

Diskusjonsnotat
nr. 2010–7

Jordbrukspolitikken samfunnsmessige verdiskaping

Innspill til arbeidet med ny melding til Stortinget
om mat- og landbrukspolitikken

Klaus Mittenzwei
Julie Nåvik Hval
Ivar Pettersen
Finn G. Andersen

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Postboks 8024 Dep
0030 Oslo
Kontaktperson: klaus.mittenzwei@nilf.no

Denne versjonen: September 2010

Forord

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har bedt Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) om å utføre en overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av norsk jordbrukssektor. Arbeidet er ment som et innspill til LMDs pågående arbeid med å skrive en melding til Stortinget om mat- og landbrukspolitikken.

Arbeidet ble gjennomført i NILF av Klaus Mittenzwei (prosjektleder), Julie Nåvik Hval og Ivar Pettersen. Finn G. Andersen har skrevet innspill om skog. Sjur Spildo Prestegard og Agnar Hegrenes har bidratt med nyttige kommentarer og innspill underveis. Det fulle ansvaret for arbeidet ligger likevel hos forfatterne.

Oslo, september 2010

Klaus Mittenzwei

Julie Nåvik Hval

Ivar Pettersen

Finn G. Andersen

© Forfatterne.

Notater i denne serien er ment for å stimulere diskusjon. Forfatterne tar gjerne mot synspunkter på innholdet. Tolkninger og konklusjoner i dette notatet står for forfatterens regning.

Kopier av dette diskusjonsnotatet er tilgjengelig på
<http://www.nilf.no/Publikasjoner/DP/Bm/2010/DP-2010-07.pdf>

Innhold

	Side
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING.....	6
2 BAKTEPPET: LANDBRUKETS UTFORDRINGER OG OPPGAVER.....	6
2.1 Prinsipper for politikkutforming	7
2.2 Norsk landbruks omverden: Et globalt perspektiv	8
2.2.1 Internasjonale og nasjonale økonomiske drivkrefter	8
2.2.2 Utvikling i landbrukspolitikken internasjonalt	12
2.3 Samfunnsoppgaver	20
3 POLITIKKENS SVAR: UTFORMING AV EN NY LANDBRUKSPOLITIKK	25
4 SKOGBRUK	32
5 MATINDUSTRIEN.....	41
6 RESULTATKONTROLL: EN SJEKK AV POLITIKKENS BÆREKRAFT	43
7 DISKUSJON OG OVERORDNET VURDERING	45
REFERANSER.....	47

Sammendrag

Formål

Kunnskap om forvaltning av areal- og matressurser er av avgjørende betydning for utføringen av landbrukspolitiske virkemidler. LMD har derfor bedt NILF å komme med innspill om jordbrukspolitikkenes samfunnsmessige verdiskaping til arbeidet med ny melding til Stortinget om mat- og landbrukspolitikken.

Hovedkonklusjon

Norsk landbruk og landbrukspolitikk står foran en periode med store utfordringer, men også uutnyttede muligheter. Hovedutfordringene for hele matsektoren er knyttet til usikkerhet rundt de internasjonale rammebetingelsene, risikoen for økt prisvolatilitet i de internasjonale matvaremarkedene og jordbrukets evne til å konkurrere om knapp arbeidskraft og knapt areal. De uutnyttede mulighetene ligger hovedsakelig i en sunn og velutviklet norsk samfunnsøkonomi som gir økt betalingsvillighet for fellesgoder, matvarer og tjenester produsert av landbruket.

Bakteppe

Finans-, mat-, og klimakrisen har dratt landbruk opp på den politiske dagsordenen. De ulike løsningene som presenteres spenner fra fortsatt globalisering og arbeidsdeling til styrking av det nasjonale ansvaret for egen matproduksjon. Landbrukspolitikken i Europa for øvrig er i stadig endring. Hovedmålene ligger fast, men virkemiddelbruken skal forenkles og målrettes. Det foreligger et kunnskapsbehov om det norske samfunns holdninger til og prioritering mellom fellesgoder.

Primærjordbruk

Bærekraft bør være det overordnede prinsipp for norsk landbruk og landbrukspolitikk. Målretting er nødvendig for å legitimere virkemiddelbruken. Målrettet virkemiddelbruk krever en konkretisering av de landbrukspolitiske målene, samtidig som tallfesting ikke er løsningen. Forenkling er ønskelig for å redusere forvaltningskostnader og negative og utilsiktede effekter av virkemiddelbruk og regulering. Institusjonelle endringer rundt virkemiddelutføring bør utredes. Kunnskap om og formidling av effekten av de landbrukspolitiske virkemidlene bør samordnes og styrkes.

Skogbruk

Skogbruk er en ekstrem langsiktig næring som særlig krever forutsigbare rammebetingelser. Selv om avvirkingen økes gjennom insentiver vil den ikke nå netto-tilveksten: Skogveksten vil fortsette. Det finnes uutnyttede økonomiske virkemidler (skogfond) og muligheter (bioenergi, karbonbinding) til å øke aktiviteten i skogen.

Matindustri

Forutsetningene for norsk matindustri er gode, men økt konkurransekraft er den største utfordringen. Det er trolig at importbeskyttelsen svekkes over tid slik at en stadig større andel av industrien må leve under RÅK-lignende vilkår. Geografi, generell velferdsutvikling og jordbrukspolitikk gir industrien kostnadsulemper. Matindustriens muligheter ligger i å utnytte nærhet til råvarer og produsenter og unike kvaliteter på norske råvarer og industriprosesser. I likhet med det lignende initiativ i EU bør det jobbes systematisk for å forbedre kunnskapen om konkurransevnen i norsk matindustri.

1 Innledning

Landbruks- og matdepartementet har bedt NILF om å utføre en samfunnsøkonomisk vurdering av norsk landbruk og landbrukspolitik. Målsettingen med dette notatet er således å gi et faglig fundert innspill til departementets arbeid med ny melding til Stortinget om landbruks- og matpolitikken.

Norsk jordbruk har gått gjennom betydelige endringer i løpet av de siste 10-20 årene. Den totale matproduksjonen har blitt opprettholdt, selv om det har vært endringer mellom produktene. Melkeproduksjonen har gått noe ned, mens kraftfôrbasert husdyrproduksjon har økt. Totalarealet er stort sett uendret på landsbasis. Produktivitetsøkningen har ført til færre bruk og færre årsverk i jordbruket. Samtidig har avstanden mellom inntektene i jordbruket (målt i vederlag til arbeid og egenkapital pr årsverk) og inntektene for andre samfunnsgrupper blitt større i perioden. Denne utviklingen har ført til at det i økende grad stilles spørsmål om realistiske alternativer til dagens politikk.

Landbrukspolitikken er under press fra flere hold. Internasjonalt synes forhandlingene i den pågående WTO Doha-runden å stå stille i påvente av politisk momentum. Det er usikkert når det vil oppstå tilstrekkelig politisk masse for å slutføre forhandlingene, og Norge ingen stor mulighet for å sørge for rask avslutning. Norge har nylig slutført krevende forhandlinger med EU om økt handel med bearbejdede landbruksvarer. Forhandlingene skal være årlige. I sum fører dette til at de norske markedene for jordbruksvarer fortsettes å bli utsatt for økt internasjonal konkurranse i overskuelig fremtid.

På det nasjonale planet stilles det høye forventninger til jordbruket. Det ventes at norsk jordbruk skal øke matproduksjonen for en økende befolkning, det skal produseres mer økologisk mat og landbruket skal bli en del av løsningen av klimaproblemet. Norsk jordbruk oppfattes fortsatt som en avgjørende næring særlig i distriktene og Riksrevisjonen har i sin evaluering av jordbrukspolitikken etterlyst mer samsvar mellom mål og resultater. Samtidig tydeliggjør de årlige jordbruksforhandlingene at samfunnet ikke er villig til å etterkomme de økonomiske kravene næringens fagorganisasjoner stiller.

I neste kapittel skisseres viktige drivkrefter som vil påvirke norsk landbruk. Kapitlet beskriver utviklingen i landbrukspolitikken i EU og Sveits og drøfter landbrukets samfunnsoppgaver som begrunnelse for statlig virkemiddelbruk. I kapittel 3 formuleres politikken mulige svar. Kapitlet inneholder først og fremst en diskusjon av avveiningene som ligger bak en målrettet virkemiddelbruk, men gir også noen konkrete handlingsanvisninger. Mens de første kapitlene fokuserer på primærjordbruket er de neste to kapitlene viet henholdsvis skogbruket og matindustrien. Kapittel 6 inneholder en diskusjon av prinsippet om bærekraft som sjekklister for både jordbrukspolitiske målsettinger og virkemidler. I kapittel 7 gis en overordnet diskusjon og vurdering av norsk landbrukspolitik og virkemiddelbruken.

2 Bakteppet: Landbrukets utfordringer og oppgaver

Grunnlaget for landbrukspolitisk virkemiddelbruk er ganske allment erkjent. Markedet alene gir sviktende forutsetninger for god forvaltning av landbruks- og matressurser. Problemet er imidlertid at det ikke bare er grunn til å regne med markedssvikt, men forskerne peker også på eksistensen av politikksvikt når virkemiddelbruken er komplisert og interessemotsetningen store. Landbrukspolitikken skal forvalte viktige samfunnsverdier i et vanskelig terreng.

2.1 Prinsipper for politikkutforming

I en markedsøkonomi er statens hovedrolle å sørge for velfungerende markeder for private goder. Da vil markedet gjennom prissignaler sørge for best mulig ressursallokering. Statens rolle blir da blant annet å definere og forsvare private eiendomsrettigheter (slik at det lønner seg å produsere og omsette private goder), sikre at det foreligger frikonkurrans (for eksempel gjennom konkurranselovreguleringen) og at det ikke er informasjonsskjevheter mellom markedsaktørene (for eksempel ved å produsere informasjon og sikre lik tilgang til denne).

Myndighetenes inngripen i et marked utover det som er nevnt i forrige avsnitt kan forklares ut fra at det eksisterer markedssvikt for eksempel pga offentlige goder, fellesgoder eller eksterne effekter, eller som tiltak for å endre den inntektsfordelingen som ville oppstått ved ren markedstilpasning. I den landbrukspolitiske debatten har begrepet "multifunksjonalitet" blitt benyttet for å beskrive jordbrukets produksjon av fellesgoder. Selv om det synes å være bred enighet om at det er koblinger mellom matproduksjon og produksjon av fellesgoder, er det større uenighet blant de industrialiserte landene om hva som konkret skal legges i begrepet "multifunksjonalitet", og i hvilken grad multifunksjonalitet kan brukes til å legitimere støtte til jordbruket (Bjørkhaug and Richards 2007, Anderson 2000, Paarlberg *et al.* 2002, Potter og Burney 2002).

I den økonomiske litteraturen finnes en tredje forklaring for politisk inngrepen: Belønning av interessegrupper eller velgergrupper for å opprettholde beslutningstakerens byråkratiske eller politiske makt (politikksvikt). Denne forklaringen ble særlig utviklet i den økonomiske og statsvitenskapelige litteraturen i USA med empiriske eksempler fra amerikansk politikk, der blant annet støtte til jordbruk har blitt dratt frem som empirisk belegg for denne teorien¹. Det har gitt opphav til "Public-choice teorien". Det finnes imidlertid også økonomer som argumenterer mot politikksvikt (Wittman 1997).

Den norske forvaltningsmodellen har i lang tid vært preget av korporatisme, det vil si at politikken utformes i nær samarbeid mellom politikere, forvaltningen og de berørte næringer. Olsen (2004) mener at "*mens landet har utviklet en styringspraksis som har ført til mange gode resultater, har utviklingen i betydelig grad bygd på 'taus' (tacit) kunnskap og en opplevelse av nasjonalt samhold. Den politiske styringen i etterkrigstiden har kunnet forutsette en felleskultur av normer, virkelighetsoppfatninger og uskrevne regler om hva som er et fornuftig og rettferdig styresett som har vært akseptert av store deler av befolkningen. Søkningen etter akseptable, pragmatiske løsninger har imidlertid også ført til at det er blitt lagt mindre vekt på å utvikle forklaringer og rettferdiggjøring av styresettet.*" (s. 10). Han argumenterer på denne bakgrunn at "*innovasjonsbehovet i offentlig sektor ikke ensidig knyttes til mer effektiv og økonomisk tjenesteproduksjon (...), men generelt til virkemåten og utviklingsmulighetene for demokratiet som styreform*" (s. 10). Jordbrukspolitikken er antakelig ett av de politikkområdene i Norge i dag der den korporative modellen fortsatt har stor gjennomslagskraft.

Der er viktig å understreke at Olsen (2004) tar til ordet for at legitimering av politikk ikke lenger kan forutsettes på bakgrunn av en homogen befolkning, men at det vil bli et viktig prinsipp i fremtiden å rettferdiggjøre politiske tiltak. Offentlighetsloven kan bidra til å fremme denne prosessen ved at den skal gi større muligheter for innsyn i den offentlige forvaltningen.

Thesen og Rommetvedt (2009) viser til at den norske forvaltningskorporatismen (det vil si deltakelse i offentlige styrever, utvalg, komiteer) er blitt redusert siden 1995 til fordel for andre strategier som høringer, forvaltnings- og parlamentslobbyisme (personlige kontakter, uformelle møter og lignende) samt mediestrategier.

Veggeland (2003) mener å se starten av en "desegmenteringsprosess" i jordbrukspolitikken fra midten av 1990-tallet som starter med internasjonaliseringen av norsk landbrukspolitikk gjennom GATT/WTO-avtalen fra 1995.

¹ Kruegers (1974) beskrivelse av amerikansk sukkerpolitikk har blitt en klassiker innen statsvitenskap, mens Beckers (1983) teori om hvordan små godt organiserte grupper konkurrerer om politisk innflytelse har blitt en klassiker i økonomifaget.

Markedsssvikt gir behov for offentlig virkemiddelbruk og regulering. Politikksvikt tilsier at det er fare forbundet med slike inngrep og gjør det vanskelig å finne det rette politiske svaret. Kanskje det beste er å forene velbegrunnet politikk for økt, samfunnsmessig verdiskaping med sunne prinsipper for statlig forvaltning og politikktutforming. Prinsippene for statlig forvaltning og politikktutforming som er trukket opp i St.meld.nr. 19 (2008-2009) ”Ei forvaltning for demokrati og fellesskap” (FAD 2009), kan være et godt utgangspunkt. Der heter det blant annet at samordnet bruk av virkemidler er et viktig mål for forvaltningspolitikken og at ”*Verksemdene skal sjå ut over sitt eige ansvarsområde. ... Sektormål skal ikkje stå i vegen for gode løysningar på tvers*” (s. 9). I meldingen vises det også til utredningsinstruksen (FAD 2005) som krever at det blir gjennomført konsekvensanalyser i forbindelse med blant annet meldinger til Stortinget.

2.2 Norsk landbruks omverden: Et globalt perspektiv

Norsk landbruk og matnæring påvirkes av internasjonale og nasjonale økonomiske drivkrefter. En konkurransedyktig landbruks- og matsektor er en sektor som yter og får betalt for samfunns-goder. Landbruks- og matpolitikken skal sikre og styrke landbruks- og matsektorens samfunnsbidrag og må ta hensynet til endringer i verdensøkonomien generelt, i landbruks- og matpolitikken hos viktige handels- og samarbeidspartnere for øvrig og i hvordan vi skal sikre langsiktig verdiskaping og velferd i norsk økonomi.

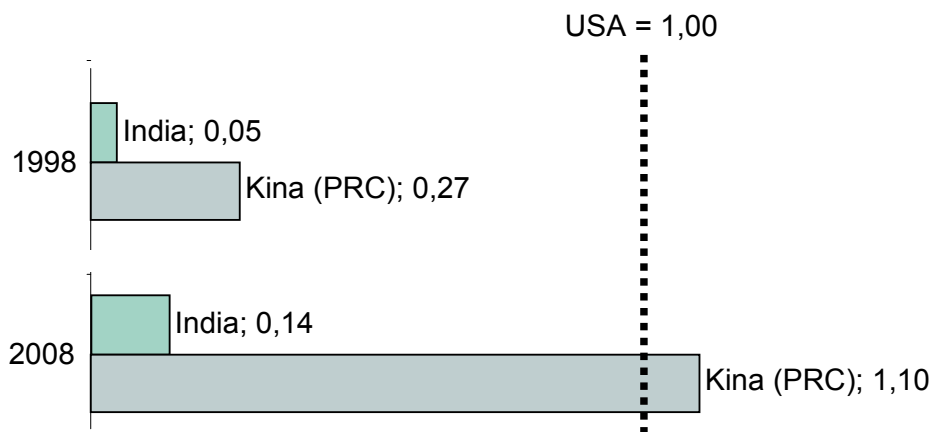
2.2.1 Internasjonale og nasjonale økonomiske drivkrefter

Det er gode grunner til at norsk forvaltning av landbruks- og matressurser skal tilføres betydelig mer ressurser enn det som motsvarer verdien av de private godene sektoren leverer. Utviklingen i internasjonale og nasjonale rammebetingelser betyr videre at betalingsviljen er økende både for samfunns-goder og private goder, for matvarer, karbonlagring og ren energi. Men også kostnadene for samfunnet av unødvendig skjerming og lite rasjonell drift i landbruket, er antagelig økende. Derfor blir en av hovedoppgavene i utformingen av landbrukspolitikken å drøfte samfunnsverdiene og sikre at næringen på kort og lang sikt får tilstrekkelige ressurser til å levere goder i tråd med samfunnets samlede preferanser, og vilkår for å utnytte næringens kompetanse og bærekraftig, ny teknologi.

Utsatt for globale drivkrefter

Norsk økonomi har tradisjonelt vært sterkt knyttet til internasjonal økonomi. Endringer i internasjonale markedsforhold har fått konsekvenser for norske nærings- og samfunns-liv. Rik tilgang på råvarer fra skog og kyst, senere også olje og gass, skapte det Professor Strømme Svendsen (1972) på 1970-tallet betegnet som det norske høstingsbruket. Naturgitte forhold gjorde Norge til en av verdens mest åpne økonomier. Åpenheten ble forsterket gjennom frihandelspolitikken. Med EFTA avtalen i 1960 ble konkurransen fra europeiske lavkostnads-land forsterket. Frihandelsavtalen ble et viktig bidrag til nedbyggingen av for eksempel norsk teknoindustri og generell overføring av produksjonsfaktorer fra industri til offentlig og privat tjenesteyting.

Konkurransenarenaen for norsk næringsliv utvides stadig både med hensyn til regioner og produkter. Kina og India er i dag avgjørende drivkrefter for omstilling i internasjonal og norsk økonomi (figur 2.1). Omstillingspresset merkes direkte og indirekte. Direkte møter norsk næringsliv konkurransen ved at for eksempel kinesiske produkter og indiske tjenester blir toneangivende konkurrenter på stadig nye markeder for norske leverandører. Indirekte møter næringslivet konkurransen ved at våre frihandelspartnere tilpasser seg et forsterket konkurransepress og dermed blir mer konkurransedyktige. Det er altså ikke bare selve varebyttet med våre raskt voksende, fjerntliggende handelspartnere som har betydning, men kanskje først og fremst de omstillingene som nye handelsstrømmer medfører i våre europeiske naboland og frihandelspartnere.



Figur 2.1 Relativ verdi av samlet vareeksport; India, Kina og USA. 1998 og 2008. USA = 1

Kilde: FNs statistikkbase

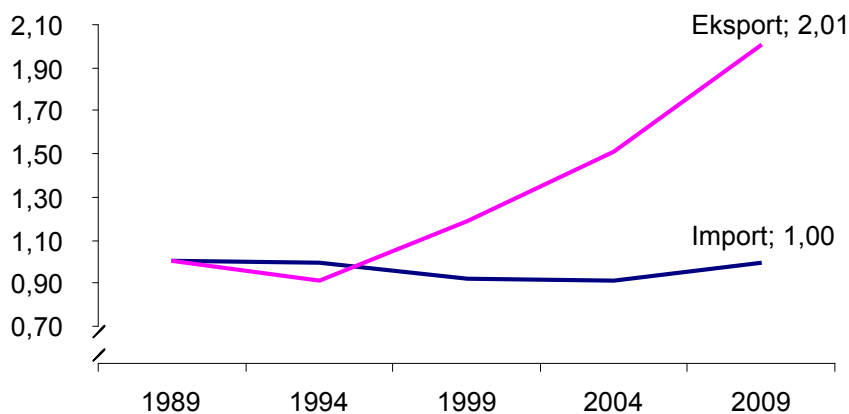
Den indirekte effekten er spesielt viktig for matsektoren. Forskning viser at handel med matvarer begrenses av geografisk avstand. Sammenligner vi to par av land, det ene med 50 prosent større avstand mellom hovedstedene enn det andre, viser de foreløpige resultatene at handelen med matvarer vil være mellom 30 og 60 prosent lavere mellom landene med størst innbyrdes avstand (Komorovska *et al.* 2007). Betydningen av ”gravitasjon” for handelen med matvarer kan tilsi at det først og fremst er markedsforholdene og konkurransen i Norden, Østersjøområdet for øvrig og deler av Nord-Europa som vil bli avgjørende for norsk matindustri (Kjuus og Pettersen 2007). Kina og India er neppe en direkte trussel mot norsk matsektor og kanskje heller ikke mot deler av skognæringen. Men våre naboland er nødt til å tilpasse sin økonomi, sin produktivitet og sitt kostnadsnivå til økt konkurranse fra verdens vekstøkonomier. Kostnadsveksten dempes dermed i hele deres økonomi, også matindustrien. Det vil også vår matindustri merke.

Økt konkurransepress fra vekstøkonomier i det Fjerne Østen med lave arbeidskraftskostnader forplanter seg til den norske matsektoren via handel med naboland. Grensehandelen vokser, konkurransen for RÅK-industrien forsterkes, verdien av tollfrie kvoter for eksport til Norge, øker. Hvis våre relative arbeidskrafts- og andre kostnader også øker, vil det generelle importvernet for matsektoren bli uthulet av kostnadsveksten. De siste tiårene har Norge hatt en slik særegen kostnadsvekst, og mye tyder på at utviklingen vil fortsette.

Økonomi i særklasse

Norsk økonomi nyter privilegier som gir sterk velferdsutvikling, men også ulemper for vår tradisjonelle, konkurranseutsatte verdiskaping, for skognæringen og matsektoren. Vårt bytteforhold med utlandet illustrerer vår spesielle situasjon. Endringer i bytteforholdet med utlandet viser endringer i enhetsverdiene av det vi eksporterer i forhold til det vi importerer. Norge har stor utenrikshandel og endringer i bytteforholdet har stor betydning for norsk velstand.

Siden 1994 er den gjennomsnittlige enhetsverdien av norsk eksport doblet, mens enhetsverdien av importen er uendret (figur 2.2). For hver enhet vi selger til utlandet får vi dobbelt så mange enheter tilbake. Bak tallene ligger for eksempel endringer i energipriser, priser på fisk og en lav kostnadsutvikling hos våre handelspartnere, ikke minst i Kina.



