

Diskusjonsnotat
nr. 2009–3

Potensielle effekter for jordbruket av partiers partiprogrammer
foran Stortingsvalget 2009

En analyse basert på Jordmod

Klaus Mittenzwei

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

Denne versjonen: August 2009

Forord

Undertegnede har foretatt beregninger av effekter for produksjon, faktorbruk og støttenivå i norsk jordbruk av jordbrukspolitikken til hvert av de partiene som er representert på Stortinget i dag. Foranledningen for beregningene har vært et seminar om partienes landbrukspolitikk foran Storingsvalget høsten 2009, som ble avholdt den 25. august 2009 i Oslo.

Det fulle ansvaret for utformingen av scenariene, gjennomføringen av modellberegningene og tolkningen av resultatene ligger hos undertegnede.

Analysen er basert på beregninger med sektormodellen Jordmod. Sverre Arne Lie, Agnar Hegrenes, Sjur Spildo Prestegard (alle NILF) og Hanne Eldby (Landbrukets Utredningskontor) har kommet med verdifulle innspill. Gjenværende feil og mangler er likevel undertegnedes ansvar.

Oslo, september 2009

Klaus Mittenzwei

© Forfatteren.

Notater i denne serien er ment for å stimulere diskusjon. Forfatteren 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/2009/DP-2009-03.pdf>

Innhold

	Side
1 INNLEDNING.....	4
2 METODE.....	4
3 SCENARIOUTFORMING.....	6
3.1 Forutsetninger som gjelder for alle scenarier.....	6
3.2 Scenariospesifikke forutsetninger.....	8
4 MODELLRESULTATER.....	12
5 VURDERING AV RESULTATENE.....	16
6 REFERANSER.....	17

1 Innledning

Resultatet av Stortingsvalget høsten 2009 kan innebære betydelige konsekvenser for norsk jordbruk fordi partiene som stiller til valg, har formulert til dels svært forskjellige jordbrukspolitiske prioriteringer i sine respektive partiprogrammer for kommende stortingsperiode 2009–2013.

Analysen er basert på sektormodellen Jordmod. Modellen har sin hovedvekt på de økonomiske virkemidlene i jordbrukspolitikken. Partiene har til dels svært ulike forslag omkring andre virkemidler slik som boplikt, markedsregulering osv. Politikktutforming på disse områdene vil åpenbart også påvirke jordbruket. Det samme vil gjelde for den generelle næringspolitikken og distriktpolitikken. Modellberegningene kan derfor bare gi en ufullstendig oversikt over de samlede effektene av partienes partiprogrammer for norsk jordbruk.

I neste kapittel gis en kort beskrivelse av Jordmod. Kapittel 3 beskriver scenariene som ligger til grunn for modellberegningene. Det er utformet ett scenario for hvert av de partiene som er representert i Stortinget i dag. Forutsetningene for scenariene er svært viktige for modellresultatene. Kapittel 4 inneholder de viktigste modellresultatene, mens kapittel 5 vurderer og diskuterer resultatene.

2 Metode

Jordmod er en partiell likevektsmodell utviklet for å simulere effekter av alternative virkemidler i jordbrukspolitikken for produksjon, faktorinnsats og inntekt. En grundig beskrivelse av modellen finnes i Mittenzwei og Gaasland (2008).

Modellens tilbudsside består av i underkant av 300 bruk differensiert etter 11 driftsformer og 32 regioner. Brukene produserer mer enn 20 ulike jordbruksvarer (for eksempel melk, ulike kjøttslag og ulike kornslag) ved hjelp av innsatsfaktorer som arbeid, areal, kapital og variable innsatsfaktorer. Produksjonsteknologien er fast, det vil si at det er et fast forhold mellom innsatsfaktorer og produkter. Det er imidlertid lagt inn stordriftsfordeler for arbeid og kapital. Størrelsen på brukene beregnes i modellen på bakgrunn av teknologien, priser for produkter og innsatsfaktorer og eventuelle tilskudd. Modellen inneholder de fleste direkte tilskudd, der distrikts- og strukturprofilen er ivaretatt for de viktigste tilskuddene (distriktstilskudd, areal- og kulturlandskapstilskudd, driftstilskudd i melkeproduksjonen, produksjonstillegg i husdyrproduksjonen og avløserordningen), mens mindre tilskudd er slått sammen til et flatt areal- og dyretilskudd.

Råvarer produsert i jordbruket foredles i næringsmiddelindustrien. Modellen har egne moduler for meieri- og slakteriindustrien som beregner foredlingskostnader basert på råvaretilgang og industristruktur. Råmelk blir foredlet til 12 produkter der inndelingen i stor grad følger produktinndelingen i prisutjevningsordningen for melk. Slakteriindustrien er delt i to prosesser: slakting/skjæring og foredling av produksjonskjøtt og innmat. Til sammen produseres femten ulike kjøttprodukter basert på storfe/kalv, sau/lam og gris. Fjørfe kjøtt holdes utenfor slakterimodulen. I andre industrier enn meierier og slakterier benytter modellen faste foredlingskostnader.

Etterspørselen foregår i fem markedsregioner og er modellert med (fallende) lineære funksjoner. Varer kan transporteres mellom markedsregionene, og handel med utlandet foregår til faste verdensmarkedspriser og i henhold til gjeldende handelspolitiske virkemidler slik som toll (krone- eller prosenttoll), importkvoter og eksportstøtte. Importerte varer selges til norsk markedspris og en eventuell rente tilfaller importøren (dvs. industrien).

Modellen finner en likevektsløsning i sluttmarkedene for jordbruksvarer ved å maksimere summen av produsent- og konsumentoverskudd samt et eventuelt importøroverskudd. Løsningen forutsetter at brukene som inngår i løsningen, får dekket alle kostnader inkludert en fastsatt avkastning på alt arbeid og kapital. Dette betyr samtidig at prisene ikke etablerer seg på et høyere nivå enn kostnadsdekning for alle innsatsfaktorer – selv om et eventuelt importvern skulle kunne tillate dette. Likevektsprisen er i modellen definert som (grense-) kostnaden for den sisten enheten av et produkt. Dersom denne kostnaden ligger lavere enn importprisen (dvs. verdensmarkedspris og toll), vil modellen foretrekke norsk produksjon fremfor import fordi dette gir høyere totalt overskudd.

Et generelt trekk ved likevektsmodeller er at de har høyere ”treffsikkerhet” dess nærmere simuleringene ligger modellens utgangspunkt, dvs. den virkemiddelpakken modellen er kalibrert mot. Jordmod er for tiden kalibrert til virkemidlene for norsk jordbruk som gjaldt i basisåret ”2006” som er definert som et uveid gjennomsnitt for årene 2005–2007. Dess større avvik fra basisåret, dess mindre blir modellens ”treffsikkerhet”. Dette er særlig relevant for store endringer som for eksempel en komplett fjerning av budsjettstøtte, av importvern eller av begge deler.

