

Notat 2001–10

Distriktdimensjonen i landbrukspolitikken

Næringsstøtte, distriktsinndeling og effekt
Ein prinsippanalyse

Agnar Hegrenes
Sjur Spildo Prestegard

Tittel	Distriktdimensjonen i landbrukspolitikken. Næringsstøtte, distriktsinndeling og effekt. Ein prinsippanalyse
Forfatter	Agnar Hegrenes, Sjur Spildo Prestegard
Prosjekt	Distriktpolitisk del av landbruksstøtten (L019)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2001
Antall sider	55
ISBN	82-7077-406-5
ISSN	0805-9691
Emneord	landbrukspolitikk, distriktpolitikk, overføringer, effekt av politikk

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskningene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Distriktpolitiske omsyn har lenge vore nytta som eit argument for støtte til norsk landbruk, og stimulering av jordbruket i distrikta har vore nytta som forklaring på at maten er dyr i Noreg samanlikna med andre land. Likevel er det langt frå klart kor stor den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta er.

Gjennom forskingsprosjektet «Den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtte» prøver NILF å utvikle kunnskap om distriktpolitikken i landbrukspolitikken. Prosjektet er finansiert av programmet Regional utvikling i Noregs forskingsråd, området for Kultur og samfunn.

Som ledd i dette arbeidet må ein mellom anna ta stilling til kva ein meiner med støtte til landbruket, og kva ein meiner med distrikt. Dette notatet inneheld først og fremst ei drøfting av desse spørsmåla. Det inneheld og ei oversikt over tidlegare arbeid om distriktpolitisk effekt av landbrukspolitikkk. Notatet er såleis eit grunnlag for det arbeidet som skal utførast seinare i prosjektet.

Notatet er skriva av forskningssjef Agnar Hegrenes i samarbeid med forskingsdirektør Sjur Spildo Prestegard.

Oslo, februar 2001

Leif Forsell

Innhold

SAMANDRAG.....	1
1 INNLEIING	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Problemstilling.....	4
1.3 Avgrensing og organisering av notatet.....	5
2 GENERELT OM MÅLA FOR POLITIKK OVERFOR LANDBRUK OG LANDBRUKSBASERT INDUSTRI	7
2.1 Omtale av landbruket i stortingsmeldingar om distrikts- og regionpolitikk	7
2.2 Mål i landbrukspolitikken.....	8
2.3 Måla i skogpolitikken	10
3 VERKEMIDDEL, MED VEKT PÅ REGIONALT DIFFERENSIERTE VERKEMIDDEL.....	11
3.1 Litt om generelle distriktpolitiske verkemiddel.....	11
3.2 Verkemiddel i landbrukspolitikken	12
3.2.1 Oversikt over økonomiske verkemiddel	12
3.2.2 Importvern.....	12
3.2.3 Marknadsordning for mjølk	13
3.2.4 Pristilskot.....	13
3.2.5 Driftstilskot i mjølkeproduksjonen.....	14
3.2.6 Distrikts- og kvalitetstilskot for frukt, bær og veksthusgrønnsaker	15
3.2.7 Frakttilskot	15
3.2.8 Marknadsordninga for korn.....	15
3.2.9 Tilskot til husdyr	16
3.2.10 Areal- og kulturlandskapstillegg	16
3.2.11 Andre ordningar for å skrive ned prisen på innsatsfaktorar	17
3.2.12 Investeringsverkemiddel	17
3.2.13 Velferdsordningar.....	17
3.2.14 Katastrofeordningane i planteproduksjon	18
3.3 Verkemiddel i skogpolitikken	18
3.3.1 Skogavgift	18
3.3.2 Tilskot til skogkultur	19
3.3.3 Tilskot til skogbruksplanlegging.....	19
3.3.4 Statstilskot til etablering av skog på jordbruksareal ute av drift m.v.....	19
3.3.5 Tilskot til drift i vanskeleg terreng.....	19
3.3.6 Transporttilskot i skogbruket	19
3.3.7 Tilskot til bygging av skogsvegar	20
4 OVERFØRINGAR OG STØTTE, PRINSIPIELL DRØFTING	21
4.1 Innleiing.....	21
4.2 Spesielt om støtte til landbruk	22
4.3 Metodar for å estimere næringsstøtte	24
5 DISTRIKTSØKONOMISK KOMPONENT AV STØTTE – KRITERIUM FOR GRUPPERING AV STØTTE	27
5.1 Prinsipp for å klassifisere støtte.....	27