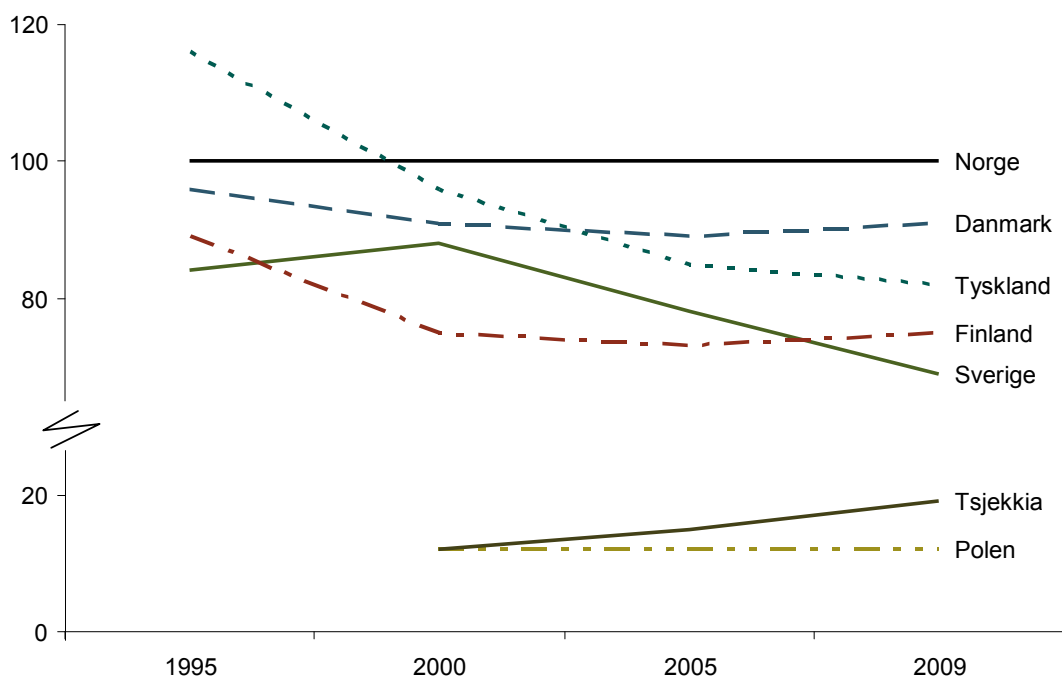
Figur 2.2 Norges bytteforhold med utlandet: Prisindeks for vareeksport og -import, 1989-2009. 1989=1.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Skip og borerigger er holdt utenfor statistikken.

Endringene i internasjonal økonomi stiller Norge i en unik posisjon. Mens nabolandene frigjør ressurser fra næringer under press fra økende internasjonal konkurranse, får norsk økonomi en reell inntektsvekst som trekker ressurser over mot skjermede sektorer som private og offentlige tjenester. Lønningene stiger, konkurranseutsatte næringer lider, men veksten i privat tjenesteyting og velferdssektoren sikrer arbeid for alle.

I utgangspunktet har Norge lite igjen av industrisyssetting. Mat- og skogsektoren er blant de største gjenværende sektorene som leverer handelsvarer. Blant de få sektorene som kan avgi ressurser for å sikre tilgangen på alle de offentlige og private godene vi etterspør mer av, er landbruksnæring og matindustri blant de viktigste. Med mindre vi får en kraftig endring for eksempel i bytteforholdet med utlandet, må vi regne med at presset for omstilling og frigjøring av arbeidskraftsressurser i landbruket øker. Trusselen mot landbruks- og bygdenæring er ikke dermed neppe først og fremst strukturutvikling i landbruket, men suget etter arbeidskraft i andre sektorer i Norge.

Både økt velferd og økt press mot importkonkurrerende og annen produksjon, kan leses ut av utviklingen i norske lønnskostnader. Norske lønnskostnader for industriarbeidere har siden år 2000 økt med 22 prosent i forhold til lønnskostnadene i Sverige, og 15 prosent i forhold til Tyskland (figur 2.3). Til tross for at polske lønnskostnader utgjorde kun 12 prosent av norske i 2000, har lønnsveksten i Norge vært like sterk. Mens teorien og erfaringen tilsier at frihandel gir utjevning av lønnsforskjeller, har Norge like rask lønnsvekst som lavtlønnslandene i Europa. Og både Polen, Tyskland og Sverige er potensielt store leverandører av økte mengder landbruks- og matvarer til Norge.



Figur 2.3 Norske relative timelønnskostnader for industriarbeidere. 1995 – 2009, utvalgte år og land. Norge = 100.

Kilde: Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010. Endelig hovedrapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Global matvareknapphet og klimautfordringer skaper usikkerhet

I fremtiden kan prisene på mat og fiber øke slik de gjorde det i en periode fra 2007 til 2009. Verden kan stå overfor voksende utfordringer med matvareforsyning og -sikkerhet. For norsk mat- og fiberproduksjonen vil økte priser være en velkommen drahjelp for økt aktivitet og verdiskaping. Men det må tas høyde for stor usikkerhet om effektene.

For det første kan en generell økning i råvareprisene skape økt press i norsk økonomi. Stiger prisene på landbruksprodukter, er det ganske sannsynlig at matprisene følges av økte priser på flere av våre eksportprodukter som olje og gass, el-forsyning, oppdrettslaks osv. Vårt bytteforhold med utlandet kan få ytterligere løft og konkurransen om norsk arbeidskraft vil forsterkes. Det er ikke gitt at det er landbruks- og matnæringene som får de relativt største forbedringene i konkurransen om de norske ressursene av økte råvarepriser i verden.

Omsetningsverdien i norsk jordbruk, regnet til internasjonale priser, utgjør i følge OECD om lag en tredel av markedsverdien regnet til norske priser. Hvis den politisk bestemte jordbruksstøtten regnet i kroner, er uendret, vil en dobling av prisene internasjonalt øke bøndenes salgsinntekt med en tredel. Sannsynligvis vil prisene på innsatsfaktorer i Norge ta noe av inntektsøkningen. Det skal med andre ord betydelig løft i internasjonale råvareverdier til bare for å kompensere for høyere lønnsvekst i Norge enn i våre europeiske handelspartnere.

Økte internasjonale råvareverdier kan teknisk sett styrke det eksisterende importvernet og derigjennom gi økt skjerming mot konkurranse, men styrket importvern må ikke forveksles med økt verdiskaping. Evnen til å konkurrere om samfunnets ressurser må ligge i verdiskaping, ikke skjerming. Skjerming blir bare meningsfullt som virkemiddel for å sikre verdiskapingen..

Til sist: Skulle internasjonale råvarepriser øke i en grad som på varig basis kompensere for høyere produksjonskostnader i norsk jordbruk, dvs. i mange tilfeller mer enn dobling av prisene internasjonalt, vil det skape store omstillinger i verdens landbruksproduksjon og i markedene for innsatsfaktorer som plantesorter, husdyrraser, veterinærmedisin, nitrogen, fosfat og kalium. Avkastningen til allerede eller potensielt høyproduktive arealer i Sør Amerika,

Øst-Europa, tidligere Sovjetstater som Russland og Ukraina, vil nå helt nye nivåer. Det er neppe noen gitt å si hvordan norsk økonomi på sikt bør tilpasse seg en slik situasjon både av hensyn til egen velferd og solidaritet med dem som rammes av økte matpriser. Avkastningen av den store jordbruks- og skogkompetansen vi har i Norge, kan for eksempel øke kraftig. Det kan bli vanskelig for norsk økonomi å konkurrere om den kompetansen dagens dyktigste bønder, rådgivere og landbruksforskere innehar.

I tillegg til usikkerheten om matpriser, medfører klimautfordringene stor usikkerhet. Vi vet at landbruket bidrar til både utslipp og er klimaløsninger. Men usikkerheten om verdien av ekstra utslippskutt og karbonlagring, er stor. Et mulig fremtidsbilde er en kraftig verdiøkning av biomassetilvekst enten den skjer i jordsmonnet, i planter og trær eller i stabile karbonforbindelser som for eksempel trekull. Karbonlagring skjer effektivt gjennom biproduksjon og kan være en stimulans for skogdyrking og redusert jordbearbeiding, og i så fall en sterk konkurrent til løpende matproduksjonen på norsk arealer.

Økende betalingsvilje for landbrukets verdiskaping

Landbrukspolitikken skal tjene samfunnets verdiskaping og velferd. Internasjonale forhold må hensyntas, verdiskapingen må konkurrere om ressurser med andre verdifulle anvendelser i et av verdens rikeste land. Mål og virkemidler må veies nøye med sikte på økt velferd og effektiv ressursbruk i en landbrukspolitikk for økt verdiskaping.

De skisserte trekkene ved norsk og internasjonalt økonomi, gir grunnlag for økt verdiskaping i Norge. Vår inntektsvekst gir normalt økt betalingsvilje og –evne for både private goder og samfunnsgoder. Innenlandsk etterspørsel etter spesielle matkvaliteter, treprodukter med kvalitet og særpreg, vokser. Det samme gjør trolig betalingsviljen for spesielle reiseopplevelser, helse og naturnærhet. Kommunene vil ha voksende behov for individtilpassede, naturnære tilbud arbeidstrening, eldreomsorg og spesialpedagogikk. Det kan være behov for mer forskning om sammenheng mellom inntekt og verdsetting av fellesgoder fra landbruket, men det er neppe stor risiko i å anta en positiv sammenheng. Både via statsbudsjettet og ved forbrukernes betaling for landbrukets private goder, bør inntektsveksten virke stimulerende på deler av norsk landbruks- og matsektor. Å utnytte denne økte betalingsviljen, er god verdiskaping for samfunnet.

Voksende betalingsvilje for landbrukets samfunnsgoder gir grunnlag for økt verdiskaping, men kostnadene ved overdreven skjerming og støtte kan også øke. Siden behovet for offentlige helse-, sosial-, utdannings- og samferdselstjenester er voksende, er det lite sannsynlig at det er offentlig tjenesteyting som vil lide. Tapet må normalt bæres av de gjenværende, konkurranseutsatte næringene. Globaliseringen betyr at disse næringene har mindre å gå på. Hele næringsmiljøer flytter seg over landegrensene når relativt mer attraktive lokaliseringstiljøer oppstår. Unødig skjerming av en sektor blir dermed en trussel mot den langsiktige verdiskapingen i hele den norske, konkurranseutsatte sektoren.

Prinsippet er enkelt. Rett betaling for tjenester bidrar til velferd. Hvordan betalingen skal foregå, er et vanskelig spørsmål. Ulike land prøver ulike støtteformer, ulik handelspolitikk og skjerming. Kunnskapsgrunnlaget for å avgjøre hva som er rett godtgjørelse til en næring som forvalter dyrebare natur- og matressurser, og hvordan godtgjørelsen bør skje, er mangelfullt. Mye må fortsatt overlates til politisk skjønn. Delvis av denne grunn er det avgjørende at det produseres tilstrekkelig uavhengig, kritisk og forskningsbasert kunnskap som grunnlag for forvaltningen av landbruks- og matressurser samt politiske beslutninger.

2.2.2 Utvikling i landbrukspolitikken internasjonalt

2.2.2.1 EU

Common Agricultural Policy (CAP) er EUs felles landbrukspolitikk. Dagens målformuleringer er fortsatt de samme som de som ble formulert i Romatraktaten fra 1957. Utformingen

og legitimeringen av virkemiddelbruken har imidlertid endret seg betydelig i løpet av denne perioden.

Da Norge signerte EØS-avtalen i 1992 ble det gjort med bakgrunn i datidens klare sektorinndelinger. Hvis dette endres i fremtiden, vil Norge kunne møte utfordringer med nåværende EØS-avtale (LMD 2009).

Landbruket er den største sektoren på unionens budsjett, selv om andelen er på vei nedover. På slutten av 1980-tallet gikk i underkant av 70 prosent av EUs fellesbudsjett til CAP, mens det per i dag ligger på rundt 40 prosent, det vil si om lag 55 mrd Euro (EU-kommisjonen 2010a). Frem mot 2013 er det antatt at andelen går videre ned til 33 prosent (EU-kommisjonen 2010b).

CAP har vært en del av EUs felles politikk og budsjetter siden begynnelsen. Den felles landbrukspolitikken til EU har utviklet seg mye i løpet av den siste budsjettperioden som gikk fra 2007 til 2013. Tradisjonelt har den viktigste utgiftsposten vært direkte støtte og markedsregulering som har ligget under Pillar 1. Den største endringen skjedde ved dekoblingen av støtte i 2003, dvs. ved Midterm Review av CAP. Dekobling vil si å gå over fra produksjonsbasert støtte, som for eksempel arel- og dyrestøtte, til en årlig utbetaling per gårdsbruk uavhengig av produsert volum. Enkeltbruksstøtten, Single Farm Payment Scheme (SFP), er en slik støtte med en flat sats basert på areal og historiske overføringer fra gjennomsnittet gjennom årene 2000-2002, altså årene før støtten ble vedtatt. Det er kun noen få direkte støtteordninger som i dag er rettet mot areal (for eksempel oliven, tobakk og bomull) eller dyr (for eksempel ammekyr, søyer og geiter). På sikt skal all støtte gjøres produksjonsuavhengig.

I dag diskuteres store endringer også i den dekkede støtten. Utgangspunktet for SFP er at de kan utbetales på to ulike måter; basert på regionale utfordringer med faste utbetalinger per hektar innad i hver region, på faste utbetalinger basert på historiske produksjonsnivåer (Frankrike og Italia), eller en kombinasjon (Sverige og Tyskland). For å motta utbetalinger er bondene kontraktmessig forpliktet til en viss skjøtsel av jorda gjennom prinsippet om tverrvilkår, såkalt "*cross-compliance*". Det betyr at ved å motta støtte er de forpliktet til god skjøtsel av jordbruksområdene i henhold til miljømessige og landbruksmessige standarder.

Cross-compliance: Hvis bonden ikke oppfyller rettslige krav som stilles til miljø, matkvalitet, dyrevelferd og god landbruks- og miljømessig skjøtting av jord, vil den direkte støtten som bonden mottar, bli redusert. Over dette grunnivået er det målrettede overføringer rettet mot rural development (konkurranseskraft i sektoren, bærekraftig bruk av naturressurser og landbruk, samt levende bygder).

Pillar 2 er EUs bygdeutviklingsprogram, Rural Development Program. Denne typen støtte er ikke like gammel som støtte gjennom Pillar 1, men blir stadig viktigere. Målet er at mest mulig av støtten over landbruksbudsjettet etter hvert skal gå over Bygdeutviklingsprogrammet og mindre til direkte støtte og markedsregulering. Dette er imidlertid et tema som diskuteres i forbindelse med den nye CAP etter 2013, når dagens budsjettperiode er over.

Pillar 2 er prioritert mot utsatte landbruksområder som omfatter 56 prosent av EUs befolkning og 91 prosent av landbruksarealene. Områdene har store fysiske arealer med identitet og karakter i tillegg til at de er viktige tilbydere av råvarer og sentrale i klimasammenheng. Det er også mange som ønsker å bo der, gitt at det er tilstrekkelig infrastruktur og tjenester. I tillegg er det et viktig element i EUs politikk om overgang fra produksjonsbasert støtte til arealbasert støtte. Noe av bakgrunnen for å ha en felles bygdeutviklingspolitikk ligger i at mange av medlemslandene ikke har økonomisk styrke til å kunne tilby slike ordninger på egen hånd. Et viktig aspekt er også at deler av ordningen er rettet mot problemer av internasjonal karakter, med egenskaper som ikke er knyttet til nasjonale grenser (klimaendringer, luftforurensning etc), samt mot generell modernisering og effektivisering av landbruket. Bygdeutviklingspolitikken er også et felt som er tett knyttet opp mot andre politiske områder som be-

handles felles av EU, i tråd med utviklingen mot mindre tydelig sektorinndeling. Pillar 2, Bygdeutviklingsprogrammet, er delvis finansiert fra fellespotten, og delvis fra nasjonale og regionale bidrag. Pillar 1 finansieres utelukkende fra fellesbudsjettet. Noe av midlene fra pillar 1 overføres til pillar 2 gjennom såkalt modulering. Dette angår de gårdene som mottar mest i enkeltbruksstøtte.

Reformene: Midterm Review 2003 og Helsesjekken 2008

Målet for CAP har vært å sikre trygg mat til overkommelige priser, sørge for et rimelig nivå på levestandarden blant EUs bønder mens på samme tid å gi rom for modernisering og utvikling av matindustrien, samt å sikre at det drives jordbruk i alle EUs regioner. Studier viser at inntektsperspektivet i CAP i liten grad blir imøtekommet gjennom den nåværende politikken (Brady *et al.* 2009).

I 1992 begynte EU med et omfattende reformarbeid av landbrukspolitikken i unionen. Reformene har gradvis dreid politikken mot en mer markedsrettet sektor, spesielt knyttet mot reduksjoner av markedsprisstøtte. Reformene begynte med å redusere intervensjonspriser og de introduserte kompensasjonsstøtte per hektar med cerealer. I tillegg hevet de overføringene per dyr. *Agenda 2000* inkluderte utvidede kutt i intervensjonsprisene, som ble kompensert med høyere overføringer. I tillegg fikk alle overføringer til COP-avlinger (korn, oljefrø og belfrukt) en flat sats I Midterm Review of CAP fra 2003 ble dekobling vedtatt og enkeltbruksstøtten innført. Den skulle kompensere enten helt eller delvis for arealstøtten og støtte per dyr (OECD 2010).

Helsesjekken medførte en videre utvikling av EUs felles landbrukspolitikk i retning av dekobling og fokus på bygdeutviklingsmidlene (Eidem 2008). I tillegg la reformen vekt på at de største prosentvise kuttene var rettet mot store bruk og fjerning av brakkleggingsstøtten. Det er fremdeles unntak for ammekyr, geiter og søyer.

En av de mest omdiskuterte reformene gjelder kvotesystemet for melk. Det ble vedtatt årlig kvoteøkning på 1 prosent for perioden 2009-2013, og total fjerning av melkekvoteer fra 2015. Italia fikk dispensasjon for å øke kvoten med en engangsøkning på 5 prosent i 2009. Tyskland fikk medhold i å opprette et "melkefond" for melkeprodusenter i utsatte regioner når kvotene forsvinner. Dette skal finansieres av tyskerne selv.

En annen viktig endring gjaldt muligheten for nasjonal fleksibilitet. Tidligere kunne 10 % av midlene i enkeltbruksstøtten tilbakeholdes for å støtte spesielle utsatte produksjoner. Tidligere måtte støtten gå til samme sektor som den hadde blitt trukket fra, men dette har blitt mer fleksibelt i den siste reformen. Reformen innebærer også at ubrukte CAP-midler kan brukes til dette formål eller overføres Bygdeutviklingsfondet, noe som i første rekke vil være en fordel for nye medlemsland. Rammen for disse landene ble økt med 90 mill Euro.

I tillegg ble det vedtatt et økt moduleringstempo fra 5 prosent til 7 prosent fra 2010, for deretter å øke med 1 prosentpoeng hvert år frem til 2013. Tempoet skal være høyere for større bruk enn mindre bruk. Bruk som mottar under 5000 Euro skal kuttes flatt 5 prosent, og uten økning. Cross-compliance-konseptet ble også forenklet.

Med Helsesjekken ble det også innført en kraftig økning i Bygdeutviklingsmidlene, spesielt for de nye og mindre utviklede medlemslandene. EUs medfinansiering øker fra 50 til 75 prosent for hoveddelen av medlemslandene, og fra 75 til 90 prosent for konvergenslandene (med dårligere økonomi til å kunne gjennomføre programmet av egne midler). Utvidelsen av Pillar 2 gir en stor vridning i støtten, men det har samtidig bidratt til mindre ansvar på nasjonalt nivå. Det gjør derimot CAP mer fragmentert enn tidligere.

Et av de viktigste resultatene i Helsesjekken var også fokuset på nye utfordringer. Disse er listet opp i boksen under.

Jordbrukets «nye utfordringer» ble definert i Helsesjekken:

- Grønn energi(biodrivstoff)
- Klimautslipp
- Økologi
- Vannressurser
- Artsmangfold
- Bygdesamfunn
- Utsatte meieribruksregioner(eks Tyskland og Østerrike)
- Innovasjon

Melkekrisen - utsatte melkeregioner

I de siste årene har de lave melkeprisene medført krise blant europeiske melkebønder. Mange produserer med underskudd, mens dagligvarekjedene ikke setter ned sine utsalgspriser og har hatt økende marginer over samme periode. Dette har medført ulike tiltak rettet mot melkesektoren, som intervensjonstiltak i markedet, støtte til lagring og eksportrestitusjon for ost. Det bidro også til EU-kommisjonens granskning av dagligvarekjedene som ble ferdigstilt i 2009.

Melkekrisen eskalerte for fullt ikke lenge etter at Helsesjekken var signert. Reformene som ble vedtatt i avtalen er blitt satt i sammenheng med melkekrisen i EU. Reformene skal sikre fri melkeproduksjon innad i unionen ved reformens utgang i 2013 gjennom en gradvis fjerning av melkekvote (Eidem 2009a). Dette vil igjen bidra til å holde prisene nede. I tillegg opplever EU at det er økende produksjon i viktige eksportland av melkebaserte produkter, som også presser prisene ned. Hvis en slik situasjon fortsetter vil det utsette bøndene for et enormt press som over tid kan medføre avvikling av driften blant mange melkeprodusenter. De landene som står sterkest på å øke melkekvote i EU er Sverige, Storbritannia, Danmark og Nederland. De to sistnevnte landene kjennetegnes med at de er effektive og vil følgelig tjene på en situasjon som er skissert over. Som følge av krisen har spesielt Tyskland og Frankrike gått inn for å jobbe mot en endring i reformene. Flere land har også slått seg sammen med dem for å revurdere en liberalisering av melkeproduksjonen i EU.

På samme måte som Tyskland, har også Østerrike spesielle interesser knyttet til melkeproduksjon. De fleste av melkeprodusentene holder til i utsatte jordbruksområder og fjellbygder (LFA- less favoured areas), hvor det på grunn av klimatiske og geografiske forhold ofte er lite muligheter for storskala jordbruksproduksjon, spesielt for meierivarer. I en rapport fra den europeiske miljøorganisasjonen EEA blir det anslått at mer enn halvparten av det landbruksarealet som kan betegnes som HNA - "High nature value", ligger i fjellområder (<http://www.eea.europa.eu/publications/10-messages-for-2010-mountain-ecosystems>). Arealet er i all hovedsak beitearealer. På denne bakgrunnen støtter Østerrike tiltak som kan bidra til å dempe effektene av fjerningen av melkekvote. Det er stor bekymring knyttet til hva som vil skje videre med Østerrikes melkeprodusenter ved en eventuell full liberalisering i melkesektoren og konkurranse mot andre melkeprodusenter som ikke møter de samme utfordringene i forhold til fysiske og strukturelle begrensninger. Bekymringene er knyttet til hva som vil skje med økonomiske forhold, sysselsetting, forsyningssikkerhet, turisme og bevaring av kulturlandskap.