Modellen er utformet med vekt på utforming av alternative virkemidler i jordbrukspolitikken. Tilskudd kan i modellen utformes på to måter: (1) Ved å angi satser for ulike tilskudd, eventuelt differensiert etter region eller bruksstørrelse, på forhånd. (2) Ved å angi jordbrukspolitiske målsettinger slik som produksjon, arealbruk, antall husdyr eller årsverk i jordbruket, enten på nasjonalt nivå eller regionalt differensiert.

Den første metoden (også kalt ”positive kjøring”) brukes blant annet når modellen kalibreres til basisløsningen. I dette tilfellet implementeres det observerte virkemiddelsystemet slik det var utformet i det respektive året. For basisløsningen ”2006” gjelder eksempelvis virkemiddelsystemet for kalenderåret 2006.

I den andre metoden (også kalt ”normative kjøring”) defineres flere jordbrukspolitiske målsettinger, for eksempel at produksjonen nasjonalt skal opprettholdes på et visst omfang. For hver av disse målsettingene beregner modellen så en såkalt ”skyggepris” som tolkes som det tilskuddet som må til for at det jordbrukspolitiske målet nås. For et mål om produksjon vil modellen beregne et pristilskudd. Hvis målet er å nå et visst antall daa jordbruksareal i drift, vil modellen beregne et arealtilskudd. Det er ikke mulig for modellen å differensiere virkemiddelsystemet i forhold til bruksstørrelse, da den beregner et flatt tilskudd enten nasjonalt eller regionalt.

Da de to metodene benytter et ulikt utgangspunkt for modellering av økonomiske virkemidler i jordbrukspolitikken, er resultater fra kjøring ikke uten videre sammenlignbare. Et virkemiddelsystem beregnet som et resultat av en ”normativ kjøring” vil som regel være mindre kostbart enn et virkemiddelsystem i en ”positiv kjøring” selv om aktivitetsnivået kan være noenlunde det samme. Det skyldes at modellen i ”normative kjøring” beregner et virkemiddelsystem som er målrettet og akkurat tilpasset til å oppfylle de målene som er satt. I en ”positiv kjøring” vil det som oftest ikke være mulig å ”treffe” like nøyaktig. Derfor vil et virkemiddelsystem i en ”positiv kjøring” som regel kreve et høyere støttenivå.

3 Scenarioutforming

I dette kapitlet beskrives de viktigste forutsetningene for de enkelte scenariene. Det er kjørt scenariene for hvert av de partiene som i dag er representert i Stortinget. Selv om Ap, Sp og SV går til valg med et løfte om videre regjeringssamarbeid, kan deres partiprogrammer tyde på forskjellige jordbrukspolitiske prioriteringer som det kan være verdt å få frem. I tillegg til scenarier for hvert parti er det laget en referansebane som er tenkt som en videreføring av viktige trender i jordbrukets utvikling og rammebetingelser.

- Referansebane – REF
- Scenario FrP
- Scenario H
- Scenario KrF
- Scenario V
- Scenario Sp
- Scenario Ap
- Scenario SV

Referansebanen (REF) er en tenkt videreføring av de senere tids trender i jordbruket, særlig i forhold til produksjon, sysselsetting og arealbruk. Referansebanen er viktig fordi jordbruket ikke bare påvirkes av de jordbrukspolitiske virkemidlene, men også av en mengde andre faktorer som delvis er politisk styrt (for eksempel rentenivå) og som delvis er uavhengig av norsk politisk kontroll (for eksempel verdensmarkedspriser). Ved å sammenligne resultatene fra partiscenariene med resultatet fra referansebanen får en frem *det isolerte utslaget* av det enkelte partis jordbrukspolitikk slik det er forutsatt i scenariene. Ved presentasjonen av modellresultatene er følgende resultatene for de enkelte partiene vist som prosentvis avvik fra referansebanen. Referansebanen er beregnet i en to-steps prosedyre slik beskrevet foran. På denne måten kan referansebanen sammenlignes med scenariene for de enkelte partiene som alle er kjørt som ”normative kjøring”, dvs. med modellberegnet virkemiddelsystem basert på krav om produksjon, faktorbruk og annet.

De scenariospesifikke forutsetningene i kapittel 3.2 bygger på de respektive delene i partiprogrammene som omhandler jordbrukspolitikk. Det er utøvet skjønn ved operasjonaliseringen av partiprogrammene da disse som regel ikke inneholder konkrete tall. Partienes jordbrukspolitiske prioriteringer er operasjonalisert ved å legge inn forutsetninger omkring følgende aspekter:

1. Krav til produksjon
2. Krav til bruk av innsatsfaktorer (areal, husdyr og sysselsetting)
3. Krav til regional fordeling av produksjon og innsatsfaktorer
4. Regional begrensning for handel med melkekvoter
5. Maksimal bruksstørrelse
6. Krav til vederlag til arbeid

3.1 Forutsetninger som gjelder for alle scenarier

- Tidshorisont: 2020
- Befolkningsvekst: +1,1 % årlig
- Reell lønnsvekst: +1,7 % årlig
- Realrente: 2,6 %

- Prisvekst: +2,0 % årlig
- Reell eksogen effektivisering næringsmiddelindustrien: + 1 % årlig
- Reell eksogen effektivisering primærjordbruket: + 0,5 % årlig
- Mulighet for utvidelse av jordbruksareal med 5 % for hver produksjonsregion

Som tidshorisont er det valgt 14 år, dvs. det forutsettes at modellen beregner situasjonen for norsk jordbruk i 2020 fra modellens basisår "2006", som er et uveid gjennomsnitt for årene 2005–2007. Siden modellen er komparativ-statisk behøver den strengt tatt ikke noe eksplisitt tidsperspektiv. Grunnen til at det likevel er valgt et eksplisitt tidsperspektiv er å fremskrive en rekke eksogene variable med årlige endringsrater.

Det er lagt inn en befolkningsvekst på 1,1 % per år. Befolkningsøkningen øker etterspørselen etter matvarer uavhengig av prisendringer eller endringer i matvaner. Økningen er implementert ved å "parallellforskyve" etterspørselskurven i forhold til basisløsningen (slik at en større mengde blir etterspurt ved samme pris). Befolkningsveksten er basert på scenario MMMM (hovedalternativ med middels nasjonal vekst) i SSBs befolkningsfremskrivninger (SSB 2009b).

Den reelle lønnsveksten er anslått til 1,7 % per år. Dette gjelder både lønnen til leid arbeid, krav til vederlag til eget arbeid og lønn i næringsmiddelindustrien. Dette forutsetter at bondens vederlag følger den relative utviklingen i samfunnet for øvrig, men at det blir en økende absolutt differanse i og med at lønnsnivået i andre sektorer enn jordbruket ligger i dag høyere enn for jordbruket. Som realrente brukes 2,6 % på all innsatt kapital. Den er basert på en pengemarkedsrente på 4,6 % fratrukket konsumprisveksten. Jordmod skiller ikke mellom egen og lånt kapital. Prisveksten er satt til 2,0 % årlig. Det fører til at prisen på alle innsatsfaktorer øker tilsvarende. Reell lønnsvekst, realrente og konsumprisindeksen er basert på SSBs konjunkturtendenser (SSB 2009a).