5.2	Kva skal ein måle støtte i høve til?.....	30
5.3	Kva er distrikt?	31
5.3.1	Jordbruksmessig inndeling av landet	31
5.3.2	Distriktpolitisk inndeling.....	33
6	EFFEKTAR AV POLITIKKEN - LITTERATUROVERSIKT	37
6.1	Generelt om forskning om effektar av landbrukspolitikken.....	38
6.2	Forsking om fordeling av støtte på typar av bruk (storleik, driftsform osv), distrikt osv	39
6.3	Økonometriske analysar	40
6.4	Andre kvantitative analysar	41
6.4.1	Omtale av modellar som har vore nytta	41
6.4.2	Resultat frå deskriptive simuleringar og analysar	42
6.4.3	Resultat frå normative analysar	45
6.4.4	Ringverknader av landbruk og foredlingsindustri.....	45
6.5	Litt om skogbruk	48
7	KONKLUSJON	49
	REFERANSAR	51

Samandrag

Dette notatet er ein del av prosjektet «Den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtte». Hovudmålet med prosjektet er å utvikle, utprøve og drøfte system som klassifiserer og operasjonaliserer næringsstøtte til privat næringsliv etter distriktsprofil og som kan brukast til å analysere verknader av støtte med omsyn til nasjonale distriktpolitiske mål og i lys av internasjonale utfordringar.

Målet med notatet er å:

- gje eit oversyn over korleis landbruket har vore omtala i samband med den generelle (smale) distriktpolitikken og korleis distriktpolitiske mål og verkemiddel har vore ein del av landbrukspolitikken.
- drøfte omgrepet næringsstøtte generelt og kva som er næringsstøtte til landbruk spesielt
- drøfte på prinsipielt grunnlag korleis ein kan klassifisere landbrukspolitiske verkemiddel i høve til distriktpolitiske mål
- gje eit oversyn over tidlegare forskning om den distriktpolitiske rolla av landbruket, mellom anna kva verkemiddel som er eigna for å nå landbrukspolitiske mål.

Notatet skal vere eit grunnlag for det arbeidet som vi skal gjere i prosjektet, og det inneheld difor få faglege konklusjonar.

Omgrepet landbrukspolitikk omfattar politikk overfor jord- og hagebruk og skogbruk. Pelsdyr og aktivitet som gjerne går under landbrukstilknytta bygdeutvikling, er inkludert. Politikk overfor landbruksbasert næringsmiddelindustri og produksjon av innsatsfaktorar til landbruk er berre i liten grad omtala. Det er heller ikkje utført utrekningar av næringsstøtte i dette notatet.

Kapittel 2 er ei oversikt over måla i landbruks- og skogpolitikken. Det er trekt nokre linjer bakover i tid, spesielt i omtalen av jordbrukspolitikken. Kapittel 3 inneheld ei oversikt over verkemiddel som er nytta i politikken. Det er lagt mest vekt på å få fram regionale element i politikken, ikkje å gje ein fullstendig presentasjon av alle sider ved politikken. Det er lagt mest vekt på verkemidla slik dei er i jordbruksavtalen for 2000/2001. Kapitla 2 og 3 er meint som ein bakgrunn for dei meir prinsipielle drøftingane i kapittel 4 og 5.

Kapittel 4 inneheld ei drøfting av omgrepet næringsstøtte, mens vi i kapittel 5 drøftar inndeling av landet etter ymse kriterium, og kva som kan vere den distriktpolitiske komponenten av støtte. Støtte til jordbruket vert i hovudsak gitt i to former: budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Fordelinga mellom desse to støtteformene er ikkje den same for alle produkt. Difor vil ei samanlikning ut frå berre budsjettstøtte kunne vere mangelfull.

Fordi landbruket i stor grad vert drive i det som i andre samanhengar vert kalla distrikt, kan ein med ein viss rett seie at all støtte til landbruket er distriktsstøtte. Dette vil likevel kunne vere ei for enkel «løysing».

All overføring er ikkje nødvendigvis støtte, overføring kan vere betaling for utførte tenester (i tillegg til verdien av sjølve jordbruksproduktet) eller eit middel til å skaffe (betre) samsvar mellom foretaksøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønsemnd. Å avklare kva overføring verkeleg er, er likevel så omfattande at vi i dette prosjektet ikkje har delt overføringar i betaling for tenester og eigentleg støtte. Vi ser på summen av budsjett-

støtte og støtte via grensevern, og prøver å finne den distriktspolitiske komponenten av dette.

For inndeling i område synest det å vere best å ta utgangspunkt i kommunedata og aggregere til høveleg nivå. Kva som er høveleg nivå, må vi ta endeleg stilling til når sjølve kvantifiseringa blir gjort.

Produksjonstillegg utbetalte via Statens landbruksforvaltning er det relativt enkelt å få kommunedata for, dei er allereie publiserte på Internett. Også for distriktstilskot har Statens landbruksforvaltning relativt detaljert informasjon om kvantum og sum tilskot. Det bør ut frå dette vere relativt lett å finne eller rekne ut tilstrekkeleg nøyaktige tal for pristillegg på kommunenivå.