På grunn av blant annet Tyskland og Østerrikes fokus på melkesektoren i forbindelse med Helsesjekken, ble meieriproduksjon i LFA inkludert i listen av EUs «nye utfordringer» som Pillar 2 skal rettes spesielt inn mot. I Østerrike medførte det også innføringen av et «melkefond» som skal sørge for overføringer til melkebønder fra 2010. Frem til 2010 innførte de, gjennom CAP, spesielle overføringer til melkesektoren, som hadde spesielt fokus på investeringer. Overføringer til ammekyr var også et viktig poeng for bønder i østerrikske fjellområder.

CAP etter 2013

Budsjettperioden for dagens CAP går ut i 2013. EU er i full gang med å evaluere den nåværende perioden og å få inn innspill på hvordan landbruket i EU skal være fremover. Dette innebærer en kritisk gjennomgang av mål og virkemidler, med blikket vendt både bakover og fremover i tid. Den nye landbrukspolitikken til EU har av flere blitt satt i tett sammenheng med de *nye utfordringene* som mest sannsynlig vil øke i omfang i årene som kommer. Disse ble definert i Helsesjekken.

EU-kommisjonen skal legge frem sitt første utkast til CAP for perioden etter 2013 i løpet av høsten 2010. I løpet av en lang(og pågående) prosess har de hentet inn politiske vurderinger fra alle medlemslandene om deres synspunkt knyttet til utviklingen i den felles jordbrukspolitikken innad i unionen.

Debatten omkring utviklingen i CAP etter 2013 går imidlertid i hovedsak i to retninger. Den ene siden er drevet av liberalistiske land som Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland, mens den andre og mer moderate og til dels konservative siden er drevet av land som Østerrike, Tyskland og Frankrike (Cunha 2009). De liberale landene jobber for en mer markedsbasert jordbrukssektor ved enten å fjerne eller å kraftig redusere reguleringen av markedet. Spesielt mener de at enkeltbruksstøtten og hele Pillar 1 bør nedtrappes og helst fjernes og at avtalen om avvikling av melkekvotene skal opprettholdes. Den gjenværende, direkte støtten, dvs. dagens Pillar 2, bør kun være rettet mot å fremme samfunnsgoder. Den moderate eller konservative retningen jobber for å bevare muligheten for en viss grad av markedsregulering i tilfelle prisvolatilitet, ustabile markeder og ujevn inntektsutvikling; dvs. et sikkerhetsnett for bøndernes inntekter. De mener også at Pillar 1 og 2 bør bevares sammen med enkeltbruksstøtten i Pillar 1 (med utvidet muligheter for støtte til risikohåndtering). De mener også at CAP bør brukes for å sikre tilgang av kollektive goder som mattrygghet, miljø, dyrevelfer og bærekraft. I CAP-terminologi kalles dette *den europeiske modellen*. Denne gruppen av land jobber også for å beholde melkekvoter.

Jordbruksbudsjettet antas å gå i retning av en gradvis mindre andel av EUs totale fellesbudsjett. Samtidig er det enighet om at det skal være jordbruk over hele regionen, og at jordbrukspolitikken skal fortsette å være ambisiøs (Eidem 2009b). I tillegg til nivået på budsjettet, er hoveddiskusjonene knyttet til fordelingen mellom de tre typene støtte:

- Enkeltbruksstøtte
- Markedsordninger
- Bygdeutviklingstiltak (Pillar 2)

Siden enkeltbruksstøtten bygger på historisk støtte, varierer gjennomsnittsnivået på enkeltbruksstøtte sterkt mellom medlemslandene. Målet er at overføringene blir jevnere, og mer sammenliknbare over de ulike landene. Frankrike har blant annet trukket frem at dette kan bli problematisk i forhold til de ulike landenes lønns- og kostnadsnivå. Finland trekker frem et forslag for CAP etter 2013 som ser på muligheten til å skille klarere mellom systemene for støtte til ulike sektorer, som husdyrbruk og åkerbruk.

Greske myndigheter anbefaler på bakgrunn av prisutviklingen siden 2004 hvor pris til forbruker steg raskt når råvareprisene økte, men ikke fulgte med når de senere falt, et system med prisovervåking av matvarer. Systemet skal sikre at råvareprisene følger utsalgsprisene (EU-rådet 2010). I tillegg mener de det er viktig med standarder for kontrakter mellom bonde og råvarekjøper som hinder at store industriforetak og matvarekjeder utnytter markedsrett, med sporbarhet og å ha en CAP som gir mulighet til å støtte bønder ved markedsrett uforutsigbarhet. De trekker frem matsikkerhet, både i Europa og verden, som en viktig grunn for dette.

Østerrike

Det kan være nærliggende å se nærmere på Østerrike når en skal se på Norges politikk fremover. De er medlemmer av EU, men har flere egenskaper som ligner på Norge. Østerrike har en bruksstruktur som er sammenlignbar med den norske. Blant annet er melkebrukene små selv i et norsk perspektiv, med gjennomsnittlig 10 kyr/bruk. Størrelsen på et gjennomsnittlig bruk i Østerrike var ca. 200 daa i 2007, omtrent det samme som for et gjennomsnittlig norsk bruk.

Østerrike jobber for et sterkt budsjett for CAP også i fremtiden, og de mener at dagens struktur med Pillar 1 og Pillar 2 bør opprettholdes. De fokuserer spesielt på jordbruk i fjellområder, dvs. at bønder i utsatte regioner ikke kan konkurrere effektivt i et fullt ut liberalisert marked, noe de imidlertid er forsiktige i å gå mot på prinsipiell basis. Det betyr at Østerrike er påpasselig med å påpeke samfunnsgodene ved det utsatte jordbruket, dvs. multifunksjonalitet.

For å kunne tilby et multifunksjonelt landbruk mener de det er viktig med en sterk Pillar 1, og med en balansert, langsiktig og sikker tilførsel av kapital til bøndene. De er tilhengere av å beholde nivået på markedsreguleringen og for direkte støtte. Østerrike er bekymret for virkningene av fremtidig prisvolatilitet og spesielt hvordan dette kan påvirke bøndenes planlegging. Ofte blir det satt i sammenheng med dårligere kvalitet på maten, konsekvenser for dyrevelferden og arealforvaltningen. ”trygg planlegging” er et konsept som de fremhever som viktig i den offentlige debatten. Myndighetene er også opptatt av å ha et variert landbruk over hele landet, uavhengig av bruksstørrelse og produksjonstype.

Den største andelen av Østerrikes landbruksbudsjett går til bygdeutvikling(59 %), der det meste er rettet mot miljø og arealforvaltning. Der fokuserer de spesielt på bønder i fjellområder og andre utsatte områder (less favoured areas) og det nasjonale landbruksbaserte miljøprogrammet ÖPUL. Programmet ble etablert i 2007, og 75 prosent av bøndene deltar, noe som betyr at 87 prosent av landbruksarealet er dekket av programmet.

Østerrike støtter en opprettholdelse av Pillar 1, i budsjettmessig forstand. Samtidig har de et mindre tydelig syn på Pillar 2 og bygdeutvikling. Østerrike er motstandere av økning i moduleringsraten, men samtidig støtter de en utvidelse av Pillar 2 og de målene den er ment å oppfylle. Dette kan fremstå som motstridende, og bakgrunnen for det er knyttet til den nasjonale finansieringen av Pillar 2, som er relativt sett stor i forhold til deres totale CAP-budsjett. De er dermed tilhengere av en større fellesfinansiering av Pillar 2, for å lette på utgiftene i de nasjonale budsjettene.

Cross-compliance prinsippet som ligger sammen med utbetalinger av enkeltbruksstøtte gjennom Pillar 1, blir ofte betegnet som rettferdiggjøring av utbetalingene av direkte støtte. Østerrike støtter en videre forenkling av cross-compliance prinsippet, for å lette bondens administrasjon.

Østerrike støttet ikke EU-kommisjonens opprinnelige forslag om å øke moduleringsraten i Helsesjekken, men gikk til slutt med på de endelige moduleringsbestemmelsene fordi moduleringen i størst grad gjelder større gårder, mens Østerrike har en stor andel mindre gårder som ikke ble berørt av moduleringsbestemmelsene. De støtter videre en fortsettelse av bruk av utbetalinger basert på historisk støttenivå før dekoleringen ble vedtatt i 2003. De argumenterer for at en regional flat rate, dvs. lik sats for alle bruk, slik som EU Kommisjonen har foreslått, vil øke byråkratiet. Den østerrikske riksrevisjonen mener at i gjennomsnitt vil små og ekstensive gårder merkbart tape på en ordning med flat rate.

- Klima
- Risikohåndtering
- Nasjonal vs. felles landbrukspolitikk

Fremtidbilder for EUs landbruk: "Scenar 2020"

Scenar 2020 er EUs fremtidsrettede analyse for jordbruket. Det er en modell som brukes for å kartlegge utviklingstrekk og effekt av endringer i politikk og andre forhold. I modellen skilles mellom eksogene og endogene drivere. *Eksogene* drivere, dvs faktorer som antas å ikke påvirkes av EUs politikk, omfatter temaer som befolkningsvekst, makroøkonomisk vekst, konsumentpreferanser, agro-teknologi, miljø utviklingen i verdensmarkedene. *Endogene drivere* som antas å bli påvirket av utviklingen i EU, er EUs jordbrukspolitikk, utvidelsesavgjørelser og -gjennomføring, WTO, EUs bilaterale avtaler, fornybar energipolitikk og miljøpolitikk

I modellen opereres det med tre scenarier:

- *Referanse-scenariet* ser på hva som vil skje hvis utviklingen fortsetter i tråd med dagens politikk frem mot 2020. Analysen kommer frem til at i en slik situasjon vil medføre 20 prosent (real-)reduksjon i CAP-budsjettet (konstant nominell nedgang), implementeringen av SPS a'la 2013, full dekobling, 30 prosent nedgang i direkte støtte, 105 prosent økning i European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).
- *Konservativ-scenariet* tar utgangspunkt i at overføringene gjennom Pillar 1 øker, mens Pillar 2 reduseres. Også her viser analysen at det vil medføre det en 20 prosent (real-) reduksjon i CAP-budsjettet (konstant nominell nedgang). Det vil også bety en videreføring av Helsesjekken etter 2013, med en flat, regional overføringsmodell basert på nasjonale føringer. Koblingen av støtte vil være etter modell fra Helsesjekken(dvs ikke alt er dekket enda). Det indikerer en mindre nedgang(15%) for direkte støtte og en redusert økning (45%) i EAFRD i forhold til Referanse-scenariet.
- *Liberaliserings-scenariet* tar utgangspunkt i en situasjon med full handelsliberalisering. Dette mener modellen vil medføre en reduksjon på 75 prosent på CAP-budsjettet (55% nominelt), at all direkte støtte og markedsregulering avvikles, og at EAFRD øker med 100 prosent.

Alle tre scenarier inkluderer forøvrig målet med 10 prosent biodrivstoff innen 2020 (EUs fornybardirektiv).

Scenar 2020-II er en videreføring av den første Scenar 2020.. Scenar 2020-II kommer også frem til konsekvenser, men på et mer detaljert nivå. Konsekvensene er skissert under.

- **Avlinger:** Konsekvensene for avlingene er økt produksjon i alle tre scenarier som følge av teknologisk utvikling og økt arealproduktivitet. Mengde jordbruksareal vil gå ned. Denne effekten øker under liberaliseringsalternativet, hvor det blir større effekter av storskalafor-deler og spesialisering. Ikke-markedsbaserte forhold vil likevel også i dette alternativet påvirke avlingsmengden, for eksempel når det gjelder biodrivstoff og Fornybardirektivet. Det er forskjeller mellom typer biodrivstoff, og internasjonal handel vil medføre større konkurranse for avlingstyper som blir brukt til etanol enn biodiesel.
- **Husdyrhold:** Svin og fjørfe vil overleve den internasjonale konkurransen bedre enn storfe. I Liberaliserings-scenariet blir likevel konsum per person økt for storfekjøtt på grunn av lavere pris på storfekjøtt som følge av import. For meieriproduksjon vil EU antakeligvis ha en fortsatt komparativ fordel av osteproduksjon, også ved full liberalisering.
- **Sysselsetting i landbruket:** På grunn av den teknologiske fordel til EU15, vil ikke de nye medlemslandene kunne konkurrere, og dermed ender sysselsettingen med å gå ned. Industrisektoren vil også gå gjennom en restruktureringsprosess. Migrasjonen vil gå til de urbane sentraene i EU12.
- **Landpriser:** Prisendringene på landarealer varierer mye mellom de tre modellene, dvs en reduksjon på 1 prosent, på 3,5 prosent og 30 prosent for hhv. Konservativ-scenariet, Referanse-scenariet og Liberaliserings-scenariet. Biodrivstoffkravet hever for øvrig etterspørselen, og Pillar 2 bidrar også.

- Miljøeffekter: Positive effekter kommer av reduksjon av avlinger og produksjon av storfe. Negative effekter kommer hvis landområder blir forlatt, som vil kunne påvirke biodiversiteten i spesifikke områder hvor dette er avhengig av en viss grad av tilsyn. Hvordan miljøeffektene vil være, er avhengig av hvilken type produksjon som vil bestå i ulike områder.
- Andre effekter: EUs kjøttproduksjon vil ikke øke selv om etterspørselen etter kjøtt øker globalt. Landbruket vil fortsette å være en viktig sektor i Europa, selv i en situasjon med full liberalisering. Fjerning av Pillar 1 vil føre til redusert landutnyttelse pga lavere lønnsomhet (i form av at mindre penger kommer til bonden fra staten) i landbruket. Presset vil bli høyere på kjerneområdene, men lavere i marginale områder. Inntekten til bøndene vil komme fra salg, direkte støtte (Pillar 1) og bygdeutviklingsmidler (Pillar 2).

2.2.2.2 Sveits

Landbrukspolitikken i Sveits har gjennomgått betydelige reformer siden starten på 1990-tallet. En politikk med overveiende vekt på støtte gjennom prisuttak i markedet ble lagt om til en politikk der budsjettstøtte og skjermingsstøtte har omtrent like andeler. Samtidig er det totale støttenivået til jordbruket redusert noe. Det er flere årsaker til den sveitsiske reformpolitikken. Noen av de viktigste grunnene var erkjennelsen at det ikke ville være mulig å fortsette politikken fra 1980-tallet når en ny GATT-avtale skulle komme på plass samtidig som det også ble stort press internt i Sveits for å reformere politikken.

I 1996 ble landbrukets multifunksjonelle rolle forankret i den sveitsiske grunnloven (§104). Landbruket skal gjennom markedsorientert og bærekraftig produksjon gi et vesentlig bidrag til å sikre matforsyningen, til å opprettholde det naturlige ressursgrunnlaget, til å pleie kulturlandskapet og til et desentralisert bosettingsmønster. Grunnloven inneholder videre utsagn om virkemidlene staten skal ta i bruk for å fremme målene. Staten skal blant annet bruke direkte støtte som betaling for fellesgoder. Den skal videre fremme produksjoner som er særlig miljø- og dyrevennlig og kan gi investeringsstøtte.

I 2006 fikk myndighetene i oppdrag å evaluere systemet med direkte tilskudd med sikte på å foreslå eventuelle endringer. Rapporten ble lagt frem senhøsten 2009 (Bundesrat 2009). Rapporten stadfester at omleggingen fra produksjonsavhengig støtte (for å opprettholde høye innenlandske priser) til direkte tilskudd i form av areal- og husdyrtilskudd og miljøtilskudd, har gjort jordbrukspolitikken mer effektiv. Rapporten sier imidlertid også at frikobling i seg selv ikke er noe garanti for at fellesgoder produseres på en effektiv måte og i ønsket omfang. Ifølge rapporten mangler sveitsisk jordbrukspolitikk en konkret og etterprøvable formulering av de jordbrukspolitiske målsettingene. Dette er nødvendig for å kunne etablere en sammenheng mellom målene og virkemiddelbruken.

På denne bakgrunn foreslår rapporten at det bygges opp et virkemiddelsystem omkring fem fellesgoder jordbruket antas å produsere:

- Matvaresikkerhet
- Opprettholde naturressursene
- Kulturlandskap
- Desentralisert bosetting
- Dyrevelferd
- Inntekt

Målet *matvaresikkerhet* er definert gjennom tre goder: Produksjonskapasiteten målt i innenlands produserte kalorier skal minst opprettholdes på dagens nivå. Omfanget av strategisk viktige produkter (for eksempel oljefrø, sukkerbeter og såfrø) skal opprettholdes som i dag og det skal opprettholdes et tilstrekkelig omfang dyrkbar mark. Til dette mål gis det såkalte ”matvareforsyningstilskudd”. Dette er arealtilskudd med tre elementer: Et basiselement med en nasjonal flat sats, et regionalt element med regional differensiert sats og et flatt nasjonalt tillegg til åkerjord. Det foreslås videre et eget flatt tilskudd til de strategisk viktige produkte-

ne. Dersom kommunene omdisponerer for mye jordbruksareal, skal de forpliktes til å medfinansiere de direkte tilskuddene. Jordbruksareal som er omdisponert til andre formål, men der det fortsatt drives jordbruk, skal ikke lenger være støtteberettiget, fordi produksjonen ikke lenger anses som bærekraftig (da arealet allerede er tillatt omdisponert).

Målet *opprettelse av naturressursene* er knyttet til biodiversitet, jord, vann og luft. Det skal gis både permanente tilskudd og engangstilskudd knyttet til å fremme biodiversitet som for eksempel gjennom gamle sorter, planter og dyreraser. Økologisk produksjon faller også inn under målet om biodiversitet og skal få egne tilskudd. Engangstilskudd skal kunne gis til å fremme innføring av ny miljøvennlig teknologi. Den eksisterende miljøplan på enkeltbruksnivå (kan sammenlignes med EUs cross-compliance kriteriene) skal videreføres for å sikre at jordbruket leverer de godene som er knyttet til dette målet.

Målet om *kulturlandskap* har et kvantitativt aspekt og et kvalitativt aspekt. Det kvantitative aspektet støttes gjennom et arealtilskudd med tre elementer: et flatt nasjonalt tilskudd, et tilskudd som er differensiert i forhold til regionale soner og arealets bratthet og et tilskudd til seterdrift. Det kvalitative aspektet skal ivaretas ved at kommunene (kantonene) inngår kontrakter om tilskudd basert på konkrete mål og indikatorer for måloppfyllelse.

Målet om *desentralisert bosetting* overlates først og fremst til kantonene. Målet støttes riktignok indirekte gjennom systemet med direkte tilskudd. Samtidig skal det kunne gis investeringsstøtte. Rapporten er klar på at desentralisert bosetting har en viktig egenverdi i det sveitsiske samfunnet. Likevel finnes det ifølge rapporten ikke et politikkområde som forfølger et konkret mål om bosetting. I sveitsisk jordbrukspolitikk og regionalpolitikk blir det bare forutsatt at virkemidlene bidrar til å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster. Under henvisning til nærhetsprinsippet foreslås at kantonene selv fastsetter egne mål angående bosetting dersom dette er ønsket av den kantonale befolkningen. I så fall vil kantonene kunne motta nasjonal støtte for avgrensede tiltak basert på konkrete mål og indikatorer for måloppfyllelse.

2.3 Samfunnsoppgaver

St.meld. nr. 19 (1999-2000) "Om norsk landbruk og matproduksjon" introduserte begrepene "samfunnsoppgaver" og "fellesgoder" som en ny legitimering av støtten til norsk jordbruk. Der står det at "*Landbruket skal i tråd med samfunnets behov (...) produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning*" (s. 10). Disse målene inngår i det som kalles jordbrukets multifunksjonalitet i den internasjonale litteraturen (OECD 2001). Distrikts- og miljøhensyn og mål om beredskap har for øvrig en lang tradisjon i norsk landbrukspolitikk lenge før begrepene "multifunksjonalitet" og "fellesgoder" dukket opp i den offentlige debatten. Slik sett kan begrepene som ble introdusert med St.meld. nr. 19 (1999-2000) på mange måter betraktes som en ny innpakning av en gammel politikk.

At staten sørger for at fellesgoder blir produsert i den mengde og utstrekning samfunnet etterspør kan samfunnsøkonomisk begrunnes ut fra teorien om offentlige goder (jf 2.1). Det vil derfor også i fremtiden være en god begrunnelse å føre norsk landbrukspolitikk med basis i samfunnets behov for fellesgoder. For at samfunnets behov for fellesgoder oppfylles på en best mulig måte er der viktig å ha et mest mulig nøyaktig kunnskapsbilde om selve fellesgodene og måten de kan produseres på. De to kritiske spørsmålene blir derfor:

- Hvilke fellesgoder har samfunnet behov for?
- Hvordan kan fellesgodene produseres på en samfunnsøkonomisk effektiv måte?

Den forrige Stortingsmeldingen nevner en rekke fellesgoder som stemmer nokså godt overens med de landbrukspolitiske målene jordbruket har hatt gjennom hele etterkrigstiden. Det som synes å mangle i den forrige Stortingsmeldingen er imidlertid en nærmere analyse hvorfor disse fellesgodene er valgt. Her ligger det antakelig et forbedringspotensial for den

nye Stortingsmeldingen. Det bør klargjøres i meldingen hvordan samfunnets behov for samfunnsoppgaver og fellesgoder er utledet.

Det foreligger en omfattende internasjonal litteratur om jordbrukets multifunksjonalitet. En søk i den akademiske databasen sciencedirect (www.sciencedirect.com) for søkeordene "multifunctionality" og "agriculture" ga nesten 500 treff på artikler med fagfellestøtte. Det er ikke mulig innenfor prosjektets ramme å gi en kortfattet oversikt over denne litteraturen. Den teoretiske delen av litteraturen er opptatt med konseptet "multifunksjonalitet" og teoretiske tilnærminger hvordan den kan måles. Den empiriske delen av litteraturen er ofte knyttet til case-studier av spesifikke aspekter av multifunksjonalitet i avgrensede lokale områder. Denne litteraturens overføringsverdi til norsk jordbruk er trolig begrenset.