Tilgjengelig regionalt jordbruksareal er økt med 5 % i forhold til tilgjengelig jordbruksareal i basisløsningen. Økningen er den samme for alle 32 regioner uansett regionens størrelse eller beliggenhet. Denne forutsetningen er delvis innført med bakgrunn i at enkelte partier ønsker et betydelig høyere aktivitetsnivå i norsk jordbruk enn i dag, delvis som følge av økt befolkningsvekst og et ønske om stor grad av egenproduksjon. En annen begrunnelse er at det på lang sikt vil være mulig å øke jordbruksarealet gjennom nydyrking slik at det nåværende jordbruksarealet derfor ikke bør betraktes som en øvre grense. I de tilfellene hvor modellen tar i bruk nydyrket areal, er det forutsatt en rentekostnad på 145 kr pr daa basert på en kostnad for nydyrking på 5.500 kr pr daa (Stornes 2004). Da modellen ikke skiller mellom etablert jordbruksareal og nydyrket jordbruksareal, er det for enkelthetsskyld antatt at staten finansierer nydyrking gjennom tilskudd.

Verdensmarkedsprisene for basisløsningen er fra 2004. Det er for tiden stor usikkerhet knyttet til den videre utviklingen av verdensmarkedsprisene for matvarer. I 2007 økte prisene betydelig ("matvarekrisen"), men i 2008 gikk de tilbake. Noen kilder hevder at de reelle matvareprisene vil legge seg på et stabilt høyere nivå enn de siste tiårene (von Braun 2008, Tweeten og Thompson 2008, USDA 2008, USDA 2009). Hvilken innvirkning finanskrisen kommer til å få for matvareprisene kommer i tillegg og gjør vurderingen enda vanskeligere. Med bakgrunn i de seneste vurderingene fra USAs landbruksdepartement (USDA 2009) forutsettes at prisene på verdensmarkedet øker med 2 % årlig. Denne økningen er høyere enn utviklingen de siste årene.

Tabell 3.1 Verdensmarkedspriser for utvalgte produkter (løpende kr/kg eller kr/liter)

	BAS	Virkningsscenarier
Matkorn	0,95	1,30
Forkorn	0,78	1,07
Poteter	1,56	2,14
Frukt (epler)	6,30	8,65
Grønnsaker (friland)	8,27	11,35
Konsummelk	3,60	4,94
Ost	25,00	34,32
Smør	15,00	20,59
Melkepulver	14,00	19,22
Storfe	14,00	19,22
Gris	13,00	17,85
Sau	22,50	30,89
Fjørfe	9,00	12,36
Egg	8,50	11,67

Kilde: Jordmod

Det er forutsatt at gjeldende WTO-avtale ikke legger hindringer for utformingen av virkemiddelsystemet. I scenarier der budsjettstøtten øker, vil det være nødvendig å utforme de nye virkemidlene slik at de kan legges i grønn boks (dvs. at de er produksjonsnøytrale tilskudd).

3.2 Scenariospesifikke forutsetninger

Scenariene er i utgangspunktet basert på partienes valgprogrammer for stortingsperioden 2009–2013 (SV 2009, Ap 2009, Sp 2009, KrF 2009, Venstre 2009, Høyre 2009, FrP 2009a). Programmene inneholder som regel verken konkrete tall eller klare formuleringer som lar seg enkelt ”oversette” i kvantifiserbare modellforutsetninger. De scenariospesifikke forutsetningene er derfor forfatterens tolkning av de respektive delene i partiprogrammene som omhandler jordbrukspolitik. Det har vært nødvendig å utøve betydelig skjønn ved operasjonaliseringen av partiprogrammene.

Scenariene begrenser seg til utformingen av de nasjonale virkemidlene i jordbrukspolitikken. Det betyr først og fremst direkte støtteordninger over statsbudsjettet. I tillegg håndterer modellen ordningen med melkekvoter og konsesjonsgrenser i kraftfôrbasert husdyrproduksjon.

Noen av partiene kommer inn på forholdet mellom norsk landbruk og handel med u-land, og de foreslår til dels tiltak på dette området. Disse er ikke hensyn tatt i modellen. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen av partiene ønsker endringer i dagens handelspolitikk på jordbruksområdet, for eksempel endringer i tollvern eller endringer i eksportstøtte.

Det finnes videre nasjonale virkemidler som virker på næringsmiddelindustrien slik som prisutjevningsordningen for melk og omsetningsavgiften. Disse virkemidlene er holdt uendret selv om noen partier foreslår endringer på disse områdene.

Referansebanen er fremkommet som en to-steps prosedyre. Først er det eksisterende virkemiddelsystemet videreført (”positiv løsning”). Deretter er virkemiddelsystemet beregnet i tråd med en ”normativ kjøring”, dvs. det er lagt inn krav til produksjon og faktorbruk basert

på den første ("positive") løsningen. På denne måten er både referansebanen og partiscenariene sammenlignbare da alle er kjørt som "normative kjøring".

Tabell 3.2 Krav til produksjon (absolutt eller relativ i % av referansebanen REF) ¹⁾

Produkt	REF (mill. kg/liter)	FrP (% av REF)	H (% av REF)	KrF, V, Ap (% av REF)	Sp (% av REF)	SV (% av REF)
Korn	1 341,5	90 %	95 %	100 %	105 %	105 %
Potet	531,1	90 %	95 %	100 %	105 %	105 %
Frukt & grønt	197,7	90 %	95 %	100 %	105 %	105 %
Mjølke	1 684,6	90 %	95 %	100 %	105 %	105 %
Storfe	109,6	90 %	95 %	100 %	105 %	105 %
Sau	29,5	90 %	95 %	100 %	105 %	105 %
Gris	156,2	90 %	95 %	100 %	105 %	100 %
Fjørfe	82,2	90 %	95 %	100 %	105 %	100 %
Egg	66,8	90 %	95 %	100 %	105 %	100 %

¹⁾ Ingen produksjonskrav for V og Ap

Kilde: Jordmod

Ingen av partiene har direkte forslått å redusere norsk matvareproduksjon. I utgangspunktet er det derfor for alle partier satt et krav til produksjon tilsvarende volumet i referansebanen. For FrP og H er dette kravet allikevel redusert med hhv. 10 prosent og 5 prosent for alle produksjoner. Dette kommer av at disse to partiene ønsker en reduksjon av støtten til jordbruket. For FrP er det forutsatt omtrent en halvering av budsjettstøtten i forhold til referansebanen, delvis basert på FrPs alternative statsbudsjett for 2009 (FrP 2008). For H er reduksjonen noe mindre, begrunnet med at også Høyre krever at jordbruket "*redusere[r] avhengigheten av offentlig støtte*" (Høyre 2009, s. 25). Til sammen gjør dette at det ikke var mulig for modellen å opprettholde produksjonen for alle produkter på samme nivå som i referansebanen. De reduserte produksjonskravet for FrP og H er derfor dels en forutsetning og dels et resultat av redusert budsjettstøtte. Det er imidlertid viktig å understreke at produksjonskravene ikke er til hinder for høyere produksjon for enkelte produkter. Dersom det er nok lønnsomhet i næringen, vil den aktuelle produksjonen kunne ligge høyere enn produksjonskravet. Dersom det ikke er tilstrekkelig lønnsomhet, vil modellen kunne produsere inntil det forutsatte produksjonskravet er nådd.

