi	Tollbelastning
	2004	2004	2004	2014	2014
Torsk	1,3 %	4 776	62	7 246	94
Sei	1,8 %	572	10	1 863	34
Hyse	2,4 %	403	10	1 488	36
Annen torskefisk	1,2 %	447	5	395	5
Makrell	8,6 %	2 227	192	4 130	355
Sild	7,2 %	2 614	188	2 728	196
Reke	8,0 %	744	60	0	0
Laks	3,0 %	11 148	334	43 744	1312
Ørret	6,2 %	1 173	73	2 349	146
Fiskemat	5,1 %	289	15	0	0
Annen fisk	3,7 %	1 172	43	3 175	117
Totalt	3,9 %	25 565	992	67 118	2 295

Kilde: Egne beregninger

Tollbelastningen er litt lavere i EU-markedet. Den veide tollsatsen var på 2,8 prosent i 2004.<sup>43</sup> I EU er tollsatsen spesielt høy for makrell (20 prosent), noe som medvirker til at det eksporteres lite makrell til EU. Tollsatsene på sild og reke er også høye i EU (7–8 prosent), mens de jevnt over er lavere for oppdrettsfisk og hvitfisk. Den totale tollbelastningen i EU-markedet var på vel 1 milliard kroner i 2014.

Til fratrekk for den beregnede tollbelastningen, kommer verdien av tollfrie perioder og kvoter i EU-markedet. Melchior (2007) har, basert på tall fra 2005, estimert at dette fratrukket utgjør om lag 30 prosent. Tall fra Norges sjømatråd viser om lag den samme prosent-satsen for 2014. Det eksisterer få beregninger som viser hvor mye

43 I 2014 var den veide tollsatsen i EU-markedet 2,6 prosent.

ressurser som går med til å tilpasse seg systemet med tollfrie perioder og kvoter, for eksempel knyttet til administrasjon, uforutsigbarhet og endret fangstmønster. Men Norum Ur (2015) anslår at disse transaksjonskostnadene er relativt lave.

Gevinsten ved å slippe tollbelastningen som er angitt i tabellene, bygger på en statisk betraktning – det vil si at det tas utgangspunkt i dagens produksjons- og eksportmønster. Tollsatsene vil imidlertid virke inn på hvordan råfisken anvendes og i hvilke markeder produktene selges. Hvis et produkt (f.eks. makrell) møter en svært høy tollsats i et marked (f.eks. 86 prosent i Taiwan), vil eksporten være lav til det markedet, og tollsatsens størrelse vil dermed ikke reflekteres i de veide tollsatsene som er oppgitt i tabellene.

Den faktiske gevinsten vil med andre ord være høyere hvis vi tar hensyn til at sjømatnæringen ved bortfall av toll kan tilpasse seg til nye markedsbetingelser. Hovedsakelig to effekter påvirker tilpasningen. Som en direkte effekt vil lønnsomheten forskyves mellom ulike produkter og markeder som i utgangspunktet har forskjellige tollsatser. Økt lønnsomhet vil dernest bidra til at prisen på råfisk øker, noe som favoriserer anvendelser som er lite intensive i bruk av råfisk (høyere foredlingsnivå). Når det åpnes for slike tilpasninger, viser modellberegningene (2004) at gevinsten ved bortfall av toll totalt øker fra 3,9 til 4,4 prosent av eksportverdien slik at gevinsten regnet i kroner øker med 13 prosent sammenlignet med den statistiske beregningen.<sup>44</sup>

En sammenstilling av disse opplysningene gir et anslag på sjømatnæringens gevinst ved å slippe tollsatser, som vist i tabell 2.4. Tallene tar utgangspunkt i råfiskmengder og eksporttall for 2014.