OECD (2001) foreslår et analytisk rammeverk for å avgjøre om eksistensen av et fellesgode krever statlig inngrepen. Ifølge dette rammeverket skal følgende tre forutsetninger være oppfylt:

1. At det foreligger en sterk og gitt sammenheng (*jointness* eller kobling) mellom matproduksjon og fellesgode som ikke kan fjernes på en enkel måte (for eksempel produksjon av melk og storfekjøtt dersom "beitende kyr" er et fellesgode).
2. At det foreligger markedssvikt i forbindelse med fellesgodet (for eksempel at tilbudet av "beitende kyr" er lavere enn samfunnets marginale betalingsvillighet tilsier).
3. At det ikke finnes andre muligheter enn statlig inngripen for å øke tilbudet av fellesgodet (for eksempel brukerfinansiering for "beitende kyr" eller insentiver for at bøndene frivillig øker antallet beitende kyr).

Rammeverket kan være et fornuftig utgangspunkt for å vurdere hvilke virkemidler som er mest effektive for å sørge for korrigerende markedssvikten. I en slik analyse bør også transaksjonskostnader inngår. Det er kjent at transaksjonskostnader øker dess mer spesifikk tiltaket er (Rørstad *et al.* 2007). I forbindelse med den første forutsetningen (kobling) kan det være til hjelp å vurdere hvorvidt fellesgodet er "biobasert" eller "ikke-biobasert". Det er større grad av kobling for biobaserte fellesgoder (som for eksempel "beitende kyr") enn for ikke-biobaserte fellesgoder. Sistnevnte vil også kunne produseres av andre enn gårdbrukere og ikke nødvendigvis kreve jordbruksaktivitet.

I det følgende presenteres to studier, en fra Finland og en fra Sveits, som kan antas å ha en viss overføringsverdi. Den finske studien ble utført i 2002, men den sveitsiske studien er fra 2007 og ble laget på bakgrunn av prosessen med å utforme en ny sveitsisk landbrukspolitikk fra 2011.

Yrjölä og Kola (2004) utførte en computer-basert spørreundersøkelse for å estimere forbrukerpreferansene for et multifunksjonelt jordbruk i Finland. Undersøkelsen ble foretatt blant et representativt utvalg av 1.300 husholdninger i Finland. Disse har fått installert en egen PC hjemme i husholdningen og besvarer ukentlig spørsmål for ulike studier og oppdragsgivere. Spørsmålene om jordbrukets multifunksjonalitet ble besvart av 1.375 personer. Flere personer i en husholdning kan besvare spørsmålene.

Det første spørsmålet lød "Hva øker sosial velferd i Finland mest?" Svarene fordelte seg på et offentlig helsevesen (34 %), miljø (18 %), utdanning (17 %), arbeidsledighet (10 %), små inntektsforskjeller (8 %), nasjonal matproduksjon (8 %), generell sikkerhet (3 %) og stabil økonomisk vekst (2 %). Svarene må trolig tolkes ut fra hvordan situasjonen for de ulike svaralternativene vurderes i utgangspunktet. Med dette menes at svarene gir trolig uttrykk for den høyeste *marginale* økningen av sosial velferd. Det kan illustreres med svaret på generell sikkerhet som er lav med 3 %. Men antakelig oppfatter respondentene den generelle sikkerheten i Finland som høy allerede slik at en ytterligere økning av denne oppfattes til å gi mindre økt sosial velferd enn for eksempel en forbedring av det offentlige helsevesenet. At nasjonal matproduksjon scorer forholdsvis lavt kan derfor også tolkes som om at finnene flest er rimelig fornøyd med sitt jordbruk. Likevel kan vi ane en viss parallellitet med norske forhold ved at

helse, miljø og skole også spiller en betydelig rolle i norsk politikk og i de fleste valgkampe-
ne.

I det andre spørsmålet ble respondentene spurt om ”Hva er de viktigste funksjonene av finsk jordbruk?” Her var svarene fordelt på levende bygder (28 %), produsere mat av høy kvalitet (27 %), selvforsyning (23%), bøndenes levekår (10 %) og produsere mat til rimelige priser (4 %). De resterende svaralternativene, nemlig bevare kulturminner, opprettholde kulturlandskap og produsere miljøgoder fikk til sammen en svarandel på 8 %. Det understrekes at jordbrukets distriktpolitiske betydning og at dets fremste oppgave er å produsere trygg mat av høy kvalitet. Kanskje noe overraskende scorer kulturlandskap og miljø relativt lavt, mens bøndenes levekår oppfattes som viktige av det finske samfunnet.

Det tredje spørsmålet gikk på de mest presserende problemene for finsk jordbruk. Her ble det nevnt avrenning av næringsstoffer (46 %), biodiversitet (15 %), skattefinansiering av tilskudd (14 %), plantevernmidler (9 %), dyrevelferd (7 %) og andre (10 %). Svarene står i kontrast til det andre spørsmålet der miljø ikke kom høyt opp på rangeringen av de viktigste funksjonene for finsk jordbruk. Likevel mener altså respondentene at det er betydelige miljøproblemer knyttet til finsk jordbruk. Men det er også verdt å merke seg at skattefinansiering av tilskuddene oppfattes som et problem som rangerer høyere enn for eksempel dyrevelferd. Dette resultatet står kanskje også litt i kontrast med den høye betydningen for bøndenes levevilkår i det andre spørsmålet. Det kan tyde på at respondentene enten ikke ser sammenheng mellom tilskudd og levekår, eller at det mener bøndenes levekår må sikres på andre måter enn gjennom skattefinansierte tilskudd.

Det fjerde spørsmålet går på jordbrukets multifunksjonalitet ved å spørre direkte hva som er det viktigste element i jordbrukets multifunksjonalitet. Her er rekkefølgen trygg mat (70 %), dyrevelferd (60 %), levende bygder (57 %), matvareberedskap (”food security”) (50 %), miljø (47 %) og landskap (28 %). Resultatet er konsistent med de tidligere spørsmålene. Landskap scorer lavt, mens dyrevelferd, trygg mat og matvareberedskap oppfattes som viktige elementer av finsk jordbruks multifunksjonalitet.

Undersøkelsen har også gjennomført en betalingsvillighetsanalyse for multifunksjonalitet i finsk jordbruk. Ifølge denne varierer betalingsvilligheten mellom 189 mill. € og 377 mill. €. Til sammenligning var de nasjonale tilskuddene i finsk jordbruk (ikke medregnet den nasjonale finansieringen av tilskudd innenfor CAP) på 544 mill. € (Niemi og Ahlstedt 2004).

Studien i Sveits (N.N. 2007) ble gjennomført i 2006 på oppdrag av landbruksdepartementet i Sveits i forbindelse med prosessen for en ny landbrukspolitikk etter 2011. I et første trinn ble det gjennomført 24 detaljerte intervjuer for å avdekke forventninger sveitserne har til sitt jordbruk. Forventningene som kom frem i disse intervjuene ble gruppert i de følgende fem kategoriene: Matvareberedskap og konkurransekraft, matkvalitet og –priser, miljøhensyn og dyrevelferd, landskap og livskvalitet samt kultur og tradisjon. For hver av disse kategoriene ble det formulert fem til seks konkrete forventninger. Eksempelvis inneholdt den første kategorien følgende forventninger: Å opprettholde flest mulig bruk, å sikre tilstrekkelig selvforsyning, å sikre en rimelig inntekt for jordbruksbefolkningen, å styrke sveitsisk jordbruks’ konkurransekraft på utenlandske markeder, å fortsette strukturrasjonaliseringen, å redusere importvernet. Forventningene innenfor en kategori kunne altså være motstridende. De til sammen 27 forventningene dannet grunnlaget for et spørreskjema som ble besvart av i underkant av 1.000 respondenter.

De følgende ti forventningene ble nevnt oftest i gjennomsnitt (i prioritert rekkefølge):

1. Overholde særlig strenge bestemmelser om dyrevelferd
2. Sikre en rimelig inntekt for jordbruksbefolkningen
3. Overholde særlig høye miljøstandarder
4. Sikre tilstrekkelig selvforsyning
5. Opprettholde tradisjonelle sorter og arter (dyr og planter)
6. Tilby og pleie offentlig tilgjengelige rekreasjonsområder med høy livskvalitet
7. Videreutvikle og pleie økologisk verdifulle arealer

8. Opprettholde tradisjonelle landskapstyper og bygdesamfunn
9. Nøyaktig varedeklarasjon for matvarer (opprinnelse og produksjonsmetode)
10. Styrke konkurransekraften på utenlandske markeder

Analysen understreker at selv om disse forventningene vurderes som veldig viktig, betyr ikke dette at befolkningen er villig til å bruke mer ressurser. Tvert imot: Spørsmål angående betalingsvilligheten for sveitsisk jordbruk tyder på at støtten har nådd en øvre grense for hva befolkningen er villig til å betale. Forventningene over er riktignok nevnt oftest i gjennomsnitt, men det er betydelig variasjon mellom respondentene hvor viktige disse er. Det gjelder særlig for bestemmelsene om dyrevelferd. Analysen ga grunnlag for fire typiske forventningsprofiler i befolkningen: "Konservereren" mener en person som ønsker tradisjonelle verdier som matproduksjon, det å opprettholde infrastrukturen i jordbruket og det å opprettholde kulturen knyttet til jordbruksaktiviteten (36 % av befolkningen). Med "strukturbevaringsøkologen" menes en person som har store forventninger til et økologisk, etisk og bærekraftig preget jordbruk og er positiv til de eksisterende strukturene i jordbruket (20 % av befolkningen). Sin motsetning finner denne personen i den "reformorienterte økologen" som ønsker et økologisk, etisk og bærekraftig jordbruk, men som er mer positiv til reformer i jordbruket (16 % av befolkningen). Den siste profilen er den "liberale reformer" som stiller høye forventninger til jordbrukets produktivitet og konkurransekraft (27 % av befolkningen). Analysen tyder videre på kvinnene er mer opptatt av å bevare det eksisterende enn mennene. Disse er mer opptatt av produktivitet og konkurransekraft. Personer som har regelmessig omgang med bønder eller annen tilknytning til jordbruket er mer positiv innstilt overfor det å bevare det eksisterende.

Analysen tyder videre på at det er fire blant de ti forventningene nevnt over som kommer høyt opp på listen hos alle de fire forventningsprofilene. Disse kan tolkes som en minste konsens tvers gjennom befolkningen:

1. Sikre en rimelig inntekt for jordbruksbefolkningen
2. Overholde særlig høye miljøstandarder
3. Tilby og pleie offentlig tilgjengelige rekreasjonsområder med høy livskvalitet
4. Sikre tilstrekkelig selvforsyning

Den sveitsiske analysen har noen fellestrekk med studien fra Finland. Matproduksjon, og avledet selvforsyning, og rimelig inntekt scorer veldig høyt i begge landene. Det tyder på at jordbruksinntektene oppfattes som et problem i begge landene. Men, som både den finske og den sveitsiske studien antyder, synes befolkningen av støttenivået allerede er høyt (nok?). Det kan tolkes som om befolkningen mener at jordbruksinntektene bør sikres gjennom andre tiltak enn å øke støttenivået. Finnene synes mer opptatt av levende bygder enn sveitserne, mens sveitserne er mer opptatt av kulturlandskapet (som offentlig rom for rekreasjon) enn finnene. Samtidig skal en ikke legge i alt for mye i sammenligningen av de to studiene, da det er brukt ulike metoder. Den finske analysen var rettet i tillegg spesielt mot multifunksjonalitet, mens den sveitsiske studien var åpen i den forstand at det først ble gjennomført dybdeintervjuer for å kategorisere forventningene. Mange av de forventningene som er gjenstand i spørreskjemaet har ikke noe med multifunksjonalitet å gjøre (for eksempel konkurransekraft på utenlandske markeder).

Det er få studier som har sett på samfunnets betalingsvillighet for jordbrukets multifunksjonalitet. Det nærmeste vi kommer er undersøkelsene som årlig utføres for Norges Bondelag i forkant av jordbruksforhandlingene (Dalen 2010). Spørsmålsstillingen og metoden kommer trolig nærmere en finske undersøkelsen enn den sveitsiske. I 2010 nevnte nordmenn matproduksjon ("produsere mat med norsk kvalitet") (40 %) og levende bygder/bosetting (26%) som de to viktigste grunnene til å opprettholde norsk jordbruk. Sistenevnte har hatt markert lavere oppslutning i 2010 sammenlignet med tidligere år der oppslutningen lå på rundt 30-35%. Opprettholdelse av kulturlandskapet lå på 16 %, omtrent på linje med tidligere

år. Beredskapshensyn og hensynet til bøndene er de siste to svaralternativene som i hele perioden har fått liten oppslutning.

Samlet sett kan det være en fellesnevner at matproduksjon/selvforsyning og inntekt/levestandard er de to viktigste enkeltargumentene for å opprettholde et jordbruk i Finland, Sveits og Norge. Dernest virker det som om det prioriteres noe ulikt med levende bygder høyere i Finland og Norge sammenlignet med Sveits. Analysene tyder videre på at miljø og dyrevelferd rangerer høyere enn landskapsaspekter i Sveits og Finland. Svaralternativene for miljø og dyrevelferd er utelatt i den norske undersøkelsen.

Resultatet kan virke noe ambivalent. På den ene siden forventer befolkningen nasjonal matproduksjon, på den andre siden foregår det både i Sveits og Norge utstrakt grensehandel motivert av betydelige lavere matvarepriser på den andre siden av de respektive grensene. Riktignok gir den sveitsiske undersøkelsen grunnlag for å hevde at sveitserne mener at matvareprisene er for høye. Det kan derfor ikke utelukkes at befolkningen ikke er helt fortrolig med de økonomiske sammenhengene mellom matproduksjon, lønnsomhet, inntektsnivå, priser og støtte. Et slikt funn vil i så fall medføre at befolkningens forventninger ikke er konsistente i forhold til en samfunnsøkonomisk analyseramme og derfor neppe lar seg realisere uten videre.

Hverken matproduksjon/selvforsyning eller inntekt/levestandard i seg selv kan betegnes som fellesgoder produsert av jordbruket. Mat er et privat gode og selvforsyning er en indikator som måler nasjonal produksjon i forhold til forbruk. Det er matvareberedskap som vanligvis betegnes som et fellesgode nært knyttet til produksjon. På den andre siden kan det godt tenkes at respondentene oppfatter matproduksjon, selvforsyning og beredskap som begrep med omtrent samme mening istedenfor å gjøre akademiske distinksjoner. Inntekt/levestandard kan heller ikke betegnes som fellesgoder. Inntekt og levestandard er også private goder. Det kan imidlertid tolkes slik at befolkningens preferanse for at jordbruksbefolkningen oppnår rimelige inntekter/levestandard er et uttrykk for fellesgodet ”inntektslikhet” eller ”aktiv fordelingspolitikk”. De nordiske samfunn er kjent av å prioritere omfordeling for å utjevne inntektsulikheter i større grad enn andre land. Samtidig må det sies at befolkningens preferanser for inntekt/levestandard i hvert fall delvis kan forklares med informasjonsskjevhet. I det minste i den norske debatten fremføres til stadighet vederlag til arbeid og egenkapital pr årsverk som eneste definisjon av jordbruksinntektene. Disse ligger betydelig lavere enn en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Hadde man derimot oppgitt jordbruksinntektene som jordbrukshusholdningens samlede inntekter, ville differansen til industriarbeiderhusholdningen blitt betydelig mindre. Det er ikke sikkert at det da ville ført til samme preferanse for inntekt/levestandard i befolkningen. Dette er selvsagt en hypotese, men som bør gjøres til gjenstand for nærmere undersøkelse.

Hovedkonklusjonen i dette kapitlet kan derfor være at jordbrukspolitikken først og fremst bør legitimeres med samfunnsoppgaver som ikke er fellesgoder. Et fellesgode kan være en samfunnsoppgave, men en samfunnsoppgave trenger ikke å være et fellesgode. Det er ikke utenkelig at de to viktigste samfunnsoppgavene befolkningen muligens synes at staten skal legge til rette for, neppe kan betegnes som fellesgoder. Samtidig må det tas forbehold om konsistensen og rasjonaliteten i befolkningens forventninger slik de kommer til uttrykk i analysene.

I St.meld. nr. 19 (1999-2000) heter det at (s. 10):

Regjeringen har ved gjennomgang av landbrukspolitikken lagt vekt på landbrukets samfunnsnytte på kort og lang sikt. Regjeringen vil øke forbrukerrettingen i matproduksjonen. Landbruket skal i tråd med samfunnets behov:

- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning

Mye av dette er i tråd med den samfunnsøkonomiske vurderingen så langt, men det kan med fordel presiseres. Vi fremmer følgende forslag:

Regjeringen har ved gjennomgangen av landbrukspolitikken lagt vekt på matsektorens samfunnsnytte på kort og lang sikt. Landbrukspolitikken skal bidra til at landbruket på en bærekraftig måte produserer

- *trygg mat og fiber av høy kvalitet*
- *andre varer og tjenester*
- *fellesgoder, herunder å ta vare på næringens samlede ressurser, i tråd med samfunnets behov*

Vi mener det er viktig å presisere at det er politikken som skal bidra til at landbruket settes i stand til å gjennomføre sine oppgaver. Formuleringen understreker videre skillet mellom private goder (mat, fiber og andre varer og tjenester) der markedet i stor grad bør avgjøre behovet og fellesgoder der samfunnet avgjør behovet basert på en politisk bestemt etterspørsel. Vi foreslår at det ikke konkretiseres nærmere hvilke fellesgoder samfunnet skal produsere med unntak av å ta vare på næringens samlede ressurser. Dette er nesten umulig uten å ha foretatt en analyse slik som i Finland og Sveits. Landbruket kan neppe ”produsere fellesgoder som livskraftige bygder”. Landbruket kan i beste fall ”bidra til å produsere fellesgoder som livskraftige bygder”. Vi mener videre at landbrukets samfunnsnytte bør erstattes med matsektorens samfunnsnytte for å poengtere verdikjedeperspektivet.

Legg merke til at inntekt eller lønnsomhet ikke nevnes som egne landbrukspolitiske målsettinger. Det ble det heller ikke gjort i den forrige Stortingsmeldingen fra 1999. Årsaken er at inntekt eller lønnsomhet ikke er mål i landbrukspolitikken. Inntekt kan kun være et virkemiddel for å oppfylle landbrukspolitiske målsettinger.

3 Politikens svar: Utforming av en ny landbrukspolitikk

I forrige kapittel ble jordbrukets samfunnsoppgaver definert som produksjon av matvarer, andre varer og tjenester samt fellesgoder. Målet med dette kapitlet er å skissere en modell for hvordan matsektoren kan settes i stand til å produsere disse varene og tjenestene.

Landbrukspolitiske virkemidler kan analyseres og grupperes etter mange forskjellige måter. Det finnes økonomiske og juridiske virkemidler, og økonomiske virkemidler kan deles i forhold til deres finansiering enten av forbrukere eller skattebetalere. Blant de økonomiske virkemidlene regnes ”klassiske” virkemidler som direkte tilskudd til produkter og innsatsfaktorer, men også tilskudd til forskning, rådgivning og utredning. OECD klassifiserer økonomiske virkemidler i forhold til implementering (innslagpunkt), mens WTO deler økonomiske virkemidler inn i forhold til deres produksjons- og handelsforstyrrende effekt. En annen måte å skille virkemidler er om de er virker generelle eller spesifikke i forhold til bestemte landbrukspolitiske mål. Generelle virkemidler gis uten at myndighetene knytter særlige betingelser for å være berettiget til virkemidlet. Et eksempel er tollvern som alle produsenter av en vare som er omfattet av tollvernet nyter godt av. Et annet eksempel er grunntilskudd som også gis til alle produsenter av den respektive varen. Spesifikke virkemidler gis ved at myndighetene knytter bestemte kriterier til virkemidlet. Tilskudd til bevaringsverdige storferaser er et eksempel på et slikt spesifikt virkemiddel. Valg av landbrukspolitiske virkemidler er begrenset i forhold til de forpliktelsene som følger av Uruguay-avtalens regler for markedsadgang, eksportstøtte og interne støtte og handelsavtaler Norge har med andre land (for eksempel EØS-avtalen). Utover disse står norske myndigheter fritt med hensyn på valg av landbrukspolitisk virkemiddel.

Samfunnsøkonomisk effektivitet er det overordnede prinsippet ved valg av (landbruks-) politisk virkemiddel. Prinsippet innebærer at et (politisk) bestemt mål skal oppfylles slik at kostnadene og eventuelle sideeffekter forårsaket av virkemidlet minimeres. En nødvendig forutsetning for samfunnsøkonomisk effektivitet er at virkemidlene skal være målrettede. Det betyr ikke at virkemidlene trenger å være spesifikke. Et generelt virkemiddel som tollvern eller grunntilskudd kan være målrettet i forhold til målet matvaresikkerhet. Politikken ønsker gjennom insentiver å endre markedsaktørenes adferd slik at deres nye politikktilpassede adferd bidrar til å oppfylle målene. Myndighetene kan imidlertid i svært sjelden grad kunne garantere at målene oppfylles. Det vil være avhengig om næringsaktørene velger å følge de insentivene politikken setter samt at insentivene er satt riktig.

Et kjent resultat innen politisk økonomisk teori er en såkalte Tinbergen-regelen som tilsier at hvert mål krever minst ett virkemiddel. I prinsippet ville dette gi en svært oversiktlig jordbrukspolitik der det klart gikk frem hvilke virkemidler som settes inn for å nå hvilke mål. I virkeligheten kan målene være i konflikt med hverandre, samtidig som virkemidler kan forsterke hverandre eller virke mot hverandre. Et eksempel på det første er Brunstad, Gaasland og Vårdal (2005) som påviser at et virkemiddel som arealstøtte er effektiv i forhold til fellesgodet kulturlandskap, men at det også bidrar positivt til fellesgode matvaresikkerhet. Budsjettstøtte, som ofte brukes for å finansiere samfunnsoppgaver, har negative sideeffekter på arbeidsmarkedet hvis den finansieres gjennom skatt på arbeid (inntektsskatt). Videre kan det finnes mange lokale, regionale og nasjonale fellesgoder slik at antallet virkemidler til å oppfylle de potensiell mange målene lett kan bli kompleks og uoversiktlig.

Økonomiske vs. juridiske virkemidler

Dagens landbrukspolitik bruker en kombinasjon av økonomiske og juridiske virkemidler. Med juridiske virkemidler menes virkemidler som er formulert som lover og forskrifter og der det ikke følger en finansiell transaksjon med virkemidlet. Også økonomiske virkemidler er forankret i lover og forskrifter, men til forskjell for juridiske virkemidler er det en finansiell transaksjon knyttet til det økonomiske virkemidlet. Jordloven, odelsloven og loven om regulering av svine- og fjørfeproduksjon er viktige eksempler på juridiske virkemidler i jordbrukspolitikken.