For Sp og SV er det lagt inn et krav om minst 5 % høyere produksjonsvolum for alle produksjoner i forhold til referansebanen. Sp (2009b) skriver blant annet at "*Senterpartiet vil øke mat- og fôrproduksjon basert på norske råvarer for å redusere behovet for transport av importerte varer*" (s. 1). Samme kravet gjelder for SV med unntak av de kraftfôrkrevende produksjonene.

Tabell 3.3 Krav til faktorbruk (areal og husdyr i % av referansebanen REF) ¹⁾

	REF (1 000 daa, 1 000 dyr)	KrF, Sp, SV, V, Ap (% av REF)
Kornareal	3 490,1	100
Potetareal	157,0	100
Grovforareal	6 448,1	100
Melkekyr	271,6	100
Ammekyr	99,1	100
Søyer	1 179,2	100
Purker	74,9	100
Slaktekyllinger ¹⁾	62,3	100
Verpehøner ¹⁾	3,5	100

1) mill. dyr

Kilde: Jordmod

For alle partier med unntak av FrP og H er det lagt inn krav til bruk av areal og husdyr på minst samme nivå som i referansebanen (jfr tabell 3.3). Dette kravet skal reflektere at det for disse partiene også er særlig viktig å opprettholde ressursgrunnlaget for fremtidig matvareproduksjon i Norge. Det er dermed ikke sagt at H og FrP ikke er opptatt av dette. Det er heller et uttrykk for at ressursgrunnlaget ikke er eksplisitt nevnt i FrPs handlingsprogram (FrP 2009a). Høyre vil riktignok ”sikre kulturlandskapet” (Høyre 2009, s. 26), men det forutsettes i modellen dekt via matproduksjon og uten eget mål om arealbruk.

Tabell 3.4 Krav til regional fordeling av produksjon, faktorinnsats (areal, husdyr og sysselsetting) samt melkekvoter

	Produksjon	Areal og husdyr	Melkekvoter
FrP	Landsbasis		Landsbasis
H	Markedsregioner		Markedsregioner
V	Markedsregioner	Markedsregioner	Markedsregioner
KrF	Fylker	Fylker	Fylker
Ap	Markedsregioner	Markedsregioner	Fylker
Sp	Fylker	Fylker	Fylker
SV	Fylker	Fylker	Fylker

Kilde: Jordmod

Tabell 3.4 viser om eventuelle krav til produksjon og faktorbruk samt utforming av regelverket for melkekvoter er satt på landsbasis, markedsregioner eller fylker. Det er 18 fylker i modellen i og med at Oslo og Akershus regnes som ett fylke. Det er videre fem markedsregioner: ”Øst” bestående av Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold, Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark, ”Sør” som utgjøres av Vest-Agder, Aust-Agder og Rogaland, ”Vest” som består av Hordaland og Sogn og Fjordane, ”Midt” som inneholder Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, og ”Nord” som består av Nordland, Troms og Finnmark.

For KrF, Sp og SV er fylkene valgt som regional inndeling. Det betyr at krav om produksjon og faktorinnsats må oppfylles på fylkesnivå. Dette reflekterer disse partienes sterkere vektlegging av distriktspolitiske hensyn. De fleste fylkene består i Jordmod av flere produksjonsregioner. Det innebærer at kravet til produksjon og faktorinnsats kan oppfylles selv om produksjon eller innsatsfaktorer forflytter seg fra en produksjonsregion til en annen

produksjonsregion innenfor samme fylket. Det vil teknisk sett være mulig å velge produksjonsregioner som laveste regionalt nivå. Det vil imidlertid begrense modellens fleksibilitet til å finne en likevektsløsning i betydelig grad og potensielt innebære resultater som ikke vil oppfattes som rimelige. Derfor er fylkene valgt som laveste regionale enhet.

For Ap er markedsregioner valgt som regional enhet for krav til produksjon og faktorinnsats, mens melkekvoter forblir på fylkesnivå. Det innebærer en noe større grad for regional omfordeling sammenlignet med KrF, Sp og SV.

For V og H er markedsregioner valgt for både krav til produksjon og faktorinnsats samt melkekvoter. For FrP er de regionale enhetene opphevet, og krav til produksjon må kun oppfylles på landsbasis. Melkekvotene oppheves i FrPs tilfelle (FrP 2009, s. 14).

Tabell 3.5 Struktur i primærjordbruket ("maksimal bruksstørrelse") (daa eller dyr pr bruk)

Driftsform	REF	FrP	H	V	KrF, Sp, SV	Ap
Korn	500	1500	1000	900	500	825
Potet	120	200	160	160	120	155
Frukt & grønt	40	60	50	50	40	50
Melk	30	70	50	47.5	25	45
Geit	120	200	160	160	120	160
Ammekyr	30	100	75	47.5	40	45
Søyer	130	250	200	180	160	175
Purker ¹⁾	40	75	57,5	55	40	50
Kyllinger	120 000	240 000	180 000	165 000	120 000	150 000
Verpehøner	5 000	15 000	10 000	8 750	5 000	7 500
Korn	500	1 500	1 000	900	650	825

¹⁾ Slaktegriser kommer i tillegg.

Kilde: Jordmod

Den maksimale størrelsen på brukene er en eksogen variabel i Jordmod. Denne er en viktig forutsetning i modellen da en i stor grad bestemmer lønnsomheten i produksjonen gjennom eventuell utnyttelse av stordriftsfordeler på arbeid og kapital. Modellen velger det bruket som er mest lønnsomt (dvs. genererer høyest grunnrente) gitt de eksogene rammebetingelsene. I de fleste tilfeller vil stordriftsfordeler (kombinert med en nøytral tilskuddprofil) innebære at modellen velger de største tilgjengelige brukstypene. Det er imidlertid noen unntak. I noen tilfeller, særlig når det er lagt inn krav til faktorinnsats som areal og husdyr, velger modellen den bruksstørrelsen som gir mest areal og husdyr på en kostnadseffektiv måte. Det trenger da ikke nødvendigvis være den største bruksstørrelsen. Tabell 3.5 viser den maksimalt tillatte bruksstørrelsen for de ulike driftsformene under de ulike scenariene.

For KrF, Sp og SV er det forutsatt en struktur som vil gi mindre strukturutvikling enn i dag. Eksempelvis er det satt en grense på 25 kyr på et melkebruk mot 30 kyr i referansebanen. Dette reflekterer partienes ønske om å bremse strukturutviklingen.