---

44 Størrelsen på gevinsten ved tilpasning til nye relative eksportpriser er usikker. Det er modellert koblinger mellom markedene til hvert enkelt fiskeprodukt slik at det ved endringer i relative priser ikke vil oppstå «hjørneløsninger» i den forstand at all produksjon kanaliseres til kun ett marked. En slik forutsetning har til hensikt å fange opp reelle tregheter ved omfordeling mellom markeder, som for eksempel at varens kvalitet varierer mellom markedene (som i virkeligheten reflekteres ved at «samme produkt» selges til forskjellig pris i ulike markeder). Koblingene mellom markedene er representert ved en såkalt Armington-elasticitet, som skjønsmessig er satt lik 4. Størrelsen på elasticiteten indikerer at omfordelingen kan skje relativt lett, noe som betyr at markedene etterspør en forholdsvis homogen vare.

Tabell 2.4: *Gevinst for sjømatnæringen ved bortfall av tollsatser i eksportmarkedene basert på råfiskmengder og eksporttall for 2014.*

	<b>Statisk gevinst. Uten justering for tollfrie perioder og kvoter</b>  (jf. tabell 2.2 og tabell 2.3)	<b>Gevinst fratrukket verdien av tollfrie perioder og kvoter i EU</b>  (30 prosent)	<b>Gevinst tillagt effekter av tilpasning</b>  (13 prosent)
EU	1 071 mill. kr	750 mill. kr	848 mill. kr
Totalt	2 295 mill. kr	1 974 mill. kr	2 230 mill. kr

## En handelsvennlig jordbrukspolitikk – hva med bøndene?

Handel er et effektivt virkemiddel for å sikre en god ressursutnytting. At hvert enkelt land gis muligheter til å spesialisere seg på områder hvor de har fortrinn og høy produktivitet sammenlignet med andre land, bidrar til å øke den samlede verdiskapningen. Det er åpenbart nyttig for et land å kunne separere mellom produksjon og konsum. Dette er tydelig for Norge, hvor tilgangen på for eksempel fisk og olje klart overstiger behovet, mens det er knapphet eller dårlige naturgitte forhold for produkter som korn, kjøtt, frukt og vin.

WTO arbeider på et multinasjonalt nivå for å bygge ned handelshindringer slik at gevinster ved handel kan realiseres. De viktigste eksemplene på handelshindringer som det forhandles om, er importvern, eksportsubsidier og produksjonssubsidier. Som redegjort for tidligere, er slike virkemidler selve fundamentet for norsk jordbrukspolitikk. Jordbruket beskyttes av høye tollsatser til en årlig verdi på nær 10 milliarder kroner for bøndene (og om lag tilsvarende for NMI). Eksportsubsidier benyttes for å bli kvitt overproduksjon i utlandet, både på regelmessig<sup>45</sup> og sporadisk basis.<sup>46</sup> Og prisen på norsk produksjon

45 Åtte prosent av melkeproduksjonen eksporteres hvert år i form av ost til priser som utgjør under det halve av produksjonskostnadene.

46 Ved sporadisk overproduksjon benyttes eksport for å sikre at avtaleprisene oppnås.

skrives ned med produksjonssubsidier til en verdi av 14 milliarder kroner.<sup>47</sup>

For å bevege seg i retning av en handelsvennlig jordbrukspolitikk, må man nødvendigvis bygge ned slike virkemidler. Flere argumenter for å gjøre det er allerede trukket frem. Først og fremst vil det gi store økonomiske velferdsgevinster ved at produksjonsressursene i den norske økonomien vil kunne kaste mer av seg. Handelspolitisk er det i tillegg viktig, spesielt for de lønnsomme eksportnæringene, at Norge i ord og handling opptrer med en konsistent stemme for fri handel.

Hva så med bøndene? Selv om avtaler om gjensidig nedbygging av handelshindringer generelt vil styrke økonomien til involverte land, vil næringer som ikke er konkurransedyktige i internasjonale markeder, som norsk jordbruk, typisk bli skadelidende. Normalt vil man kunne ivareta hensynet til slike næringer ved hjelp av ulike omstillings- og kompensasjonsordninger. Det vil si ordninger som letter omstillingen ved at berørte aktører kompenseres for tap, og ved at produksjonsfaktorer som arbeidskraft hjelpes over i annen virksomhet. For jordbruk og næringsmiddelindustri kan det for eksempel være snakk om å kompensere for irreversible investeringer (for eksempel driftsbygninger, spesialisert utstyr og opparbeiding av arealer) som er foretatt under andre politiske signaler, kombinert med overgangsordninger og arbeidsmarkedstiltak.