Juridiske virkemidler er som regel spesifikke virkemidler, mens økonomiske virkemidler kan være både generelle og spesifikke. En annen viktig forskjell er at juridiske virkemidler ikke har budsjettmessige konsekvenser (men kan påføre næringen direkte eller indirekte kostnader), mens økonomiske virkemidler er forbundet med utbetalinger fra statsbudsjettet eller reduserte skatteinntekter. Juridiske virkemidler er ”strengere” i den forstand at brudd på lover eller forskrifter sanksjoneres. Økonomiske virkemidler er derimot basert på frivillig deltakelse (med unntak av importvernet som ingen produsent kan unndra seg). I et slikt perspektiv kan juridiske virkemidler innebære sterkere insentiver og dermed mer målretting, men det gjelder bare dersom det kan etableres en sterk sammenheng mellom målet og det juridiske virkemidlet.

Konsument- eller skattefinansiert støtte

Et viktig spørsmål er om støtte til fellesgoder kan legitimeres med et importvern som gir høyere priser innenlands sammenlignet med verdensmarkedet. Paarlberg *et al.* (2002) argumenterer med at multifunksjonalitet ikke legitimerer bruk av tollvern. Bakgrunnen er at direkte prisstøtte vil kunne opprettholde bondens effektive pris selv om det åpnes for full utenlands konkurranse. I analysen er det ikke tatt hensyn til at skattefinansiering av direkte tilskudd påfører samfunnet et velferdstap gjennom skattlegging. I sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser anbefaler FIN (2005) ”å bruke en skattekostnad på 20 øre per krone for netto økt offentlig finansiering som følge av det offentlig tiltak” (s. 27). Det betyr at en kompensasjon av reduserte innenlandske priser gjennom (generell) prisstøtte bør ta hensyn til skattekostnaden.

I det følgende vises velferdseffekten av å kompensere reduserte innenlandske priser med grunntilskudd for melk og kyllingkjøtt for årene 2006 og 2008. Datagrunnlaget for beregningene er OECDs PSE-beregninger. Velferdseffekten er beregnet for ulike verdier av etterspørselstettheten og ulike nivåer av prisreduksjonen. I tabellene nedenfor er prisen i første rad gjeldende produsentpris for vedkommende vare i det respektive året og prisen i siste rad tilsvarende verdensmarkedspris. Således viser tallene i tabellens siste rad alltid velferdseffekten av en fullstendig tilnærming av det innenlandske prisnivå mot verdensmarkedet. Velferdseffektene er vist i tre farger. For tall i sort er det ingen velferdseffekt. Røde tall innebærer velferdstap, mens grønne tall innebærer velferdsgevinst. I beregningene er det tatt hensyn til en skattekostnad på 20 % og en transaksjonskostnad av prisstøtte på 0,2 % (Rørstad et al. 2007). Det er ikke regnet inn transaksjonskostnad for tollvern. Dette fordi det antas at det ikke vil være endringer i importen, likeledes som det forutsettes at det ikke vil være endringer i innenlands produksjonsmengde. Det er videre viktig å understreke at velferdseffekten kun gjelder norsk økonomi. Denne forutsetningen undervurderer velferdseffektene av å redusere innenlandske priser og innføre grunntilskudd. Årsaken er at reduserte innenlandske priser øker innenlands etterspørsel og dekkes inn gjennom import (da innenlands produksjonsmengde holdes uendret). Velferdsgevinsten som oppstår i utlandet gjennom økt eksport til Norge er ikke medregnet her.

Tabell 3.1 Velferdseffekt av å kompensere reduserte innenlandske priser for melk med grunntilskudd i 2006 (mill. kr)

Innenlands pris/Etterspørselstetthet	Etterspørselstetthet						
	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6	-0.8	-1	-1.5
3.48	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
3.15	-0.083	-0.063	-0.022	0.019	0.059	0.100	0.202
2.82	-0.170	-0.134	-0.062	0.010	0.083	0.155	0.335
2.49	-0.262	-0.215	-0.120	-0.025	0.070	0.165	0.402
2.16	-0.358	-0.304	-0.196	-0.088	0.021	0.129	0.400
1.84	-0.459	-0.403	-0.290	-0.177	-0.064	0.048	0.331

Kilde: Egne beregninger.

Tabell 3.1 viser at velferdseffekten ikke er entydig for settet av kombinasjoner av parameterverdier for innenlands pris og etterspørselstetthet for melk i 2006. Den er negativ for lite elastisk etterspørsel og liten prisreduksjon, men positiv for mer elastisk etterspørsel og høyere prisreduksjon. Grunnen er at lite elastisk etterspørsel gir liten positiv endring i konsumentoverskudd ved prisreduksjon, samtidig som skattekostnaden kun er avhengig av prisreduksjonens (eller grunnstilskuddets) størrelse.

Tabell 3.2 Velferdseffekt av å kompensere reduserte innenlandske priser for melk med grunntilskudd i 2008 (mill. kr)

Innenlands pris/Etterspørselastisitet							
	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6	-0.8	-1	-1.5
3.65	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
3.42	-0.065	-0.055	-0.035	-0.015	0.005	0.025	0.075
3.19	-0.133	-0.115	-0.079	-0.044	-0.008	0.027	0.116
2.96	-0.202	-0.179	-0.132	-0.086	-0.039	0.008	0.124
2.73	-0.274	-0.248	-0.194	-0.141	-0.088	-0.034	0.099
2.50	-0.349	-0.321	-0.265	-0.210	-0.154	-0.098	0.041

Kilde: Egne beregninger.

En sammenligning av tabell 3.1 (melk i 2006) og tabell 3.2 (melk i 2008) illustrerer at velferdsgevinsten også er avhengig av nivået av norsk produsentpris og verdensmarkedsprisen. Når differansen mellom norsk pris og verdensmarkedsprisen er lavere (som i 2008 sammenlignet med 2006) kreves det en høyere prosentvis reduksjon av den norske prisen for å få positiv velferdseffekt. Det er færre grønne tall i tabell 2 sammenlignet med tabell 1. Med andre ord reduseres gevinsten av en slik politikkomlegging dersom prisene på verdensmarkedet er høye. I og med at melk er et produkt som er lite prisfølsom (lav etterspørselastisitet), tyder analysen på at en overgang fra konsumentbetalt pristøtte til skattebetalt prisstøtte trolig vil ha negativ velferdseffekt innenlands.

Situasjonen er noe annerledes for kylling. I både tabell 3.3 og tabell 3.4 overveier de grønne tallene og indikerer at det er større mulighet for positiv velferdseffekt. Det antas også at kylling er et mer prisfølsom produkt med høyere priselastisitet.

Tabell 3.3 Velferdseffekt av å kompensere reduserte innenlandske priser for kylling med grunntilskudd i 2006 (mill. kr)

Innenlands pris/Etterspørselastisitet							
	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6	-0.8	-1	-1.5
14.98	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
12.54	-0.020	-0.008	0.014	0.037	0.060	0.083	0.139
10.10	-0.042	-0.022	0.019	0.059	0.099	0.140	0.241
7.65	-0.067	-0.040	0.013	0.066	0.119	0.172	0.304
5.21	-0.094	-0.064	-0.003	0.058	0.118	0.179	0.330
2.77	-0.124	-0.092	-0.029	0.034	0.097	0.160	0.318

Kilde: Egne beregninger.

Tabell 3.4 Velferdseffekt av å kompensere reduserte innenlandske priser for kylling med grunntilskudd i 2008 (mill. kr)

Innenlands pris/Etterspørselastisitet							
	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6	-0.8	-1	-1.5
16.04	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
14.14	-0.022	-0.014	0.002	0.017	0.033	0.049	0.089
12.24	-0.046	-0.032	-0.004	0.024	0.053	0.081	0.151
10.34	-0.072	-0.053	-0.016	0.021	0.058	0.095	0.187
8.44	-0.099	-0.078	-0.036	0.007	0.049	0.091	0.197
6.55	-0.128	-0.106	-0.062	-0.018	0.026	0.070	0.180

Kilde: Egne beregninger.

Den foreløpige konklusjonen blir da at hvis fellesgodet skal finansieres gjennom produksjonsrettet støtte, så kan konsumentfinansiert støtte for produkter med lav etterspørselastisitet være å foretrekke fremfor skattefinansiert støtte. Hovedgrunnen for dette resonnementet er at skattefinansiering er kostbar. Med gratis skattefinansiering vil det under ingen omstendigheter være lønnsom å konsumentfinansiere støtte til produksjon av fellesgoder.

Det er viktig å understreke at beregningene over ikke nødvendigvis krever en reduksjon av importvernet. Beregningene forutsetter kun en reduksjon av det innenlandske prisnivået. Innenfor uendret importvern er det antakelig kun mulig å redusere prisene ved hjelp av offentlig regulering, siden markedsaktørene neppe vil ha et insentiv til å redusere prisene selv.

Kobling og transaksjonskostnader

Kobling betyr at det er en positiv eller negativ sammenheng mellom et privat gode og et fellesgode. Sammenhengen kan eksempelvis komme av at begge goder bruker samme innsatsfaktor (for eksempel jordbruksareal eller bosetting). I tillegg kan det tenkes at fellesgoder er relatert til hverandre. Romstad *et al.* (1999) analyserer hvordan ulike tilfeller av kobling påvirker optimal bruk av virkemidler. Dersom det er positiv og sterk sammenheng mellom produksjonen av det private godet og fellesgodet er direkte prisstøtte et effektivt virkemiddel. Dersom det er komplementaritet eller konkurranse mellom godene, vil direkte tilskudd rettet mot fellesgodet være å foretrekke. Analysen kan bli enda mer kompleks dersom det foreligger en positiv eller negativ sammenheng mellom flere fellesgoder. Med transaksjonskostnader menes de kostnader som trenges for å administrere politiske virkemidler. Med bakgrunn i lavere transaksjonskostnader argumenterer Vatn (2002) at tilskudd rettet mot produksjon (for eksempel prisstøtte) kan være mer effektiv gitt at det er en sterk positiv sammenheng mellom produksjonen av det private gode og fellesgodet.

Det foreligger empirisk litteratur som gjennom case studier har forsøkt å finne frem til optimal virkemiddelbruk i forhold til kobling og transaksjonskostnader. I det følgende presenteres tre studier før det refereres til resultater av en workshop organisert av OECD i 2006 som hadde kobling i et multifunksjonelt jordbruk og implikasjoner for virkemiddelbruken som tema.

Havlik *et al.* (2005) studerer kobling i produksjon av storfekjøtt (ammekyr) og fellesgodet biodiversitet (tilnærmet gjennom dyreintensitet pr arealenhet) på enkeltbruksnivå for to regioner i Frankrike. Studien konkluderer med at produksjonsrettet støtte alene er neppe et optimal virkemiddel til å fremme fellesgodet biodiversitet. Årsaken er først og fremst at produksjonsrettet støtte øker dyreintensiteten pr arealenhet og dermed gjør det mer krevende å opprettholde biodiversitet. I dette ligger en forutsetning om at biodiversitet reduseres (dvs. konkurrerer med kjøttproduksjon) over en viss dyretetthet. Hvis biodiversitet ligger under en viss dyretetthet kan produksjonsrettet støtte riktignok føre til økt biodiversitet. Hvorvidt et fellesgode er komplementær eller konkurrerende med produksjonen av det private gode vil variere lokalt.

Derfor er generelle virkemidler i mange sammenhenger ikke å foretrekke. Studien ser imidlertid bort fra at transaksjonskostnader kan variere mellom ulike virkemidler.

Peerlings and Polman (2004) studerer kobling i produksjon av melk og fellesgodet biodiversitet basert på nederlandske melkebruk. Biodiversitet er målt ved deltakelse i et miljøprogram der bøndene forplikter seg til å utsette slåing av gress inntil hekkeperioden for bakkehekkende fugl er over. Studien tar hensyn til transaksjonskostnader som oppstår hos bonden bruket gjennom administrasjon, implementering og kontroll, men ikke transaksjonskostnader som oppstår i landbruksforvaltningen. Ett av studiens resultater er at melkeproduksjon og biodiversitet er substitutter (konkurrerende). Det er bare få bruk som ville ha fordeler ved å produsere melk og biodiversitet i fellesskap (economies of scope). Begge resultatene leder til hovedkonklusjonen om at de fleste bruk ville nok heller spesialisert produksjonen (enten melk eller biodiversitet ved å delta i miljøprogrammet) istedenfor å produsere både melk og biodiversitet. Som Havlik m. fl. (2004) understreker studien til Peerlings and Polman (2004) at fellesgoder er komplekse og at optimal virkemiddelbruk derfor kan variere fra bruk til bruk. Det understreker betydningen av målrettede virkemidler tilpasset et enkelte bruks behov.

Wossink og Swinton (2007) studerer også hvordan ulike former for kobling mellom produksjonen av fellesgodet og produksjonen av det private gode. Den teoretiske analysen som ligger til grunn for studien finner heller ikke støtte for påstanden om at produksjonsrelaterte tilskudd generelt kan legitimeres til å fremme produksjonen av fellesgoder. Analysen tar riktignok ikke hensyn til transaksjonskostnader. Forfatterne innrømmer likevel at dersom jordbruket er avhengig av støtte og jordbruket produserer fellesgoder i tillegg til matvarer, så vil en sterk reduksjon av støtten også redusere produksjonen av fellesgodene. Dette resultatet kan også formuleres på den måten at produksjonsrettet støtte kan være fornuftig dersom formålet er å sikre generell lønnsomhet i produksjonen av matvarer (men ikke i produksjonen av fellesgoder).

Den trolig nyeste og mest omfattende kunnskapen i forhold til kobling i et multifunksjonelt jordbruk og hva slags implikasjoner dette har for politikktutforming finnes trolig i OECD (2008) som inneholder presentasjonene og de etterfølgende diskusjonene av en workshop arrangert av OECD i 2006. I sammendraget er det formulert følgende resultater som har krystallisert ut i presentasjonene og diskusjonene på workshopen.

- Etterspørselen etter fellesgoder varierer fra land til land og fra region til region.
- Produksjon av matvarer og produksjon av fellesgoder kan være komplementær eller står i konkurranse med hverandre.
- Produksjonen av ulike fellesgoder kan være komplementær eller står i konkurranse med hverandre.
- Vurderingen av fellesgoder trenger et dynamisk perspektiv, ikke et statisk perspektiv.
- Det fornuftige forvaltningsnivå for å administrere fellesgoder er ikke nødvendigvis det nasjonale nivå.
- Målrettede virkemidler er generelt sett å foretrekke fremfor generelle virkemidler, også når en tar hensyn til transaksjonskostnader.
- Generelle virkemidler innebærer lavere transaksjonskostnader, men er ikke nødvendigvis treffsikre i forhold til fellesgoder.
- Produksjonen av fellesgoder krever mer enn kun jordbruk og jordbrukspolitik.

Workshopen kunne ikke gi svar på alle spørsmålene. Et viktig spørsmål forble åpent: Hvor går grensen mellom nytten av å målrette virkemidler og kostnaden av å måtte bære transaksjonskostnader. Det synes å være stor enighet om at dette forholdet står sentralt i vurderingen av optimal virkemiddelbruk for et multifunksjonelt jordbruk, men at det ikke kan gis et generelt svar på optimal virkemiddelbruk. Diskusjonen på workshopen tydet imidlertid på at arealtilskudd av mange ble oppfattet å ligge forholdsvis nært opp til den optimale balansen mellom målretting og transaksjonskostnader.

Institusjonelle forhold i politikutformingen

Utformingen av de økonomiske virkemidlene og noen av de juridiske virkemidlene i norsk landbrukspolitikk skjer i årlige forhandlinger mellom næringsorganisasjonene og Staten. For andre juridiske virkemidler kan Staten legge inn forutsetninger om behandling senere. Jordbruksforhandlingene forstås som en konkretisering av målene til den til en hver tid gjeldende landbrukspolitikk. Forhandlingenes organisering og tidsmessige plassering (sammenfall med lønnsforhandlinger i industri, privat tjenestesektor og offentlig sektor) gjør det imidlertid nærliggende å tolke avtaleinstituttet som et inntektsoppgjør. Det kalles riktignok forhandlinger om inntektsmuligheter med bakgrunn i at bønder er selvstendige næringsdrivende. Forhandlingens gang og oppbygging av rammen tilsier imidlertid sterkt at hovedformålet er å forhandle om en inntektsutvikling for landbruket fremfor at det forhandles om betingelser for jordbrukets produksjon av fellesgoder.

Det kan argumenteres med at avtaleinstituttet mangler demokratisk kontroll. Det er *de jure* feil, men kan *de facto* være riktig. Stortinget godkjenner så å si alltid resultatet av en fremforhandlet jordbruksavtale. Det kan videre hevdes at separat behandling av jordbruksoppgjøret gjør det svært krevende å se støtten til jordbruket i sammenheng med utgifter på andre politikkområder. Stortinget behandler den årlige proposisjonen om jordbruksoppgjøret om sommeren og gjør da et vedtak med konsekvenser for budsjettet for året som kommer. På mange måter binder Stortinget seg da i forkant av de ordinære budsjettforhandlingene om høsten. Riktignok behandles jordbruksoppgjøret separat fra den ordinære budsjettbehandlingen, men Regjeringen vil nødvendigvis se størrelsen på rammen i et jordbruksoppgjør i sammenheng med den generelle økonomiske situasjonen og potensielle bevilgninger på de andre politikkområdene. Denne avveiningen mellom størrelse på rammen på den ene siden og behovet for budsjettstøtte til andre formål på den andre siden synes for tiden å foregå innad i Regjeringen i forkant av fremleggelsen av statens tilbud. Avveiningen burde imidlertid heller foretas i Stortinget og av Stortinget. En mulig endring kan da være at rammen bestemmes av Stortinget i forbindelse med høstens budsjettvedtak uten forutgående jordbruksforhandlinger.

Jordbruksforhandlingene er bredt forankret i den norske korporative modellen der virkemidler utformes i nær dialog med de berørte partene. Det skal sikre aksept for den politikken man enes om. Det kan også argumenteres med at næringen har bedre informasjon om situasjonen i jordbruket enn det Staten har. Derfor kan det være fornuftig at virkemidler bestemmes av næringen og Staten i fellesskap. En mulig endring kan da være at fordelingen av rammen fortsatt er gjenstand for formelle forhandlinger mellom Staten og næringsorganisasjonene etter at Stortinget har vedtatt rammens størrelse.

Det er viktig å diskutere forhandlingsinstituttet i lys av St.meld.nr. 19 (2008-2009) "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap" (FAD 2009) der det blant annet heter at samordnet bruk av virkemidler er et viktig mål for forvaltningspolitikken og at "*Verksemdene skal sjå ut over sitt eige ansvarsområde. ... Sektormål skal ikkje stå i vegen for gode løysningar på tvers*" (s. 9). Det kan argumenteres med at jordbruksforhandlingene nettopp står i veien for å finne gode løsningen på tvers av sektorer. Det er rimelig at for eksempel Miljøverndepartementet trekkes sterkere inn når det gjelder miljøpolitiske virkemidler i landbrukspolitikken, eventuelt at mer av ansvaret for finansieringen av miljøpolitiske virkemidler i landbrukspolitikken overføres til Miljøverndepartementet. Likeledes kunne det tenkes at Kyst- og Regionaldepartementet i større grad trekkes inn for å sikre fellesgodet "levende bygder" der landbruket spiller en sentral og aktiv rolle.

Ved siden av de institusjonelle problemene med avtaleinstituttet skissert over, er det problematisk at jordbruksforhandlingene fokuserer på inntekt når inntekt kun er et virkemiddel, men ikke et mål med jordbrukspolitikken. Fokus på inntekt kommer av at rammen beregnes med utgangspunkt i forventede inntekter og kostnader før oppgjør, og uttrykkes som vederlag til arbeid og egenkapital pr årsverk i jordbruket. Det kan diskuteres hvorvidt dette målet i seg selv gir et "riktig" inntrykk av inntektene i jordbruket. Men lønnsomheten i jordbruket er trolig en svært viktig variable særlig i forhold til rekruttering. For å gi utformingen av virkemid-

delbruken større legitimitet og for å bedre sammenhengen mellom virkemidler og mål i jordbrukspolitikken, bør det i eventuelle jordbruksforhandlinger forhandles i forhold til omforente indikatorer som måler jordbrukets bærekraft. Lønnsomheten i næringen vil da kunne være én av flere kriterier. Rent praktisk vil dette kunne bety at det i forhandlingene bør legges større vekt på resultatkontrollen i jordbruket og andre verktøy som måler jordbrukets bærekraft.

At jordbruksforhandlingene er ettårige kan bidra til en kortsiktig politikk som vanskeliggjør langsiktige prioriteringer. Søyland *et al.* (2002) har kommet med forslag om flerårige avtaler og forslaget synes også å få støtte hos bøndene ifølge en spørreundersøkelse utarbeidet i forbindelse med et større forskningsprosjekt om produktivitet og konkurransekraft i norsk jordbruk. I andre vestlige land er det vanlig at virkemidler vedtas med en varighet på 3-4. Et nylig avsluttet forskningsprosjekt viser at det for land der de politiske og administrative kostnadene med å gjennomføre reformer i jordbrukspolitikken er lave, kan være en fordel å endre politikken hyppigere og i mindre skritt (Mittenzwei *et al.* 2010).

Hvilke konkrete virkemidler som trenges er kritisk avhengig av hvilke mål som er spesifisert. Balansen går mellom målretting, treffsikkerhet og skreddersyning på den ene siden og informasjons-, implementerings-, administrasjons- og kontrollkostnader (kort sagt transaksjonskostnader) på den andre siden. I tillegg spiller prisfølsomhet i etterspørselen en viktig rolle.

For å skape legitimitet og åpenhet i forvaltningen av landbrukspolitikken burde det stilles krav til at formålet med virkemidlet kommer klart frem i de respektive forskriftene. Slik er det neppe i dag som eksemplet med forskriften for produksjonstilskudd i jordbruket tydelig illustrerer (Lovdata, <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20020322-0283.html>, nedlastet 21.06.2010):

Formålet med produksjonstilskudd i jordbruket er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp.

Formålet kan, paradoksalt nok, lett oppfattes som en blankofullmakt til å utforme produksjonstilskudd nærmest uavhengig av de målsettinger Stortinget har satt. Dette fordi produksjonstilskuddene nærmest per definisjon ansees for å støtte opp om de landbrukspolitiske målsettingene.

Et lignende eksempel finner vi i forskriften for avløsertilskuddet. Formålet gir seg selv (dvs. er en tautologi) og er ikke knyttet til et bestemt landbrukspolitisk mål. (Lovdata, <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/td-20061108-1227-0.html#1>, nedlastet 21.06.2010):

Føremålet med tilskot etter denne forskrifta er å medverke til å dekkje kostnadene til avløyning i jordbruket.

4 Skogbruk

Innledning

Skogen spiller en multifunksjonell rolle. Den skal være inntektskilde for eierne og de som arbeider i skogen samtidig som den skal være produksjonsgrunnlag for den treforbrukende industrien. I tillegg skal skogen ta vare på naturmangfoldet og være rekreasjonssted for befolkningen. Skogen er også viktig for klimaet, - både for mikroklimaet som bl.a. beskyttelse mot vind og erosjon og for makroklimaet som CO₂-regulator og karbonoppsamler.