For de andre partiene tillates det en større strukturutvikling. Økningen er størst for FrP og minst for Ap, mens V og H ligger i mellom. Det er altså FrP der det tillates de største brukene og den største strukturutviklingen. Dette skal illustrere FrPs ønske om "rett til å styre egen produksjon" og at "fri etablering i alle produksjoner må gjenopprettes" (FrP 2009b, s. 3).

Tabell 3.6 Krav til vederlag til arbeid (arlig prosentvis økning)

	"2006"	REF, FrP, H, V, Ap	SV	KrF, Sp
Industriarbeiderlønn ¹⁾ (2006)	356 600	451 518	451 518	451 518
Vederlag til arbeid og egenkapital i jordbruket	148 987	188 644	202 052	216 339
Absolutt avstand	207 613	262 874	249 466	235 178
Relativ avstand ²⁾	41,8	41,8	44,7	47,9

1) Beregnet arslønn for heltidsansatte i industrien (SSB Statistikkbanken)

2) Vederlag til arbeid og egenkapital i jordbruket i prosent av industriarbeiderlønn

Kilde: SSB Statistikkbanken, Budsjettnemnda for jordbruket

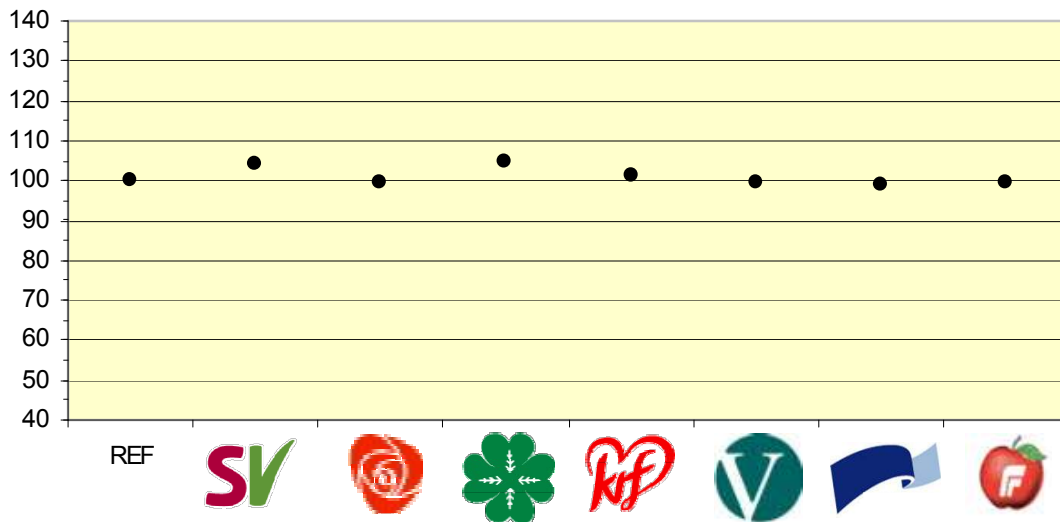
Inntektsnivået i jordbruket er en forutsetning i modellen. Det er kun bruk der det eksogene kravet til arbeidsvederlag blir dekket, som inngår i en løsning og faktisk driver jordbruk. Kravet til arbeidsvederlag er fastsatt ut fra inntektsnivået i jordbruket slik det er definert i Totalkalkylen for jordbruket (Budsjettnemnda for jordbruket 2008). Inntektsnivået som det fremkommer der, ligger som kjent lavere enn det sammenlignbare inntektsnivået for andre yrkesgrupper. I referansebanen er det forutsatt en inntektsøkning på 1,7 % årlig i perioden 2006 til 2020. Dette betyr at jordbruket får en relativ inntektsvekst på linje med andre yrkesgrupper, men at den absolutte avstanden mellom jordbruket og andre yrkesgrupper øker i perioden. I tabell 3.6 vises inntektsnivået i jordbruket definert som vederlag til arbeid og egenkapital i jordbruket per årsverk. Inntekten var på 148 987 kr i 2006. Til sammenligning var beregnet arslønn for heltidsansatte i industrien på 356 600 kr. Det gjør at inntektsnivået i jordbruket lå på 41,8 % av inntektsnivået i industrien. Samme relative inntektsvekst øker den absolutte avstanden fra 207 613 kr i 2006 til 262 874 kr i 2020. For SV er det satt et krav til arbeidsvederlag på 2,2 % vekst årlig. Det gjør at den relative avstanden reduseres til ca. 45 % av industriarbeiderlønn, men at den absolutte avstanden likevel øker til omtrent 250 000 kr. For Sp og KrF er kravet til arbeidsvederlag satt til 2,7 % vekst årlig. Sp skriver blant annet at Sp vil "styrke inntektsmulighetene kraftig for alle yrkesutøvere i jordbruket" (Sp 2009, s. 8). Dette vil redusere den relative avstanden ytterligere til ca. 48 % av industriarbeiderlønn, men den absolutte avstanden vil likevel øke.

Det er viktig å understreke at inntektskravet i modellen er differensiert i forhold til driftsform og bruksstørrelse. Datamaterialet fra NILFs driftsgranskinger viser for en lang tidsperiode at større bruk har en høyere inntjening per årsverk enn mindre bruk, og at bruk med melk tjener eksempelvis bedre enn bruk med sau. Den observerte forskjellen i inntektskrav mellom driftsformer og bruksstørrelser er videreført i modellen. Dette innebærer blant annet at store bruk vil ha et høyere krav til inntekt enn små bruk.

4 Modellresultater

I dette kapitlet presenteres i grafisk form de viktigste modellresultatene som relative tall i forhold til referansebanen.

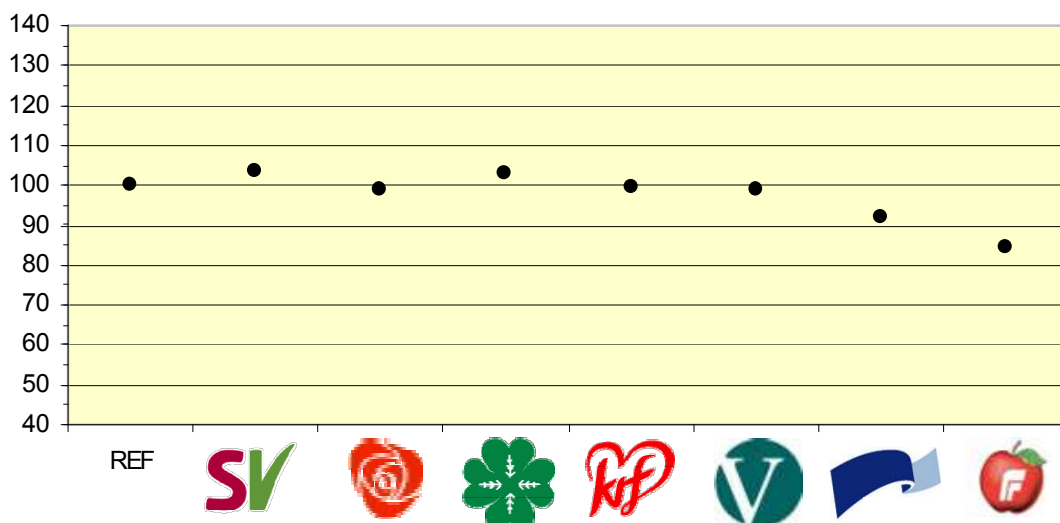
Figur 4.1 viser den samlede primærproduksjonen relativt til referansebanen. Produksjonsmengdene er veid med referansebanens priser. Et tall høyere (lavere) enn 100 indikerer at den samlede produksjonen er høyere (lavere) enn i referansebanen. Utviklingen for det enkelte produkt kan imidlertid avvike fra utviklingen for den samlede produksjonen. Figuren viser små forskjeller mellom partiene når det gjelder samlet produksjon. Stort sett ligger samlet produksjon på samme nivå som i referansebanen.