Men en komplementær strategi vil være å betale bønder og landeiere direkte for å forsyne og vedlikeholde fellesgoder og miljøtenester, som åpent landskap, kulturminner, biodiversitet og jordvern. Mens matvarer er private goder som egner seg for omsetning i markeder, evner ikke markedene å forsyne slike fellesgoder. I stedet for å beskytte og støtte volumproduksjon av mat, kan landeiere betales direkte for å holde areal og eiendom i hevd etter bestemte kriterier, som å hindre gjengroing, verne dyrkbar jord, holde et minimum av dyr på beite samt vedlikeholde steingjerder, nostalgiske attributter og tradisjonell byggeskikk.

---

47 Til tross for at den norske jordbruksstøtten både er høy og handelsvridende, er den i overensstemmelse med WTO-regelverket. Jordbruk ble først et forhandlingstema i WTO i Uruguay-runden (1986–1994), der det ble lagt vekt på å bli enige om spilleregler for fremtidige forhandlinger, mens forpliktelsene om reduksjon i støtte var små. Forhandlingene er ført videre i Doha-runden, som for tiden står i stampe. Regelverket på jordbruksområdet bærer preg av kompromisser og særordninger som svekker handelseffekten (se Gaasland, Garcia & Vårdal, 2011).

Slike tjenester har også den fordel at de bidrar til å underbygge tilleggsnæringer som turisme, opplevelsesbaserte tjenester og nisjeprodukter, som i takt med høyere inntektsnivå møter stigende etterspørsel. Mens store deler av Distrikts-Norge har natur og tradisjon som ligger til rette for slike tjenester, passer naturen dårlig for produksjon av standardiserte jordbruksvarer som den rådende jordbrukspolitikken legger opp til.

Siden direkte betaling for fellesgoder og miljøtjenester ikke vil være rettet mot produksjon, vil produksjons- og handelsmønstre i liten grad påvirkes. Et slikt virkemiddelsystem vil dermed være robust med hensyn til krav som stilles i fremtidige handelsavtaler.

## Konklusjon

Et lite land som Norge har mye å tjene på fri handel, ikke minst for jordbruksvarer og fisk. Det økonomiske velferdstapet som beskyttelsen av den jordbruksbaserte verdikjeden påfører det norske samfunnet anslås i dette kapitlet til 40 milliarder kroner per år. Samtidig belastes sjømatnæringen med tollsatser i eksportmarkedene som i 2014 påførte næringen en kostnad på om lag 2,2 milliarder kroner, hvorav 0,9 milliard kroner kan tilskrives EU-markedet.

Om nasjonal velferd lå til grunn for handelspolitikken, ville det ikke være nødvendig med forhandlinger, for eksempel mellom Norge og EU, om gjensidig markedsadgang for fisk og jordbruksvarer. Fri handel ville være regelen. At det likevel eksisterer handelshindringer skyldes at gevinstene ved fri handel er ulikt fordelt internt i et land og at det alltid vil være næringer som taper. Vi er da inne i sfæren for politisk økonomi, hvor næringer som blir mest berørt av endringer i handelsregimer typisk dominerer markedet for politisk påvirkning og informasjon. I vårt eksempel er dette, som tallene viser, den jordbruksbaserte verdikjeden. Og siden politikere ikke er upåvirkelige med hensyn til folkemening og politisk press, kan det føre til at de legger større vekt på interessene til jordbruket enn til sjømatnæringen.

Siden EU – som er det største markedet for norsk fisk – ser på det som viktig å beskytte sin sjømatnæring, men samtidig ønsker frihandel for jordbruksvarer, er det vanskelig å få til tollettelser mellom Norge

og EU når disse områdene i dag forhandles separat. Forhandlinger om markedsadgang på disse to områdene bør derfor kobles sammen. Ved innrømmelser på jordbruksområdet kan de norske bøndene kompenseres ved hjelp av direkte tilskudd og gjennom betaling for å forsyne fellesgoder og miljøtjenester.