Som næring kjennetegnes skogbruk av langsiktighet. Mange av de tiltak som utføres i skogen i dag vil først gi økonomisk utbytte om 70-80 år. En slik langsiktighet kan påvirke inves-

teringslysten; - særlig hos eierne av de mindre skogene som har en liten og oftest sporadisk inntekt fra skogen.

Usikkerhet om hvor vidt konsesjonslover etc. vil gjøre det mulig å overdra skogeiendommen til neste generasjon som ofte bor i andre kommuner enn i den kommunen hvor skogen ligger, vil også kunne virke negativt på investeringslysten. Det samme gjør vanskeligheten med å etablere en skogbruksbedrift som et aksjeselskap.

I og med at skogbruk er en ekstrem langsiktig næring, er det også forbundet med stor usikkerhet med hensyn på samfunnsutviklingen på lang sikt. I dag er det ønskelig å satse på bioenergi bl.a. fra skogbruket; - hvordan vil dette være når vi nærmer oss midten av inneværende århundre? Vil andre energikilder bli tatt mer i bruk; - for eksempel solenergi – og dermed gjøre bioenergi mindre aktuelt?

Ut fra de prognoser vi har i dag vil olje- og gassinntektene synke utover i århundret; - det kan da være gunstig å ha bygd opp et konkurransedyktig skogbruk som kan levere produkter både til bioenergi, til trelast- og møbelindustrien og til ulike former for treforedlingsbedrifter.

Eiendomsstruktur

Skogen i Norge er fordelt på i underkant av 120 000 eiendommer med mer enn 25 dekar produktivt skogareal. Det norske skogbruket er et småskalaskogbruk hvor nesten 60 prosent av de i alt 120 000 skogeiendommene har mindre enn 250 dekar produktivt skogareal mens bare ca 4 prosent av eiendommene har mer enn 2000 dekar produktivt skogareal. Eiendommene med mer enn 2000 dekar har imidlertid over 47 prosent av det produktive skogarealet.

Snaue 2 prosent (ca 2000 eiendommer) er eid av staten, kommuner eller andre upersonlige eiere, men disse 2000 eiendommene har ca 22 prosent av det produktive skogarealet.

I alt 37 500 skogeiendommer blir drevet i kombinasjon med jordbruksdrift og denne andelen er stadig synkende. I 1979 var antallet 75 000.

Andelen skogeiendommer med avvirkning i året øker med økende skogstørrelse. Mens det bare var ca 5 prosent av skogene med mindre enn 250 dekar produktivt skogareal som for eksempel hadde avvirkning i 2008, var andelen 54 prosent i skoger med mer enn 2000 dekar produktivt skogareal. I de aller største skogene med et produktivt skogareal på over 20 000 dekar, var det avvirkning i 76 prosent av skogene.

I 2008 var det noe over 25 000 personlige skogeiere eller noe over 21 prosent av alle personlige skogeiere, som hadde positiv næringsinntekt fra skogbruk. I gjennomsnitt var næringsinntekten 36 000 kroner fra skogbruket og 99 000 kroner fra jordbruket. Samlet var gjennomsnittlig bruttoinntekt for disse skogeierne 483 000 kroner slik at skogbruket bare sto for noe over 7 prosent av samlet bruttoinntekt. For eierne av de aller største skogeiendommene med mer enn 20 000 produktivt skogareal, utgjorde næringsinntekten fra skogbruket 38 prosent (551 000 kroner) av samlet bruttoinntekt (1 446 000 kroner).

Ca. 39 000 skogeiere er medlemmer i et av de åtte andelslagene som er tilsluttet Norges Skogeierforbund. I tillegg er ca 230 skogeiere organisert i den frittstående skogeierorganisasjonen NORSKOG. En meget stor andel av skogeierne er derfor ikke organisert i noen skogeierorganisasjon. Dette gjelder særlig eierne av de mindre og midlere skogeiendommene.

I og med at store skogområder består av mange små eiendommer med forskjellige eiere, er det ikke mulig å få til en optimal utnytting av skogområdene på samme måte som om skogområdet bare hadde bestått av *en* eiendom.

Avvirkning

39 prosent av landarealet er skogkledd. Av dette er 28 prosent eller 69 millioner dekar produktiv skog under barskoggrensen². Den stående kubikkmassen utgjør 748 millioner kubikk-

² Finnmark er ikke medregnet.

meter og den årlige tilveksten 25 millioner kubikkmeter³. De første landsdekkende skogregistreringene i perioden 1919-1925 viste en stående kubikkmasse og en årlig tilvekst på 312 og 10,7 millioner kubikkmeter⁴.

I midten av forrige århundre utgjorde gran 53 prosent, furu 28 prosent og lauvtrær 19 prosent av den stående kubikkmassen. Fram til i dag har andelen av furu og lauvtrær økt slik at granas andel av den stående kubikkmassen i dag utgjør 45 prosent mens furuandelen har økt til 33 prosent og lauvtreandelen til 22 prosent. Ut fra en verdivurdering av trevirke, er det bekymringsfullt at lauvtreandelen øker da mesteparten av denne økningen skjer i form av lauvtrevirke med lav virke kvalitet.

I gjennomsnitt for flere år har avvirket virke til industrien fordelt seg på 75 prosent granvirke, 24 prosent furuvirke og 1 prosent lauvtrevirke. I tillegg kommer virke til brensel og husbehov på gårdene. Lauvtrevirke utgjør her en vesentlig del uten at det foreligger noen statistikk for dette. En økt satsing på biobrensel vil føre til økt avvirkning av virke av dårlig kvalitet og særlig da av lauvtrevirke.

Oppbyggingen av landet etter siste verdenskrig førte til stor etterspørsel etter trevirke slik at driftsåret 1951-1952 er det året hvor avvirkningen var størst med over 13 millioner kubikkmeter. I dette århundre har det årlige avvirkningskvantumet for salg i gjennomsnitt ligget på pluss/minus åtte millioner kubikkmeter. Foreløpige tall viser at avvirkningen i 2009 var ekstremt lav hvor bare 6,8 millioner kubikkmeter ble levert til den treforbrukende industrien.

Svingningene i avvirkningsnivået mellom år har flere årsaker. De viktigste årsakene er konjunktursvingningene som gir seg utslag i virkesprisene og klimatiske forhold som påvirker hogst- og framdriftsforholdene i skogen.

I prosent av hogstmoden skog er avvirkningen lavere i de minste enn i de større skogene. Skogbruksinntekten betyr lite for eierne av de minste skogene samtidig som de ofte har små forstlige kunnskaper. For å øke avvirkningen i de minste skogene kreves det økt innsats fra det offentlige og det private veiledningsapparatet både når det gjelder opplysninger og praktisk gjennomføring av skogsdrifta.

Den årlige avvirkningen har ligget langt under tilveksten i hele den perioden vi har statistikk for (fra og med 1918). Mens den årlige tilveksten i de norske skogene i dag er ca 25 millioner kubikkmeter, så avvirkres det i underkant av ca 10 millioner kubikkmeter årlig inkludert ved til brensel og forbruk på gårdene.⁵ Dette gir en årlig nettovest i den stående kubikkmassen på ca 15 millioner kubikkmeter.

Det er urealistisk å tro at hele denne nettotilveksten kan avvirkres. Det er mange skranker som gjør at dette ikke er mulig. Her skal bare nevnes avvirkningsrestriksjoner pga. verne- og miljøhensyn, naturlig avgang, aldersfordeling på skogen, vanskelig terreng og eiendomsstruktur. Beregninger viser at det ikke er realistisk å regne med at det framtidige avvirkningskvantumet kan økes med mer enn i underkant av fire millioner kubikkmeter (Hobbelstad 2002).

I de gamle skogområdene (Østlandet, Agder og indre deler av Trøndelag) dominerer grana skogbildet på de beste bonitetene og i det lettest tilgjengelige terrenget. For skogeieren har det derfor gitt størst økonomisk utbytte å avvirke gran. Dette har ført til en økning av hogstmoden skog på lavere boniteter og i vanskelig terreng. I framtiden må en større del av avvirkningskvantumet hentes fra disse områdene med det resultat at hogst- og framdriftskostnadene vil øke. Relativt sett er det også mer furu- og lauvskog på lavere boniteter slik at økt avvirkning vil føre til at furu- og lauvtrevirke vil utgjøre en relativt større andel av det totale avvirkningskvantumet. Med unntak av spesialsortimenter er furu- og lauvtrevirke dårligere betalt enn granvirke.

³ I den produktive skogen er den stående kubikkmassen og tilveksten henholdsvis 725 og 23,6 millioner kubikkmeter.

⁴ Kilde: Landsskogtakseringen

⁵ Det er meget usikre tall for husbehovsvirke og ved da det de senere årene ikke samles inn data for dette virket. Tidligere års statistikk for dette virket var også meget usikker.

I årene etter krigen ble det foretatt en betydelig skogreisning i kystfylkene. Disse planteområdene begynner nå å bli hogstmodne. I følge landsskogtakseringen har kystfylkene over 40 prosent av den stående kubikkmassen. Avvirkningen i disse områdene er derimot meget lav og tilsvarer i dag bare 20 prosent av tilveksten. Terrenget i disse områdene kan være meget vanskelig og relativt store områder ligger i områder som karakteriseres som inngripsfrie naturområder etter INON-klassifiseringen. Framtransporten av skogsvirket er og vil bli dyrt i disse områdene og den vil også kunne føre til konflikter mellom skogbruket og verne- og miljøinteressene. Det er derfor viktig at det offentlige setter inn tilstrekkelig med økonomiske virkemidler her samtidig med en dyktig veiledning.

En stadig større andel av arbeidsinnsatsen ved både hogst og framtransport av virke, foregår ved leid hjelp og da vesentlig av skogsentreprenører. I 1992 ble 24 prosent av hogstarbeidet utført av eier og ulønnede familiemedlemmer mot 8 prosent i 2007. Når det gjaldt terrengtransporten var de tilsvarende tallene 27 og 6 prosent.

De siste årene har over 90 prosent av avvirkningskvantumet blitt hogd og framkjørt med hogstmaskiner og lassbærere.

Foryngelse

Skogbruksloven og *Forskrift om bærekraftig skogbruk* (forskrift 2006-06-07 nr 593) stiller krav om at skogeieren skal sørge for nødvendige tiltak for å sikre tilfredsstillende foryngelse etter hogst. I § 8 i forskriften er det redegjort for hva som er tilfredsstillende foryngelse. I tabellform er det satt opp både tilrådd plateantall per dekar og minste lovlige planteantall for henholdsvis gran og furu på de ulike boniteter. Minste lovlige planteantall bør økes da det er satt så lavt at ikke tilfredsstillende en kvalitetsmessig tilfredsstillende foryngelse.

Ut fra det plantetall som settes ut totalt i de norske skogene i året, er det mye som tyder på at § 8 i forskriften om bærekraftig skogbruk ikke blir oppfylt. Siden 1990 har det vært en kraftig nedgang i planteantallet. Det årlig tilplantede arealet er sunket fra i underkant av 291 000 dekar i 1991 til i underkant av 137 000 dekar i 2009.⁶ Antall utsatte planter per dekar har i det samme tidsrommet sunket fra 213 til 166. Etter § 8 i forskriften om bærekraftig skogbruk er minste lovlige planteantall både for gran og furu på de beste bonitetene 150 planter per dekar. For de dårligste bonitetene er minste lovlige planteantall 50 planter per dekar.

Det er et klart behov både for kontroll og ikke minst veiledning når det gjelder den manglende oppfølgingen av nyplanting etter foryngelseshogst.

Det er særlig viktig med tilplanting med riktig antall planter på de beste bonitetene. Dersom en i stedet satser på naturlig foryngelse på de beste bonitetene vil omløpstiden øke med 20 til 30 år. Med for lavt planteantall per dekar vil i tillegg mye av den framtidige produksjonen på arealet skje i form av lauvoppslag av dårlig kvalitet som igjen hindrer veksten av granplantene.

Skogkulturtiltak må vurderes både ut fra et privatøkonomisk og et samfunnsøkonomisk ståsted. De kostnader som nedlegges i etablering av et skogbestand i dag vil først gi direkte inntekt ved neste foryngelseshogst om ca 65 til 120 år avhengig av først og fremst boniteten. I de noe større skogene vil foryngelsen være en kontinuerlig prosess ved at det årlig foretas foryngelseshogster. I de mindre skogene vil foryngelseshogstene foregå med til dels lange tidsintervall.

Den lange tidshorisonen i skogbruket er helt spesiell og bør være et viktig moment for at samfunnet bærer en stor del av kostnadene ved skogforyngingen gjennom skattefordeler ved å bruke skogfond i tillegg til tilskuddsordninger. Skogfondsordningen er gunstig for de som avvirker skog, men for eiere som har lite skog å avvirke, men som kan foreta mye plantinger, må direkte tilskudd vær løsningen.

⁶ Tallene gjelder skogkulturarbeid som er utført med skogfondsmidler og/eller som har fått statstilskudd.

For den framtidige skogproduksjonen er det nødvendig at det sørges for tilfredsstillende foryngelse etter hogsten. Dette er nødvendig både for produksjonen av trefiber og for et positivt klimabidrag.

Femti- og sekstiårene var år med stor virksomhet i skogen både når det gjaldt avvirkning og påfølgende planting og skogskjøtsel. I tillegg ble det reist mye ny skog i skogreisningsstrøkene i kyststrøkene fra Rogaland til Troms. Denne tidligere store aktiviteten i skogen kan vi nå begynne å høste i form av økning av hogstkvantumet.

Tømmerproduksjonen i dag preges av gran og furu. Det bør legges til rette for mer produksjon av kvalitetslauvtrær der vekstforholdene er egnet for dette. Kvalitetslauvtrevirke er meget godt egnet til møbelproduksjon og panelproduksjon. I tillegg vil økte bestand av lauvtrær være gunstig for landskapsutformingen og artsmangfoldet.

Det er viktig å opprettholde og om mulig å intensivere forskning på foredling av plantematerialet. Det er også viktig å foreta ny vurdering av bruk av fremmede treslag ved nyplantinger. Dette er et konfliktfylt område.

Virketransport i skogen

Veinettet i skogen består av 48 600 kilometer med skogsbilveier og omtrent 50 000 kilometer med traktorveier. Til sammenligning er det offentlige bilveinettet ca 93 000 kilometer hvorav ca 20 000 kilometer går gjennom produktive skogarealer og gir dermed adgang til skogområdene. I hele etterkrigstiden fram til og med 1968 var det en sterk aktivitet i bygging av skogsveier. I tiden etterpå har veibyggingen avtatt kraftig slik at i 2009 ble det bare bygd 69 kilometer bilvei mot nesten 1600 kilometer i 1968.

Det er særlig i kystskogområdet (fra Rogaland til og med Troms) at det er størst behov for bygging av nye skogsveier. Veitettheten i dette området varierer fra 0,1 til 0,4 kilometer skogsvei per kvadratkilometer produktiv skog. I skogfylkene på Østlandet, Agderfylkene og i skogområdene i Trøndelagsfylkene varierer veitettheten fra 0,6 til 1,1 kilometer per kvadratkilometer produktiv skog.

Veibygging i skogen er et av de områder hvor det kan være størst uoverensstemmelse mellom skognæringen og friluft- og verneinteressene. Siden 1988 har Direktorat for naturforvaltning brukt INON-systemet (Inngrepsfri natur i Norge) til å kartfeste inngrepsfri natur. INON måler avstand i luftlinje fra tyngre, tekniske inngrep i naturen og bruker målingene til å karakteriserer geografiske soner i forhold til i hvilken grad naturområdene er påvirket av tekniske inngrep. Sonene er delt i inn i tre kategorier hvorav sonen med over 5 km til tyngre tekniske inngrep, blir betegnet som villmarkspreget område. I 1995 ble det utarbeidet sonekart for hele Norge slik at en kan måle utviklingen av tekniske inngrep i naturen.

I INON-systemet blir hytter inkludert hyttene til Den norske turistforening ikke karakterisert som tyngre, tekniske inngrep dersom de ikke er tilknyttet vei. Det blir imidlertid for eksempel traktorveier uansett om de har vært i bruk de senere årene eller ikke. INON-systemet tar ikke hensyn til terrengformasjonene slik at et område kan bli betegnet som påvirket av teknisk utbygging dersom det går en vei eller en kraftlinje på andre siden av en åsrygg eller på annen side av et vann.

Det er viktig å ta vare på områder som er lite påvirket av tekniske inngrep i naturen, men slik som INON-systemet benyttes i dag, kan det tyde på at det er mer næringsfiendtlig i forhold til skogbruket enn det som er nødvendig. Det er derfor viktig med en grundig gjennomgang av både selve systemet og ikke minst bruken av det.

Det gis i dag ikke støtte til bygging av skogsveier som vil redusere villmarkspregete områder etter INON-klassifiseringen. Dette rammer særlig kystskogbruket i og med at fylkene Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms har de mest villmarkspregete skogområder hvor henholdsvis 4,4 %, 9,2 %, 11,7 % og 12,3 % av det produktive skogarealet er klassifisert som villmarkspregete områder inkludert en buffersone rundt på 5 km (SLF og DN 2010).

I en del tilfeller vil det ut fra både miljømessige og skogøkonomiske vurderinger være aktuelt å erstatte bygging av skogsveier helt eller delvis ved å legge til rette for alternativ virkes-

transport. Dette kan være bedre utnytting av frossen mark og vannveier ved framtransporten av skogsvirke og i noen tilfeller kabelkraner i bratt terreng eller helikopterdrift.

Det gis i dag i noe omfang tilskudd til dekning av en del av merkostnadene som påløper ved å ta i bruk disse alternative framdriftsmåtene. Det bør vurderes å øke tilskuddsrammene til alternativ transport, men en må også vurdere ulemper som slike alternative transportmåter kan føre med seg. Særlig i kystområdene på Vestlandet og i Nord-Norge, er det og vil det bli behov for alternativ virkestransport i form av kabelbaner og eventuelt helikopter.

I områder som en ønsker bevart som inngripsfrie områder, bør det offentlige gå inn med midler for å kompensere for at skogeieren avstår fra hogst i disse områdene. Det er urimelig at skogeieren skal hindres i økonomisk utnytting av skogen pga. fellesskapets interesser for å beholde skogområdet mest mulig inngrepsfritt. I mange tilfeller vil det være flere eiere til et område som samfunnet ønsker å bevare inngrepsfritt. Det offentlige må da sørge for en sam-ordning mellom disse eierne.

Virkestransport frem til skogindustrien

En lønnsom skogindustri og dermed også et lønnsomt skogbruk, er bl.a. avhengig av gode transportmuligheter fra skogen og fram til industrien. Våre naboland Sverige og Finland har et konkurransefortrinn i forhold til Norge i både et godt utbygd infrastrukturnett og i bruk av vogntog med større totalvekt og lengde. I Sverige og Finland er størrelsen på vogntogene tilpasset det europeiske modulsystemet slik at det er tillatt å kjøre med vogntog med en lengde opp til 25,25 meter og en totalvekt på inntil 60 tonn mot 22 meter og 50 tonn i Norge. Økt størrelse på vogntogene fører til mindre drivstofforbruk og dermed lavere transportkostnader per transportert tonn. I tillegg blir klimagassutslippet mindre per transportmengde.

Det må vurderes om deler av det norske veinettet tåler transport av vogntog av samme dimensjon som de som benyttes i Sverige og Finland. I noen tilfeller vil dette kunne gjøres ved å utbedre noen flaskehalsar slik som for eksempel svake bruer og lave underganger eller ved å bedre veiens bæreevne eller foreta breddeutvidelse av veien.

Tømmertransporten foregår på veier som også trafikkeres av andre. Det er viktig at veier og vogntog er dimensjonert og konstruert slik at trafikken kan foregå så sikkert som mulig.

Positivt for trafikksikkerheten er at ved bruk av større vogntog så vil antall tømmertransporter gå ned. På den annen side vil større vogntog øke faremomentet ved forbikjøringer.

Trafikksikkerheten må derfor vurderes meget nøye før det eventuelt tillates å ta i bruk større vogntog enn det som er tillatt i dag.

Mye av langtransporten av tømmer og flis foregår med jernbane eller båt. Dette er transportmåter som er samfunnsgunstig både miljømessig og kostnadsmessig. Det må være et mål å overføre enda mer av virkestransporten til jernbane og båt. For å få dette til må jernbaneinfrastrukturen bedres ved å bygge kryss- og sidespor og gode laste- og losseterminaler. For båttransporten er det nødvendig med videre utbygging av hensiktsmessige kaianlegg.

Miljø

Skog er viktig for samfunnet i miljøsammenheng. Det må skilles mellom makromiljø og mikromiljø.

Makromiljø

Skogen, innbefattet skogsjorda, er et viktig karbonlager. CO₂ blir tatt opp fra atmosfæren av trær som vokser. Ved avvirkning og bruk av skogsvirke frigjøres CO₂. Dersom avvirkningen er mindre enn tilveksten i skogen, øker CO₂-bindingen. Det er det som er tilfellet i de norske skogene. Det årlige nettoopptaket de siste årene har vært mellom 25 og 30 millioner tonn CO₂ og dette tilsvarer ca halvparten av de menneskeskapt klimagassutslippene.

Den største samlede reduksjonen i CO₂-utslipp til atmosfæren oppnås ved å drive et intensivt skogbruk. Dette går fram av Skog og landskaps oppdragsrapport 03/2008:

Nyere undersøkelser peker i retning av at den største samlede reduksjonen i CO₂-utslipp til atmosfæren oppnås ved å drive et intensivt skogbruk. Dette er basert på forutsetninger om at biomassen fra skogen benyttes til å substituere mer energikrevende produkter, samt til substitusjon av fossilt brensel. Samfunnet krever imidlertid i dag at skogbruket drives bærekraftig, noe som blant annet ivaretas gjennom skogsertifisering. Det kan synes som om at et intensivt skogbruk for maksimal reduksjon av CO₂-utslipp kan komme i konflikt med en del av kravene som er satt til et bærekraftig skogbruk gjennom dagens skogsertifisering.

Når det gjelder utslipp av CO₂, vil det være forskjell avhengig av bruken av trevirket. Trevirke som går til en eller form for bioenergi, vil raskt avgi CO₂ etter hvert som virket forbrennes. Dersom skogsvirket i stedet blir brukt som trematerialer til husbygging, møbler og lignende, vil karboninnholdet forbli lagret over lang tid.

Det foreligger en mengde rapporter og artikler vedrørende skogen og CO₂ og klimahusholdningen. En av de mest omfattende er i *Stortingsmelding nr. 39 (2008-2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* fra Landbruks- og matdepartementet. Temaet er videre utdypet i *Klimakur 2020* fra Klima- og forurensningsdirektoratet.

Skogen og CO₂ regnskapet er og vil forbli et meget viktig element i skogpolitikken. Det vises her til de to publikasjonene ovenfor og til annen litteratur på området. Temaet er kompleks og vil ikke bli nærmere omtalt i dette notatet.