Figur 4.1 Produksjonsindeks (Referansebane = 100)

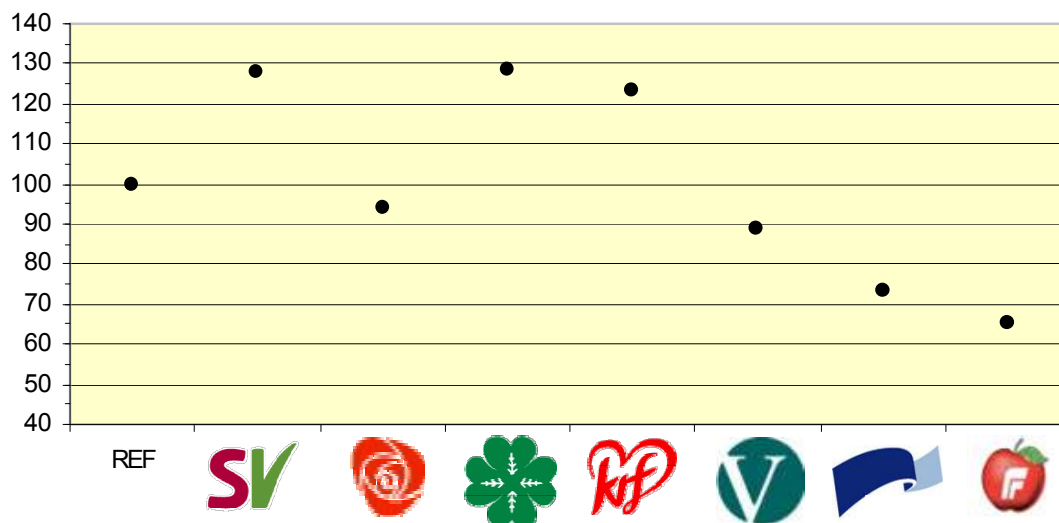
Det økte produksjonskravet for SV og Sp viser utslag. Produksjonen ligger, som forutsatt, 5 % høyere enn i referansebanen. Til tross for at produksjonskravet er redusert for H og FrP, viser figuren at den samlede produksjonen likevel ligger på samme nivå som i referansebanen. Storfekjøtt og sauekjøtt ligger på kravet om hhv. 90 % (FrP) og 95 % (H), mens andre produksjoner, som for eksempel melk og gris og til dels fjørfe, ligger over nivået av referansebanen.

Selv om samlet produksjon er nokså lik for de ulike partiene, er det større forskjeller når det gjelder arealbruken. Dette går fram av figur 4.2. Ytterpunktene dannes av Sp på den ene siden der arealbruken er 3 % høyere enn i referansebanen og FrP på den annen side der arealbruken ligger på 84 % av nivået i referansebanen. Det er flere forklaringer til at arealbruken er mindre hos FrP til tross for at samlet produksjon er omtrent den samme som hos Sp. For det første er det de dårligste arealene som tas ut av produksjon først. Disse har en klart lavere produksjonsevne og gjør at samlet produksjon reduseres mindre enn om jordbruksareal i bedre strøk hadde blitt tatt ut. Videre gjør produksjonskravet i operasjonaliseringen av FrPs politikk at det blir et mer intensivt jordbruk på det resterende arealet. I melkeproduksjonen er det et høyere gjødslingsnivå og et høyere kraftfôrforbruk som igjen reduserer grovfôrbehovet.



Figur 4.2 Arealbruk (Referansebane = 100)

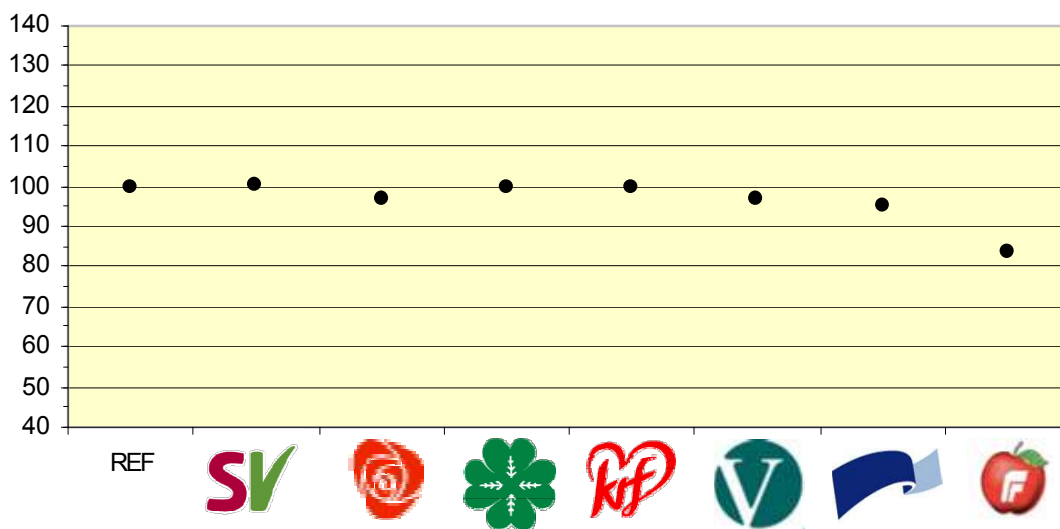
Det er store forskjeller i sysselsettingen til tross for at produksjonsmengden er noenlunde lik (jf figur 4.3). Hovedgrunnen er forutsetningen om maksimal bruksstørrelse og den strukturutviklingen som det på denne måten tillates å skje. Som forutsatt ligger antall årsverk i jordbruket høyest for SV og Sp og lavest for H og FrP. Det er omtrent dobbelt så mange årsverk i jordbruket ved Sp sammenlignet med FrP. For H sin del er det også snakk om en høyere reduksjon av sysselsettingen i forhold til referansebanen. Ap og V ligger nærmest nivået av referansebanen. Både SV, Sp og KrF ligger høyere. Antall årsverk i jordbruket er høyere for SV og Sp sammenlignet med basisløsningen.