Mikromiljø

Skogen har også stor betydning for mikroklimaet. Dette gjelder for eksempel verneskog mot fjellet og ut mot kysten og lebelter i vindutsatte områder. Trebevokste områder vil også dempe erosjonsfaren i områder som er utsatt for erosjon. Langs vassdrag vil kantsoner av trær til en viss grad dempe flomfaren samtidig som trær i kantsonen verner artsmangfoldet.

Estetisk er det viktig å ha trebevokste områder rundt vann og elver samt å bryte opp store flate områder med skogholt og mer frittstående trær. I en del tilfeller vil skog hindre utsikt og av den grunn begrenses.

Skogen brukt til rekreasjon og friluftsliv

Skogen er viktig for rekreasjon og friluftsliv. Det meste av dette kan foregå uten å komme nevneverdig i konflikt med virkesproduksjonen. I bynære strøk vil det imidlertid føre til restriksjoner for hvordan skogen kan utnyttes til skogsformål.

Mye av fritidsaktiviteten i skogen kan allmennheten utføre uten å innhente tillatelse fra skogeieren eller betale for denne bruken. Dette gjelder den alminnelige ferdselsretten i utmark, plukking av bær og sopp, telting innfor visse tidsrammer etc. Dette er rettigheter som det er bred oppslutning om å bevare.

Den frie bruken av skogen gjelder ikke utøvelse av jakt og fiske. Her må det innhentes tillatelse fra grunneier og det må betales for denne tillatelsen. Salg av jakt- og fiskeretter er en viktig inntektskilde for grunneierne. I følge Landbruksundersøkelsen 2008 fra Statistisk sentralbyrå, hadde eierne av 25 prosent av skogeiendommer over 100 dekar inntekt fra tilleggsnæringer. De mest vanlige tilleggsnæringer er salg av jakt- og fiskeretter, bortfeste av tomter og hytteutleie. Samlet utgjorde bruttoinntekten fra tilleggsnæringer nesten 900 millioner kroner hvorav 220 millioner kroner kom fra salg av jakt- og fiskeretter.

Ved siden av innlandsfiske er det særlig storviltjakta som har økonomisk betydning for skogeierne. Hvert år felles det i underkant av 40 000 av både elg og hjort. Hjorten er under sterk utbredelse og de siste årene er det felt flere hjort enn elg. I tillegg utøves det jakt på hare, rådyr og skogsfugl.

Utnyttningen av jakt og fiske krever ikke bare samarbeid mellom skogeiere, men også med andre tjeneste- og vareleverandører i bygda. Salg av jakt- og fiskeretter fører med seg etterpørsel etter andre tjenester og varer slik som overnatting, transport, guiding og proviant. Det er viktig å se hele dette segmentet samlet både for at kjøperne skal få best mulig opplevelse

samtidig som at skogeierne og andre leverandører i bygdea får størst mulig økonomisk utbytte.

Ved riktig tilretteleggelse og markedsføring er det muligheter for å øke det økonomiske utbytte av jakt og fiske. En fare her er at disse rettene blir priset så høyt at de blir forbeholdt kjøpere med meget solid økonomi. Foreløpig er det bare i begrensede tilfeller at dette har skjedd, men det ligger helt klart muligheter for et konfliktområde her mellom grunneiere og allmennheten.

Mulighetene til å utøve jakt og fiske er for mange en viktig ikke-økonomisk grunn for å bo i distriktene. I distriktpolitikken er derfor dette et viktig element som må tillegges vekt.

Hjorteviltet påfører særlig ungskog skade. Det er derfor nødvendig å veie denne skaden opp mot den inntekten en kan høste ved jakt. Et problem her er at skaden på ungskogen foregår i områder hvor hjortedyrene oppholder seg vinterstid, mens jakta foregår andre steder. I en del tilfeller vil derfor det være forskjellige personer som får skaden og som høster inntekten fra jakta.

Utnytting av trevirke

En betingelse for å øke aktiviteten og avvirkningskvantumet i skogbruket, er at det er omsetningsmuligheter for det økte kvantumet. Det er neppe realistisk med tømmerekspert av noen betydning da den norske råvareprisen vil være lite konkurransedyktig på verdensmarkedet. Det er følgelig den norske industrien som må sørge for avsetningsmuligheter for den del av skogsvirket som ikke i en eller annen form går med til brensel.

I dag går 46 prosent av industrivirket til sagbruk og trevareindustrien og 35 prosent til tre-masse- og celluloseindustrien og 10 prosent går til utenlandske kjøpere.

Trelastindustrien

Slik som annen industri har trelast- og trevareindustrien gjennomgått en kraftig strukturutvikling de siste 30 årene. I dag dominerer to konsern trelastomsetningen, men fortsatt finnes det mange mindre trelastbedrifter spredt utover landet. Trelastindustrien er en viktig del av industrien i distriktene.

Omsetningen av trelast er sterkt konjunkturavhengig. I oppgangstider øker byggeaktiviteten mens den avtar i nedgangstider. Dette gir utslag i første rekke på prisen på trelast og deretter for den delen av tømmeret som leveres til trelastindustrien.

Klimamessig er bruk av varige treprodukter gunstig da de forlenger den karbonbindingen som har skjedd i skogen. Samtidig kan treprodukter erstatte andre byggematerialer som er mindre miljøvennlige.

I Norge har trevirke lange tradisjoner som byggemateriale for mindre trehus slik som bolighus og fritidsboliger. I de senere årene har interessen økt igjen for å benytte trevirke også til større bygninger på flere etasjer gjerne da i kombinasjon med andre bygningsmaterialer slik som stål og glass.

Utviklingen av limtrekonstruksjoner har vært viktig for økt bruk av trevirke til større konstruksjoner. Det samme har nye miljøvennlige metoder for impregneringsteknikker og varmebeskyttelse gjort. Det er viktig å fortsette forskningen på nye og bedre bygningsprodukter av tre.

Det kan nevnes mange eksempler på store bygningsprosjekter som er utført i tre de senere årene. I Midtbyen i Trondheim er et nytt kvartal gjenoppbygd i tre. Verdens høyeste bolighus i tre er bygd i London i 2009, i Vingelen i Nord-Østerdal er det bygd et fellesfjøs på 2600 kvm i heltre. Det er også bygd flere trebruer på riksveier. I Elverum planlegges det å bygge et stort magasinbygg i tre ved Østerdalsmuseet. Dette bygget vil bli et av de største trebyggene i landet.

Treforedlingsindustrien

Treforedlingsindustrien omfatter produsenter av produkter som papirmasse, papir og papp, kjemiske produkter og trebaserte plater. Treforedlingsindustrien er en kapitalkrevende næring slik at den består av få men store virksomheter. Bortsett fra virksomheten i skogen og transporten fram til industrien, har derfor treforedlingsindustrien ikke samme betydning for distriktene som trelastindustrien. Deler av treforedlingsindustrien sliter økonomisk.

Bioenergi

Det arbeides i flere ledd for å øke bruken av bioenergi blant annet fra skogsvirke. Økt uttak fra skogen til bioenergi, vil kunne komme i konkurranse til levering til treforedlingsindustrien. I motsetning til treforedlingsindustrien – og særlig til trelastindustrien – kan alle treslag benyttes som biobrensel fra skogen. I tillegg til selve tømmerstokken kan også hogstavfall i form av greiner, topper og bult benyttes. Det samme gjelder stubber etter hogsten.

Bioenergianlegg er industrielt små anlegg som er spredt ut over landet. De vil derfor kreve kortere inntransport av virket samtidig som de vil skape arbeidsplasser og inntekter i distriktene.

Lovverket ved eiendomsomsetning

Skogbruk er en langsiktig næring hvor utbyttet av investeringer som foretas i dag ofte først kan høstes av annen eller tredje generasjon av eiere. Det er derfor viktig for investeringslysten at de lovmessige rammevilkårene for å eie skog er stabile og muliggjør overføring av eierforholdet til neste generasjon uten krav til bosetting i skogkommunen. Det offentlige må også foreta minst mulig regulering av eiendomsprisen slik at markedet vil regulere prisnivået. Det må ikke legges hindringer i veien for oppkjøp av skog da oppkjøp av skog vil medføre at eiendomsstrukturen i skogbruket bedres, noe som igjen vil føre til økt aktivitet og avvirkning.

I mange tilfeller kan det være ønskelig å etablere eierskapet til skog gjennom aksjeselskap. Her bør lov- og regelverket endres slik at det åpnes for slikt eierskap. Et aksjeselskap kan åpne for tilførsel av ny investeringskapital samtidig som skattereglene er mer gunstig for aksjeselskap enn for enkeltpersonforetak, særlig da i en investeringsfase.

Skatte- og avgiftsforhold

Fra mange hold blir det hevdet at skattepolitikken for næringslivet må ha som mål å være mest mulig næringsnøytral. Dette kan langt på vei være et riktig synspunkt, men for enkelte næringer som opererer under spesielle forhold, vil det være riktig med mer spesifikke skatteregler. Et eksempel på spesifikke skatteregler er rederibeskatningen som innebærer at norske rederier har tilnærmet samme skatteforhold som konkurrerende rederier i utlandet.

Skogbruksnæringen skiller seg fra andre næringer ved at den er ekstremt langsiktig. I tillegg vil ofte inntektene komme med års mellomrom særlig i de minste skogene pga at avvirkningskvantumet er så lite at skogsdrifta må konsentreres for å få lønnsomhet i den.

Skogbruksnæringen er også spesiell ved at en beskatter uttak i stedet for den reelle avkastningen. Bankinnskudd inntektsbeskattes ved beskatning av renteinntekten og ikke ved uttak fra kontoen. I skogbruket beskattes uttaket og ikke den årlige tilveksten som kan sammenlignes ved renteavkastningen av et bankinnskudd. Det har flere ganger hvert hevdet at en tilvekstligning ville være gunstigere enn dagens ligningsmåte for å få økt avvirkningen. Uten at dette skal utdypes videre her, vil en tilvekstligning være forbundet med så mange usikkerheter og unøyaktigheter at den er lite aktuell selv om den ideelt sett kanskje ville vært den riktige beskatningsform av skogbruk.

Det er viktig å bevare de skattefordelene skogbruket har i dag. Dette gjelder gjennomsnittsligningen, direkte utgiftsføring av anleggskostnader for veier og skogfondsordningen.

Gjennomsnittsligningen har blitt mer viktig igjen etter at muligheten til å beskatte skogbruksinntekt som en ren kapitalinntekt, er fjernet. Den tidligere anledningen til å benytte seg av kapitalbeskatning dersom eieren brukte mindre enn 300 timer i året i virksomheten, slo

også ulikt ut. De skogeiere som også drev jordbruk, hadde - med få unntak - ikke anledning til å benytte denne muligheten da timeforbruket ble regnet samlet for jord- og skogbruk.

Skogfond er en meget gunstig ordning for skogbruket og et av de viktigste tiltakene for å få økt planteaktiviteten. Det står i dag inne i underkant av en milliard kroner på skogfondskontoen. I 2008 ble det avsatt 350 millioner kroner til skogfond eller i gjennomsnitt ca 11 prosent av brutto salgsinntekt for salgsavvirkning dette året. Det ble tatt ut noe over 300 millioner kroner i skogavgiftsmidler samme år.

Så gunstig som skattefordelen er ved å sette av og bruke skogfond, er det merkelig at det står inne et så stort beløp som det gjør. Innestående midler på skogfondskontoen er heller ikke rentebærende for skogeier. Både den offentlige og den private veiledningstjenesten har her en viktig oppgave å gjøre. Det er særlig viktig å rette veiledningen mot eierne av de mindre skogene som også ofte har små skogkunnskaper.

Totalregnskapet

Bruttoproduktet i skogbruket var i 2008 noe over 4,5 milliarder kroner⁷. Bruttoproduktet varierer naturlig nok noe fra år til år, og de siste 10 årene har det variert mellom 4,2 og 5,2 milliarder kroner. Bruttoproduktet inkluderer også verdien av nettotilveksten slik at bruttoproduktet i skogbruket etter dette prinsippet ikke er direkte avhengig av aktiviteten i skogbruket. Pga. at den årlige tilveksten i skogen er høyere enn summen av hogst og annen avgang, øker det stående tømmerkvantumet og denne nettotilveksten er beregnet til ca 1 milliard kroner for 2008.

Det årlige bruttoproduktet fra trelast- og trevareindustrien er i underkant av 9 milliarder kroner og i treforedlingsindustrien i underkant av 5 milliarder kroner.

I alt 26 000 personer er sysselsatt i skogbruket og i foredlingen av skogsvirket hvorav 4000 er sysselsatt i skogbruket, 15 000 i trelast- og trevareindustrien og 7000 i treforedlingsindustrien.

Selv om skogbrukets og skogindustriens andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) bare er under en prosent, har både skogbruket og skogindustrien en viktig rolle i mange distrikter og fylker.

5 Matindustrien

Tradisjonelt har norsk landbrukspolitikken prioritert primærjordbruket. Industrien har i all hovedsak kommet inn som en videreforedler av råvarer produsert av jordbruket. En stor del av industrien er og har vært eid av bøndene selv (samvirke), og den har fått klare politiske signaler og regler å forholde seg til (for eksempel markedsregulering, målprisuttak) uten at den har hatt en formell mulighet til selv å påvirke disse rammevilkårene. En viktig forutsetning for industrien har derfor vært at det norske importvernet ga et tilstrekkelig handlingsrom.

I dag er norsk matindustri en stor sektor med varierende rammebetingelser der én av hovedutfordringene er å øke konkurransekraften. WTO Doha-runden og EØS-avtalen ventes å svekke importvernet gjennom reduserte tollsatser og økte tollkvoter.

Forutsetningene for norsk matindustri er gode. Norge er på vei til å bli Nordens største "mat-land". Norge har den klart høyeste veksten i bearbeidingsverdi i næringsmiddelindustri og drikkevarer. Noe av denne veksten kan forklares med ulik prisutvikling i Norge og EU. Mens de norske prisene har økt, viser EUs priser tilbakegang. Norsk matindustri har noen av Nordens sterkeste merkevarer og det største, rendyrkede merkeforetaket i Norden. Det er vesentlige synergier mellom blå og grønn foredlingsindustri.

⁷ Statistisk sentralbyrå: Totalregnskapet for skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruket. <http://ssb.no/skogregn/tab-2009-12-02-01.html>

Matindustrien opplever sterkt varierende rammevilkår. Den størstedelen av industrien er naturlig skjermet. Det er den delen som mottar råvarer fra primærjordbruket slik som levende dyr til slakt og melkeråvare (førstehåndsomsetning). Denne delen av matindustrien er i seg selv neppe utsatt for utenlands konkurranse, men den har to klare utfordringer.

For det første er den helt avhengig av nasjonal produksjon. Det er lite tenkelig at det er mulig å basere, på stor skala, en slaktevirksomhet basert på svenske, finske eller danske levende dyr eller å bygge opp foredling av melk fra de nordiske landene. For å kunne utnytte skalafordele (og redusere kostnader) er denne delen av industrien avhengig av store volumer. Dagens rammebetingelser og relative kostnader tilsier at trenden med å legge ned anlegg og tilføre anleggene råvarer fra et større geografisk område komme til å fortsette. Dette gjelder selvsagt innenfor de tillatte grensene for transport av levende dyr. Norges geografi og det politiske målet om et aktivt jordbruk over hele landet gir høyere inntransportkostnader sammenlignet med europeiske konkurrenter. Noen av disse ulempene på logistikk skyldes jordbrukspolitikken og bør ikke hindre konkurransekraft på industriledet. Også primærproduksjonen er avhengig av industriens mottaks- og foredlingskapasitet. De ekstra logistikkostnadene må derfor fordeles mellom primærsektoren, industrien og politikken, og de må utformes på en måte som sikrer konkurransen på industriledet.

For det andre kan videreforedlingsindustrien lett bli gjenstand for utenlandsk konkurranse, noe som kan medføre at denne industrien må redusere sine kostnader. Det vil i så fall kunne bety reduserte marginer og svakere lønnsomhet for den delen av industrien som driver med førstehåndsomsetning.

Den delen av industrien som fremstiller bearbeidede landbruksvarer (RÅK-industrien)⁸ er i en annen situasjon. Gjennom bilaterale handelsavtaler med EU er RÅK-industrien særlig utsatt for utenlands konkurranse. I dag er denne industrien ikke i stand til å drive lønnsom uten at den blir kompensert for forskjellen i råvareprisene mellom Norge og EU.

Det er grunn til å tro at en økende andel av matindustrien må regne med RÅK-vilkår. Disse vil komme dels som følge av økt innovasjons- og bearbeidingsgrad og dels som følge av langsiktige trender i forbruket (f.eks. synkende konsummelkforbruk, mer forbruk av smakssatte sure produkter). Det kan også antas at det vil komme press fra EU om å ta flere grupper inn under RÅK. Som en norm bør derfor industrien ta sikte på å redusere bearbeidingsmarginer til internasjonalt konkurransedyktige nivåer.

I praksis kan et økende prisgap føre til større oppmerksomhet rundt adgang til det norske markedet. Høyere priser enn i EU indikerer høyere betalingsvillighet som eksportører i EU trolig ønsker å utnytte. Mittenzwei og Svennerud (2010) viser eksempler på hvordan en kan utnytte mulighetene som for eksempel ligger i protokoll 3 i EØS-avtalen til å komme inn på det norske markedet.

For å styrke sin konkurranseevne bør matindustri ta vare på norske unike råvarekvaliteter og utnytte den høye kompetansen som finnes. Det er trolig urealistisk å forvente at alle ulemper knyttet til for eksempel arbeidskraftkostnader vil kunne kompenseres fullt ut gjennom bedre teknologi eller vareflyt. Industrien må derfor utnytte nærhet til råvarer og -produsenter, nærhet til norsk dagligvarehandel og konsumenter og unike kvaliteter på norske råvarer og industriprosesser. I tillegg kan god håndtering av rene vannressurser, effektiv håndtering av bioavfall og energitilgang gi enkelte fordeler for industrien.

Det er rom og behov for en aktiv dagligvarehandel som samarbeider tett med industri- og råvareproduksjon. Dagligvarehandelen har bidratt til livskraft hos flere, relativt små matindustriforetak.

Myndighetenes oppgave i et slikt perspektiv vil være å skape miljø for innovasjon og kompetansebasert konkurranseevne basert på sikker, norsk råvaretilgang i tråd med veksten i norsk forbruk. Videre bør myndighetene trygge og forenkle offentlige rammebetingelser og fjerne unødige hindringer for rasjonell tilpasning. Det bør i den forbindelse opparbeides kunn-

⁸ RÅK står for ”Råvarekompensasjon”.

skap om de økonomiske kostnadene av offentlige rammebetingelser (for eksempel avgifter og reguleringer) i et komparativt europeisk perspektiv. Konkurranspolitikken og næringspolitiske rammebetingelser må støtte opp om en struktur som gir kostnadseffektivitet, effektiv distribusjon og innovasjonsevne. Nærings- og konkurransemyndighetene vil fortsatt følge spillet mellom dagligvarehandel og leverandørsiden nøye, både med sikte på verdiskapende samspill og rimelige konkurransevilkår for småbedrifter. Satsingen på verdiskaping på matområdet vil fortsatt støtte opp om en livskraftig småskalasektor innen norsk matproduksjon. Dette kan være ”irriterende” for større, nasjonale produsenter, men er totalt sett et gode for å sikre utviklingskraft og innovasjon i norsk matsektor.

Dagens markedsordninger kan bli gjenstand for endringer i overskuelig fremtid. Dette følger både av de eksisterende handelsavtalene Norge har inngått, men i enda større grad når Doha-runden blir avsluttet. WTO-avtalen fra 1995 har allerede medført bortfall av målpris for kylling og storfe for å tilfredsstille eksisterende forpliktelser på intern støtte. Dersom utviklingen med økte målpriser fortsetter vil nye produkter stå for tur de nærmeste årene. Flere undersøkelser har konkludert med at det kan oppsto, men ikke påvist konkurransemessige effekter av dagens ordninger (ECON 2004, 2005, 2006).

I overskuelig fremtid må norsk matindustri trolig forutsette at prisen på en av sine viktigste innsatsfaktorer, råvarer fra jordbruket, er politisk bestemt. Med utgangspunkt i dagens jordbrukspolitiske institusjoner og gjeldende landbrukspolitikk er det vanskelig å se at prisene på jordbruksvarer skulle bli redusert uten ytre press (for eksempel gjennom sluttforingen av Doha-avtalen). I den grad prisutviklingen mellom Norge og EU fortsetter slik den har gjort de siste tiårene, er det derfor grunn til å anta at importkonkurransen heller vil øke, samt at det norske markedet i stadig større grad blir interessant for eksportører fra EØS-området. Samtidig er grensehandelen et fenomen som drives av prisforskjeller mellom Norge og EU. Økt prisforskjell kan lett bety økt grensehandel. EUs felles landbrukspolitikk (CAP) skal reformeres etter 2013. Det er usikkert hvilken vei det vil gå, særlig med hensyn på utformingen av den direkte støtten til jordbruket. Men det er lite trolig at prisene vil komme til å stige som resultat av CAP. Da er det mer sannsynlig at prisene kommer til å stabilisere seg på et høyere nivå som følge av fremtidsperspektivene for de internasjonale matvaremarkedene.

I denne forbindelse er det verdt å merke seg at EU har satt fokus på konkurransevnen i sin matindustri. Prosessen startet med en forskningsrapport om EUs matindustriens konkurransevne som ble lagt frem i 2007 (EU-kommisjonen 2007). Rapporten konkluderte med at konkurransevnen i EUs matindustri var svak sammenlignet med USA, Canada og Brasil. Som et resultat av rapporten ble det satt ned en gruppe med høytstående personer fra forvaltning, politikk og matindustri i EU. Gruppen la frem en rapport med 30 anbefalinger for å øke matindustriens konkurransevne i mars 2009 (EU-kommisjonen 2009). Rapportens anbefalinger omfattet områdene landbruks- og miljøpolitikk, det indre marked for mat, verdikjeden for mat, forskning og innovasjon samt handel og eksport. I slutten av juli 2010 ble gruppen utvidet til et såkalt ”*High Level Forum*” med fokus på hele verdikjeden for mat inkludert konkurransevne, logistikk og distribusjon samt kontraktmessige relasjoner (EU-kommisjonen 2010c). Forumet skal bestå av representanter fra industrien, interessergrupper, politikk og forvaltning. Arbeidet skal starte opp i høst og ventes avsluttet i desember 2012.

6 Resultatkontroll: En sjekk av politikkenes bærekraft

Det er ikke tilstrekkelig at virkemidlene i norsk jordbruk utformes på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Det er nødvendig at jordbruket kan oppfylle sine mål innenfor gitte teknologiske, økonomiske og politiske rammebetingelser å en bærekraftig måte. For å vurdere dette er det viktig med en løpende vurdering av jordbrukets bærekraft i forhold til følgende aspekter:

- Ressurser: Bruk av ikke-fornybare og fornybare ressurser inkludert humankapital (kunnskap) og kapital.
- Effektivitet: Effektiv forhold mellom innsatsfaktorer og produkter (inkl. fellesgoder)
- Rettferd: Rettferdig fordeling av velferd innen samme generasjon og mellom generasjoner.

Tabell 6.1 Eksempler på resultatindikatorer for et bærekraftig jordbruk

	Økonomisk	Økologisk	Sosialt	Politisk
Ressurser	Kapitalfornyelse Kapitalbeholdning Jordbruksareal	Biodiversitet Økologisk areal Vann Jordkvalitet	Utdannelse Kompetanse Antall bønder	
Effektivitet	Konkurranseskraft Arbeidsproduktivitet	Energieffektivitet Klimagassutslipp Avrenning		Forankring i samfunn og storting (oppslutning)
Rettferd			Sammenligning av inntekt med andre samfunnsgrupper Sammenligning av livskvalitet med andre grupper	

Å opprettholde det langsiktige ressursgrunnlaget for landbruksproduksjon er en viktig del av prinsippet om bærekraft. Ressursgrunnlaget omfatter jord (kvantitet og kvalitet), biodiversitet, vann, fysisk kapital og humankapital (kvantitet og kvalitet).

Det er videre viktig at ressursene anvendes på en samfunnsmessig effektiv måte. I motsetning til mange andre europeiske land, er produktivt landareal en spesiell knapp ressurs i Norge. Det er derfor viktig at jordbruksareal utnyttes effektivt. Bruk av produktivt landareal til jordbruk må derfor vurderes i forhold både til alternativt bruk (nærings- eller boligformål, infrastruktur, rekreasjon, skog, bioenergi) og i forhold til import av matvarer. Å opprettholde det naturlige ressursgrunnlaget kan innebære å ta vare på det jordbruksarealet som finnes (jordvern). Det kan imidlertid skape et problem når det arealet som skal tas vare på, ikke brukes på en samfunnsmessig effektiv måte (dvs. kunne skape høyere verdier i andre sektorer). Det er derfor tvilsomt om balansen mellom kravet til økonomisk effektivitet og kravet om opprettholdelse av det naturlige ressursgrunnlaget finnes i det punktet hvor alt nåværende jordbruksareal vernes til jordbruksformål. I tillegg kan økologisk effektivitet tale for at noe av det produktive jordbruksarealet brukes til klimatiltak (skog, bioenergi) eller til å opprettholde biodiversiteten i et åpent kulturlandskap uten produksjon (blomstereng).

Den tredje dimensjonen ved bærekraft omhandler rettferd og dreier seg om fordeling av velferd innenfor og mellom generasjoner. For jordbrukets del er det særlig sammenligningen med andre grupper et viktig element. Denne danner grunnlaget for å opprettholde humankapitalen (dvs. sikre rekruttering til næringen) (sosiale ressurser) og påvirkes av økonomisk effektivitet (konkurranseskraft). Men det er mange måter hvordan sammenligningen med andre grupper kan foretas, og inntekt definert som vederlag til arbeid og egenkapital pr årsverk er kun én av mange mulige definisjoner.

7 Diskusjon og overordnet vurdering

Bakteppe

Finans-, mat-, og klimakrisen har satt landbruk og mulighetene til å brødfø verdenen på den politiske agendaen. Ulike løsninger foreslås, som spenner fra styrking av småprodusentenes kår og lands rett til å produsere mat til egen befolkning til bruk av ny, og delvis omstridt, teknologi samt mer internasjonal arbeidsdeling og fortsatt globalisering. Globaliseringstoget har saktet farten og nærmer seg noen sporveksler etter å ha kjørt i retning liberalisering i nokså lang tid. Om toget skifter spor er usikker. Med forhandlinger om det multinasjonale handelsregimet i regi av WTO satt på vent, er det større rom og sannsynlighet for fremveksten av bilaterale avtaler, også på matområdet, slik vi ser det blant annet mellom EU og Sveits.

Landbrukspolitikken i Europa for øvrig er i endring. EU og Sveits er inne i viktige prosesser som skal munne ut i ny politikk. Hovedmålene for de to respektive landbrukspolitikkenes ligger fast, men skal konkretiseres. Virkemiddelbruken gjennomgås med sikte på målretting og forenkling. En viktig premisse for disse prosessene er å forbedre legitimeringen av støtten til jordbruket i samfunnet. I EU ser produksjonsuavhengig støtte uten motkrav ut til å være vanskelig å legitimere.

Det er lagt ned et betydelig forskningsarbeid i EU (Finland) og Sveits for å identifisere hvilke fellesgoder befolkningen ønsker at landbruket skal produsere. Kartleggingen har blitt brukt til å prioritere mellom mål og til å utforme virkemidler. Lærdommen fra dette arbeidet er at det kan være nyttig å igangsette et tilsvarende forskningsarbeid i Norge for å få en bedre forståelse av samfunnets holdninger knyttet til fellesgoder.

Primærjordbruket

Det er lite behov for å endre på hovedmålsettingene for norsk jordbruk. Legitimeringen av norsk jordbrukspolitikken med markedssvikt og fellesgoder er tilstrekkelig i et samfunnsøkonomisk perspektiv: Landbrukspolitikken skal bidra til at landbruket på en bærekraftig måte produserer

- trygg mat og fiber av høy kvalitet
- andre varer og tjenester
- fellesgoder, herunder å ta vare på næringens samlede ressurser, i tråd med samfunnets behov

Det som er nødvendig er en konkretisering av hva disse målene innebærer og hvordan disse tolkes i tillegg til bedre måloppfølging samt en målretting og forenkling av virkemiddelbruken. Hovedprinsippet for de landbrukspolitiske målene bør være prinsippet om økonomisk, økologisk, sosial og politisk bærekraft. Dette prinsippet innebærer ikke autarkisk matproduksjon og heller ikke at et land nødvendigvis selv skal produsere den maten det er i stand til å produsere. Bærekraft innebærer at fordeler og ulemper med innenlands matproduksjon må avveies med fordeler og ulemper med importert mat.

Målrettet virkemiddelbruk krever en konkretisering av målene, samtidig som en tallfesting av målene ikke er ønskelig. Tallfesting kan skape feile forventninger i sektoren, uønskede tilpasninger og kreve en ressursbruk som ikke står i forhold til nytten. En konkretisering av målene kan eksempelvis innebære å ta stilling til innebygde målkonflikter: Er det ønskelig med opprettholdelse av flest mulig bruk eller ønskes en strukturendring på linje, eller til og med høyere, enn dagens nivå? Skal alt areal tas i bruk, eller godtas at marginale arealer går ut av produksjon? Skal landbrukets inntektsgap i forhold til andre samfunnsgrupper (målt etter Totalkalkylen) tettes, eller godtas videre absolutt økning av gapet?

Det bør ikke være rom for tvil hva som er jordbrukspolitikkenes mål, samtidig som det bør være en politisk handlefrihet til å vurdere den konkrete graden av måloppfylling, delvis fordi

måloppfylling krever en ressursbruk som må avveies med myndighetenes ressursbruk for øvrig.

Målrettingen av virkemiddelbruken er nødvendig for å opprettholde og styrke legitimiteten til de landbrukspolitiske virkemidlene, i tillegg til å begrense negative og utilsiktede effekter av virkemiddelbruk og regulering. Dette kan blant annet gjøres ved å definere eksplisitte målrettede formål i forskriftene for de ulike støtteordningene.

Forenklingen av virkemiddelbruken er ønskelig for å redusere forvaltningskostnader og negative og utilsiktede effekter av virkemiddelbruk og regulering, i tillegg til at forenkling kan styrke legitimitet. Forvaltningskostnader er imidlertid en del av en større helhet. Bruk av spesifikke virkemidler kan forsvare høyere forvaltningskostnader sammenlignet med generelle virkemidler, dersom førstnevnte bidrar til målretting.

Målretting og forenkling av virkemiddelbruken krever muligens institusjonelle endringer i prosessen rundt virkemiddelutforming. Avtaleinstituttet bør derfor gjennomgås som en integrert del av arbeidet med meldingen. For å styrke demokratisk kontroll og landbrukspolitikens legitimitet bør det utredes hvorvidt rammen for, og eventuelt fordelingen av, budsjettstøtten til jordbruket bør fastsettes gjennom stortingets ordinære budsjettprosess.

I dag lages det diverse årlige rapporter om utviklingen i landbruket (SLFs utredninger til avtalepartene, BFJs resultatkontroll, NILFs utsyn over norsk landbruk). Det er trolig ingen av disse publikasjonene som vurderer effekten av virkemidlene opp mot ressursbruken. En slik rapport er imidlertid nødvendig for bedre å kunne følge opp målene og virkemiddelbruken.

Jordbrukets økende integrasjon med andre sektorer (bl.a. turisme, reiseliv, helse og omsorg, generell distriktpolitikk) bør reflekteres i forvaltningen. Mer samarbeid på tvers av forvaltningsstrukturer kan bidra til økt effektivitet.

En uavhengig og åpen forskningsbasert kunnskapsproduksjon er et nødvendig grunnlag for myndighetsutøvelse i forvaltningen og for politiske beslutninger. Dette er særlig viktig med henblikk på dokumentasjon av måloppnåelse og effektivitet av de landbrukspolitiske virkemidlene.

Skogbruk

Skogbruk er en ekstrem langsiktig næring. Det er dermed stor usikkerhet omkring lønnsomheten av investeringer som foretas i dag, men der avkastningen først kommer etter femti år og mer. Synkende tilgang til fossil energi kan gjøre det lønnsomt å investere i skog i dag, samtidig som utvikling av ny teknologi som utnytter fornybar energi (bioenergi, solenergi), kan gjøre slike investeringer mindre lønnsomme.

Den årlige avvirkningen er betydelig lavere enn netto-tilveksten, og har vært det over en lang periode. Flere forhold, herunder verneforskrifter og andre miljøhensyn, gjør det lite trolig at avvirkningen kan komme opp i et nivå tilsvarende netto-tilveksten. Det betyr at vi i overskuelig fremtid må regne med at skogsveksten fortsetter, og at denne kan bidra til fortsatt gjengroing av kulturlandskap.

Dersom det er ønskelig å øke avvirkningen av trevirke, må det skapes økonomiske insentiver og økt etterspørsel. Trevirket går først og fremst til trelastindustrien og derfra til byggebransjen. Denne bransjen er særlig konjunkturavhengig, noe som gjør trelastindustrien mer risikofylt. Bioenergi er et alternativ til trelast- og treforedlingsindustrien som bør utredes nærmere. Slik bioenergi vil kunne utvinnes i små anlegg rundt omkring i landet og dermed gi sysselsetting og inntekter i distriktene.

Det finnes uutnyttede økonomiske virkemidler i skogbruket. Et eksempel er skogfondet som har som formål å øke planteaktiviteten. Størrelsen på skogfondet virker stort og tyder på liten aktivitet til å søke om midler fra fondet. En mulig forklaring kan være at skogeiere i for liten grad er kjent med ordningen. Det tilsier at økt offentlig og privat rådgivning og veiledning kan være første viktige skritt til å øke aktiviteten i skogen.

Matindustrien

Tradisjonelt har matindustrien vært ansett som en videreforedler av råvarer produsert av jordbruket. En stor del av industrien er og har vært eid av bøndene selv (samvirke), og den har fått klare politiske signaler og regler å forholde seg til (for eksempel markedsregulering, målpri-suttak).

Forutsetningene for norsk matindustri er gode med både merkevarebygging, høy vekst i bearbeidingsverdi og naturlig skjerming av førstehåndsomsetning (dvs. bearbeiding av råvarer som melk og levende dyr til slakt). Utfordringene for matindustrien ligger i å øke konkurransekraften i alle ledd. Førstehåndsomsetningen har utfordringer knyttet til inntransport. Geografi og politikk ("aktivt landbruk over hele landet") gir industrien kostnadsulemper. Generell velferdsutvikling gir et svært høyt lønnsnivå sammenlignet med europeiske konkurrenter. Førstehåndsomsetningen har videre utfordringer knyttet til råvarepriser. Disse vil i overskuelig fremtid være politisk bestemt, og det er lite som tyder på at norske myndigheter ensidig vil redusere prisene. Samtidig er videreforedlingsindustrien, og da særlig RÅK-industrien, allerede i dag utsatt for utenlands konkurranse og kan lett bli presset til å kreve sine innkjøpspriser redusert.

Likevel er det grunn til å tro at en stadig økende andel av matindustrien må forvente å måtte konkurrere på RÅK-lignende vilkår. Et økende prisgap mellom Norge og resten av Europa kan imidlertid føre til større oppmerksomhet rundt adgang til det norske markedet. Høyere priser enn i EU indikerer høyere betalingsvillighet som eksportører i EU trolig ønsker å utnytte.

For å styrke sin konkurranseevne bør matindustri ta vare på norske unike råvarekvaliteter og utnytte den høye kompetansen som finnes. Industrien må utnytte nærhet til råvarer og -produsenter, nærhet til norsk dagligvarehandel og konsumenter og unike kvaliteter på norske råvarer og industriprosesser.

Myndighetenes oppgave i et slikt perspektiv vil være å skape miljø for innovasjon og kompetansebasert konkurranseevne basert på sikker, norsk råvaretilgang i tråd med veksten i norsk forbruk. Dagens markedsordninger kan bli gjenstand for endringer i overskuelig fremtid. Dette følger både av de eksisterende handelsavtalene Norge har inngått, men i enda større grad når Doha-runden blir avsluttet. WTO-avtalen fra 1995 har allerede medført bortfall av målpris for kylling og storfe for å tilfredsstillende eksisterende forpliktelser på intern støtte. Dersom utviklingen med økte målpriser fortsetter vil nye produkter stå for tur de nærmeste årene.

EU har satt fokus på konkurranseevnen i sin matindustri. I 2007 konkluderte en rapport med at konkurranseevnen i EUs matindustri var svak sammenlignet med USA, Canada og Brasil (EU-kommisjonen 2007). På denne bakgrunn ble det utarbeidet en ny rapport om inneholder konkrete anbefalinger på områdene landbruks- og miljøpolitikk, det indre marked for mat, verdikjeden for mat, forskning og innovasjon samt handel og eksport (EU-kommisjonen 2009). I likhet med initiativet fra EU bør det jobbes systematisk for å forbedre kunnskapen om norsk matindustri konkurranseevne.

Referanser

- Anderson, K. 2000. "Agriculture's 'multifunctionality' and the WTO". *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* **44**(3): 475-494.
- Becker, G.S. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *The Quarterly Journal of Economics* **18**(3): 371-400.
- Bjørkhaug, H., Richards, C.A. 2008. "Multifunctional agriculture in policy and practice? A comparative analysis of Norway and Australia", *Journal of Rural Studies* **24**(1): 98-111.
- Brady, M., Kellermann, K., Sahrbacker, C., og Jelinek, L. 2009. "Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure and Landscape Mosaic: Some EU Results". *Journal of Agricultural Economics* **60**(3): 563-585
- Brunstad, R.J., Gaasland, I. og Vårdal, E. 2005. "Multifunctionality of agriculture: an inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security". *European Review of Agricultural Economics* **32**(4): 469-488.
- Bundesrat. 2009. *Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006*. Bundespublikationen. Bern. Sveits.
- Cunha, A. (2009). *Globalisation, The CAP and the Post 2013 Era*. (Web: <http://www.ruraleuropeanplatform.org/rep/docs/Belfast2009/01Cunha.pdf>, nedlastet 11.06.2010)
- Dalen, E. 2010. Kjennskap og holdninger til norsk landbruk. Rapport utarbeidet for Norges Bondelag. Synovate. Oslo. (Web: <http://www.bondelaget.no/getfile.php/Dokumenter/Jordbruksforhandlinger/MMI-rapporten%202010.pdf>, nedlastet 10.06.2010)
- ECON. 2004. *Bør markedsreguleringen for kjøtt slaktes?* ECON-rapport nr. 2004-115. Utarbeidet for Kjøttbransjens landsforbund. ECON Analyse. Oslo.
- ECON. 2005. *Krysssubsidiering i kjøttbransjen?* ECON-rapport nr. 2005-049. Utarbeidet for Kjøttbransjens landsforbund. ECON Analyse. Oslo.
- ECON. 2006. *Norsk kjøttindustri etter 2008 – er vi forberedt på en ny WTO-avtale?* ECON-rapport nr. 2006-070. Utarbeidet for Kjøttbransjens landsforbund. ECON Analyse. Oslo.
- Eidem, Bjørn (2008) *Landbruk: EU-avtale om helsesjekken av CAP*. (Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2008/nov-08/landbruk-eu-avtale-om-helsesjekken-av-ca.html?id=537071>, nedlastet 11.06.2010)
- Eidem, Bjørn (2009a) *Melkekrise for det svenske formannskapet*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2009/avg-09/eu-melkekrise-for-det-svenske-formannska.html?id=574423>
- Eidem, Bjørn (2009b) *EU: Drøftinger om landbrukspolitikken etter 2013*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2009/juni-09/eu-droftinger-om-landbrukspolitikken-ett.html?id=564636>
- EU-rådet. 2010. (Web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st06/st06566.en10.pdf>, nedlastet 11.06.2010)

- EU-kommisjonen. 2007. *Competitiveness of the European Food Industry. An economic and legal assessment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EU-kommisjonen. 2009. *High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry. Report on the Competitiveness of the European Agro-Food Industry. 17 March 2009*. European Commission. Enterprise and Industry Directorate General. Food Industry Unit. (Internett: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high_level_group_2008/documents_hlg/financial_report_hlg_17_03_09_en.pdf, nedlastet 08.09.2010)
- EU-kommisjonen. 2010a. *How much the CAP costs*. Web: http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_en.htm, nedlastet 09.06.2010.
- EU-kommisjonen. 2010b. *Europe's agriculture and the Common Agricultural Policy (CAP) – frequently asked questions: The cost of the CAP*. Web: http://ec.europa.eu/agriculture/faq/cost/index_en.htm, nedlastet 09.06.2010
- EU-kommisjonen. 2010c. *High Level Forum to take on challenges of food sector*. Pressemelding IP/10/1016. Brussel. 30. Juli 2010.
- FAD. 2005. *Utreddningsinstruksen*. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. (Web: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldrens?/app/gratis/www/docroot/for/sf/in/xa-20000218-0108.html>, nedlastet 09.06.2010)
- FIN. 2005. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Finansavdelingen. Finansdepartementet. Oslo.
- Havlik, P., Veysset, P. og Boisson, J.-M. 2005. "Joint production under uncertainty and multifunctionality of agriculture: policy considerations and applied analysis". *European Review of Agricultural Economics* 32(4): 489-515.
- Hobbelstad, K., 2002: *Framtidig virkestilgang*. Aktuelt fra skogforskningen 7/02. Skogforsk, Ås.
- Kjuus, J. og Pettersen, I. 2007. *Spill om næring: Strategier for omstilling i matindustrien*. NILF-rapport 2008-2. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- Krueger, A.O. 1990. "The Political Economy of Control: American Sugar" in: Scott, M. og Lal, D (eds): *Public Policy and Economic Development: Essays in Honor of Ian Little*. Clarendon Press. Oxford, UK.
- Komorovska, J., Kuiper, M. og van Tongeren, F. 2007. *Sharing gravity: Gravity estimates of trade shares in agri-food*. Preliminary draft prepared for the 10th annual conference on global economic analysis, Purdue University, West Lafayette, 7-9 June 2007.
- Landbruks- og matdepartementet (2009). *Notat. EU og Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*. (Web: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/090714_Lisboa-traktaten_Virkninger_for_Norge.pdf, nedlastet 11.06.2010)
- Mitzenzwei, K., Bullock, D.S., Salhofer, K. and Kola, J. 2010. *Towards a Theory of Policy Timing*. Paper presented at the 14th Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics. University of Stirling. UK. 17.-19.06.2010.
- Mitzenzwei, K. og Svennerud, M. 2010. *Importvern for norsk jordbruk: Status og utviklings-trekk*. Notat 2010-12. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- Niemi, J. og Ahlstedt, J. 2004. *Finnish Agriculture and Rural Industries 2004*. Agrifood Research Finland. MTTL. Publications 104a. Helsinki. Finland.

- N.N. 2007. *Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft? Herleitung des Erwartungsprofils der Bevölkerung mit Hilfe einer adaptiven Conjoint-Analyse. Ein Auftragsprojekt zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft.* Forschungsstelle für Business Metrics. Universität St. Gallen. Sveits.
- OECD. 2001. *Multifunctionality. Towards an analytical framework.* OECD. Paris.
- OECD. 2008. *Multifunctionality in Agriculture. Evaluating the degree of jointness, policy implications.* OECD. Paris.
- OECD 2010. *Evaluation of agricultural Policy Reforms in the European Union: A preliminary analysis. (Forth-coming report)*
- Olsen, J.P. 2004. *Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk.* ARENA Working Papers WP 04/04. ARENA – Center for European Studies. Universitetet i Oslo.
- Paarlberg, P.L., Bredahl, M. og Lee, J.G. 2002. "Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations". *Review of Agricultural Economics* **24**(2): 322-335
- Peerlings, J. og Polman, N. 2004. "Wildlife and landscape services production in Dutch dairy farming; jointness and transaction costs". *European Review of Agricultural Economics* **31**(4): 427-449.
- Potter, C. og Burney, J. 2002. "Agricultural multifunctionality in the WTO--legitimate non-trade concern or disguised protectionism?" *Journal of Rural Studies* **18**(1): 35-47.
- Romstad, E., Vatn, A. Søyland, V. og Rørstad, P. K. 1999. *Multifunctional Agriculture: Implications for Policy Design.* Rapport 21. Institutt for økonomi og samfunnsfag. Norges Landbrukshøgskole. Ås.
- Rørstad, P.K., Vatn, A. og Kvakkestad, V. 2007. "Why do transaction costs of agricultural policies vary?" *Agricultural Economics* **36**:1-11.
- Statens landbruksforvaltning (SLF) og Direktoratet for naturforvaltning (DN). 2010. *Skog-sveibygging og hensynet til inngrepsfrie naturområder i Norge (INON)*
- Søyland, V. (red). 2002. *FOLA 2002: Landbrukspolitik – forenkling og målretting.* NILF-rapport 2002-1. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- Vatn, A. 2002. "Multifunctional Agriculture – some Consequences for International Trade Regimes". *European Review of Agricultural Economics* **29**(3): 309-327
- Wittman, D.A. 1995. *The myth of democratic failure: why political institutions are efficient.* University of Chicago Press. Chicago.
- Yrjölä, T. og Kola, J. 2004. "Consumer Preferences Regarding Multifunctional Agriculture". *International Food and Agribusiness Management Review* **7**(1): 78-90.