Figur 4.3. Sysselsetting (Referansebane = 100)

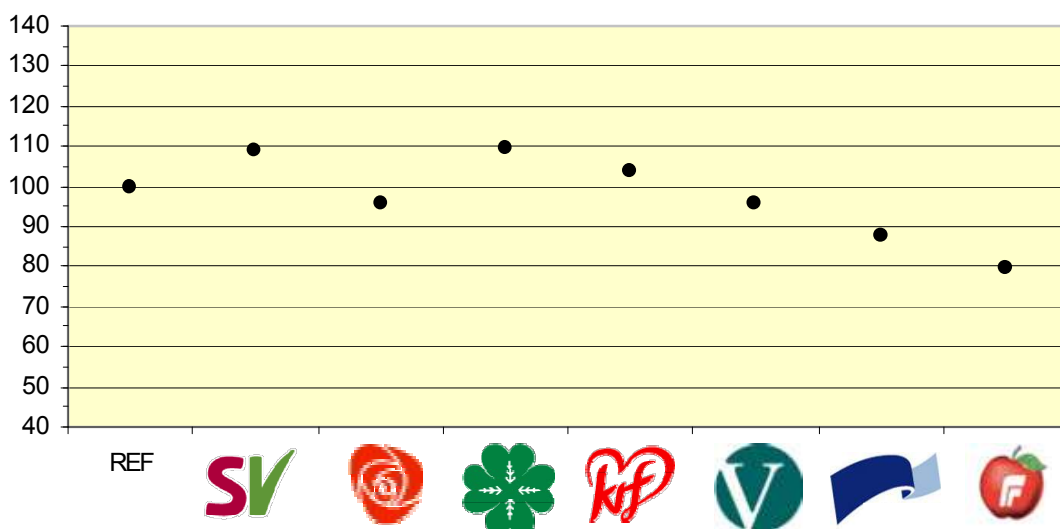
I figur 4.4 vises den regionale fordelingen av arealbruken for å belyse spørsmålet om lokalisering av produksjonen. Indeksen måler den relative andelen av arealet som ligger i distriktene (Østlandets andre bygder, Rogaland/Agder andre bygder, Vestlandet, Trøndelags andre bygder og Nord-Norge). De sentrale strøkene er definert som Østlandets flatbygder, Jæren og Trøndelags flatbygder. Denne regionale inndelingen er hentet fra NILFs driftsgranskinger og reflekterer naturlige produksjonsforhold.

For Sp, SV og KrF ligger regionalindeksen på samme nivå som i referansebanen. Det skyldes at det er forutsatt at alt areal skal tas i bruk, og at det er begrensede muligheter for nydyrking. For Ap og V, samt i noen mindre grad H, er det små differanser mellom referansebanens regionalindeks og disse partienes indeks. For FrP er distriktenes andel av den samlede arealbruken 17 prosentpoeng lavere enn i referansebanen. Det skyldes først og fremst at det ikke er satt regionale krav til produksjon i implementeringen av FrPs politikk.



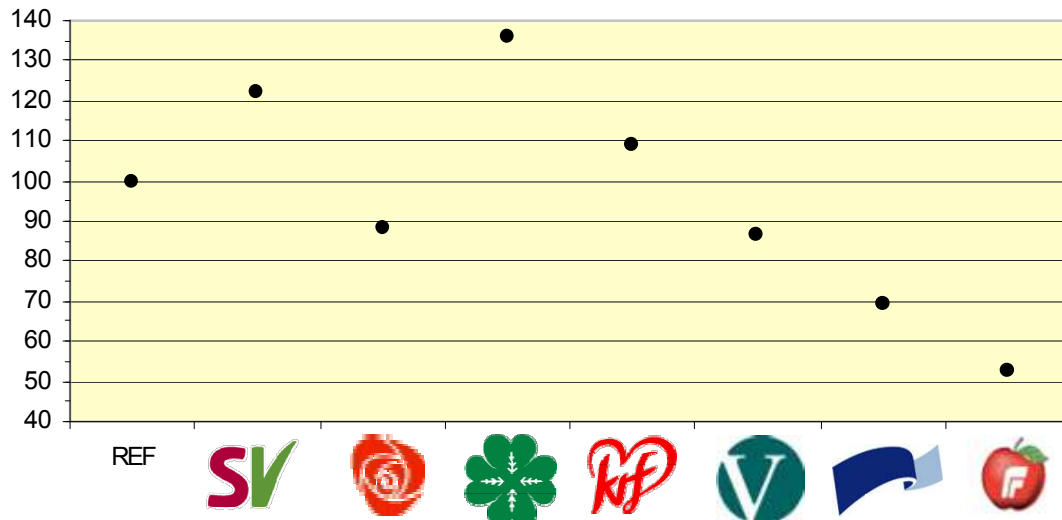
Figur 4.4 Regional fordeling av arealbruk (Referansebane = 100)

Forskjellene er størst mellom Sp og FrP når det gjelder samlet støtte, altså summen av skjermingsstøtte (gjennom tollvernet) og budsjettstøtte (dvs. bevilgninger over statsbudsjettet). Figur 4.5 viser at samlet støtte er høyest ved Sp med et nivå 10 % over verdien i referansebanen, mens FrP ligger på 80 % av referansebanen. SV og Krf ligger også noe høyere enn referansebanen, mens Ap og V ligger på omtrent samme nivå som i referansebanen. H ligger mellom Ap og V på den ene siden og FrP på den andre siden.



Figur 4.5 Samlet støtte (budsjett- og skjermingsstøtte) (Referansebane = 100)

Det er betydelig større forskjell mellom partiene når en ser kun på budsjettstøtte (jf figur 4.6). Det er ingen av partiene som ligger i nærheten av referansebanen. Sp ligger høyest med en verdi på 136 % av referansebanen. FrP ligger lavest med nærmest en halvering av referansebanens verdi (53 %). Høyre, men også Ap og V ligger lavere, mens SV og Krf ligger høyere enn referansebanen.



Figur 4.6 Budsjettstøtte (Referansebane = 100)

5 Vurdering av resultatene

Scenariene er utformet med bakgrunn i de nasjonale virkemidlene rettet direkte mot norske bønder. Generell næringspolitikk, generell distriktpolitikk, tollvernet, juridiske virkemidler og andre tiltak er utelatt fra beregningene. Dette er av stor betydning når resultatene skal vurderes.

Modellresultatene indikerer at hovedtyngden av norsk matvareproduksjon vil kunne bli opprettholdt uavhengig av hvilke partier som danner regjering i neste stortingsperiode. Det vil imidlertid kunne bli stor forskjell hvor og på hvilken måte denne maten produseres. Det er på denne måten modellresultatene tyder på at partienes jordbrukspolitikk kan føre til en nokså forskjellig utvikling av norsk jordbruk på lang sikt.

Resultatene bærer stort preg av de forutsetningene som er lagt til grunn ved utformingen av de partispesifikke scenariene. Når det, i tilfelle Sp, SV og KrF, legges vekt på at produksjon og faktorinnsats minst opprettholdes, at det skal være jordbruk over hele landet og at bøndene skal kunne realisere økte inntektsmuligheter samtidig som strukturutviklingen skal holdes på et lavt nivå, så lar dette seg ikke realisere uten en økning av støttenivået for jordbruket. Dersom en, slik som illustrert for FrP og i noen mindre grad for H, legger hovedvekt på at matproduksjonen skal skje på en mest mulig kostnadseffektiv måte, så vil dette kunne gjøres med et betydelig lavere støttenivå enn i dag. Ap og V ligger mellom disse to ytterpunktene.

Det er ikke tatt hensyn til endringer i de internasjonale rammevilkårene som vil følge av en ny WTO-avtale (Doha-runden). Dersom en slik avtale skulle komme på plass, vil nasjonal utforming av virkemiddelsystemet være avgjørende for norsk jordbruk (Mittenzwei og Nersten 2004, Mittenzwei 2007). Det kan imidlertid virke som om en implementering av en ny WTO-avtale lettere er forenelig med en jordbrukspolitikk slik det er skissert for H og FrP. Blant annet vil økningen i budsjettstøtte stille politikken til Sp, SV og KrF overfor utfordringer ved implementeringen av en ny WTO-avtale. Selv den eksisterende WTO-avtalen vil kunne by på problemer med å notifisere økte direkte tilskudd, med mindre de utformes slik at de kan plasseres i grønn boks.

Modellen tar ikke hensyn til jordbrukets produksjon av fellesgoder slik som kulturlandskap, levende bygder og miljøkvalitet. Selv om det fortsatt er uavklarte forhold på hvilken måte disse fellesgodene best kan produseres, synes det å være en etablert sammenheng mellom aktiv jordbruksdrift og en rekke fellesgoder. I den grad jordbrukssysselsettingen utgjør et vesentlig element av sysselsettingen i distriktene, så virker resultatene for SV, Sp og KrF å ligge nærmere en løsning der fellesgodeproduksjon styrkes. I så måte kan modellresultatene skissere et jordbruk formet av H og FrPs jordbrukspolitik som beveger seg mot en to-delning av norsk jordbruk: En del av jordbruket der produksjonen intensiveres, og en annen del der produksjonen ekstensiveres eller legges helt ned.

6 Referanser

- Ap 2009. *Skape og dele. Arbeiderpartiets program 2009–2013. Vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøte 18.–21.april 2009.* (Internett: <http://arbeiderpartiet.no/Politikken/Partiprogram>, nedlastet 19.08.2009).
- Budsjettnemnda for jordbruket 2008. *Totalkalkylen for jordbruket - Jordbrukets totalregnskap 2006 og 2007 og budsjett 2008. Totale inntekter, kostnader og vederlag til arbeid og egenkapital i jordbruket.* Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.
- FrP 2009a. *Fremskrittspartiets handlingsprogram 2009–2013* (Internett: http://www.frp.no/no/Vi_mener/Handlingsprogram_2009-2013/, nedlastet 19.08.2009).
- FrP 2009b. *Fremskrittspartiets landbrukspolitik.* (Internett: http://www.frp.no/filestore/faktaark_landbrukspolitik.pdf, nedlastet 19.08.2009).
- FrP 2008. *Fremskrittspartiets alternative statsbudsjett 2009.* (Internett: <http://www.frp.no/filestore/Alternativtbudsjett20092.pdf>, nedlastet 19.08.2009).
- Høyre 2009. *Muligheter for alle. Høyres stortingsvalgprogram 2009–2013. Vedtatt på Høyres landsmøte i Oslo, 8.–10. mai 2009.* (Internett: <http://www.hoyre.no/hendelse/1242229052.49>, nedlastet 19.08.2009).
- KrF 2009. *Politisk program 2009–2013* (Internett: http://www.krf.no/ikbViewer/Content/24811/KrFs_program_2009-2013_bm.pdf, nedlastet 19.08.2009).
- Mittenzwei, K. og Gaasland, I. 2008. *Dokumentasjon av Jordmod: Modellbeskrivelse og analyser.* NILF-rapport 2008–3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.
- Mittenzwei, K. 2007. *Konsekvenser av en ny WTO-avtale for norsk landbruk i lys av høyere internasjonale matvarepriser.* Notat 2007-15. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.
- Mittenzwei, K. og Nersten, N.K. 2004. *Scenarier for norsk landbruk og landbrukspolitik med vekt på WTO: Konsekvensanalyse med Jordmod.* Notat 2004:16. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.
- Sp 2009. *Senterpartiets program for en ny næringspolitikk, mer matproduksjon og forvaltning av fiskeressursene* (Internett: <http://217.18.205.68/senterpartiet/ARTIKLER/documents/N%E6ring-landbruk-fisk.pdf>, nedlastet 19.08.2009).
- SSB. 2009a. *Konjunkturtendensene for Norge og utlandet.* (Internett: <http://www.ssb.no/kt>, nedlastet 04.05.2009).

- SSB. 2009b. *SSBs befolkningsfremskrivninger* (Internett: <http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/tab-2008-05-08-01.html>, nedlastet 04.05.2009).
- Stornes, O. K. 2004. *Økonomiforsøk om blåbær, nydyrking og grøfting*. Notat 2004-30. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.
- SV 2009. *Ulike mennesker – like muligheter. SVs arbeidsprogram. Vedtatt på landsmøtet i Bergen 22. mars 2009*. (Internett: <http://www.sv.no/Forside/Politikken/Arbeidsprogram/Arbeidsprogram-09-13-pdf>, nedlastet 19.08.2009).
- Tweeten, L. og Thompson, S.R. 2008. *Long-term Global Agricultural Output Supply-Demand Balance and Real Farm and Food Prices*. Working Paper: AEDE-WP 0044-08. Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics. The Ohio State University (Internett: <http://purl.umn.edu/46009>, nedlastet 18.01.2009).
- USDA. 2009. *USDA Agricultural Projections to 2018*. February 2009. (Internett: <http://www.ers.usda.gov/Publications/OCE091/OCE091.pdf>, nedlastet 04.05.2009).
- USDA. 2008. *USDA Agricultural Projections to 2017*. February 2008. (Internett: <http://www.ers.usda.gov/Publications/OCE081/OCE20081.pdf>, nedlastet 18.01.2009).
- Venstre 2009. *Frihet og ansvar. Et sosialliberalt samfunn. Venstres stortingsvalgprogram 2009–2013*. (Internett: <http://www.venstre.no/politikk/program2009/>, nedlastet 19.08.2009).
- von Braun, J. 2008. *Food and financial crises. Implications for Agriculture and the Poor*. Food Policy Report. International Food and Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C. December 2008. (Internett: <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/pr20.pdf>, nedlastet 18.01.2009).