Støtte via grensevern må kalkulerast. Opplysningar om mjølke- og kjøtproduksjon, arealbruk og dyretal i dei enkelte områda vil vere nyttig i denne samanhengen. Truleg er informasjonen best for dei «tunge produksjonane».

Vi vil definere eit område med lite (minst) støtte pr. produsert eining (kan ha stor totalstøtte) som område utan distriktspolitisk støtte og så samanlikne støtte til andre område med dette «nullområdet». Nullområdet bør ikkje ha distriktstilskot og ha låge satsar for regionalt differensierte tilskot som areal- og kulturlandskapstillegg. Det bør og vere utanfor det distriktspolitiske verkeområdet. Jæren er det mest sannsynlege «nullområdet».

Inndeling av resten av landet kan ein gjere etter fleire kriterium. Inndeling etter generelle distriktspolitiske verkemiddel er svært aktuelt. Det vil seie ei inndeling etter arbeidsgjevaravgift eller investeringstilskot. Elles kan det vere aktuelt å nytte inndelingar også etter meir jordbruksmessige inndelingar. Informasjonsverdien blir truleg størst om vi nyttar fleire inndelingar, og m.a. viser konsekvensar av dei ymse vala.

Totalstøtte pr. område er eit aktuelt mål, men dette må supplerast med meir relative mål som støtte pr. bruk, pr. årsverk osv.

Vi har ikkje teke endeleg stilling til geografisk inndeling, val av nullområde og kva støtteomgrep vi skal publisere tal for.

Kapittel 6 er eit oversyn over tidlegare arbeid om distriktsmessig effekt av landbrukspolitikken. Både metodikk og konklusjonar i dei enkelte arbeida er omtala. Både verknader i landbruket og ringverknader av landbruk er omtala. Omtalen er i hovudsak avgrensa til norsk litteratur publisert etter 1985, men under omtalen av ringverknader har vi teke med ein relativt fyldig omtale av konklusjonar frå ein OECD-rapport (OECD 1998b).

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Distriktpolitiske omsyn har lenge vore nytta som eit argument for støtte til norsk landbruk, og stimulering av jordbruket i distrikta har vore nytta som forklaring på at maten er dyr i Noreg samanlikna med andre land¹.

For å stimulere produksjon i distrikta og oppnå inntektsutjamning mellom jordbruk og andre næringar og internt i jordbruket har det vore nytta mange verkemiddel. Distriktpolitiske omsyn er likevel ikkje dei einaste omsyna (måla) i landbrukspolitikken, og det er ikkje alltid lett å klassifisere verkemiddel i høve til måla for politikken. Distriktpolitiske mål og verkemiddel er og viktige element i annan politikk, men det er ikkje lett å samanlikne politikk mellom næringar, mellom anna fordi næringane er ulike og fordi vektlegginga i politikken varierer mellom næringar.

NILF arbeider no med eit forskingsprosjekt om den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta. Prosjektet er finansiert av Regionalprogrammet under Noregs Forskringsråd. Måla med prosjektet er (sitert frå prosjekttalen):

¹ Eit par døme kan illustrere dette.

Sømme (1954: 349–350) skreiv m.a.: «Byfolk synes maten i Norge er dyr. Det er den også sammenliknet med i andre land.(...) Økt selvberging ved større produksjon i utkantstrøk vil gjøre maten enda dyrere, hvis vi holder fast ved de siste års utjevningpolitikk, som tilsikter at jordbruksarbeidet skal bli like godt betalt i utkantstrøk som i de brede jordbruksbygder. Hvis vi vil ha mer mat til lavere pris, må det hovedsakelig skje fra de brede bygder...»

Tidlegare landbruksminister Leif Granli skreiv rundt 1970 at «Jordbrukets framtid i Norge er i høyeste grad avhengig av de former for bosetting som man ønsker å ha. Den jordbrukspolitik som er ført, har bevist at myndigheter og jordbruksnæringens folk har forstått nødvendigheten av en solidaritetslinje innad i næringen, en linje som har ført til gode resultater når det gjelder å bevare bosettingen. Men man kan naturligvis ikke se bort fra at effektiviteten i selve produksjonen, og prisene, er blitt påvirket av dette. Det er imidlertid en ting som det er urettferdig å bebreide jordbruket for.» (Granli 1975:181).

«HOVUDMÅL:

Å utvikla, utprøva og drøfta system som klassifiserer og operasjonaliserer næringsstøtte til privat næringsliv etter distriktsprofil og som kan brukast til å analysere verknader av støtte med omsyn til nasjonale distriktpolitiske mål og i lys av internasjonale utfordringar.

DELMÅL:

- 1) Å føreta ei drøfting av omgrepet næringsstøtte og definera kva som er overføring til ei næring generelt og til landbruket spesielt.
- 2) Å utvikla og drøfta metodar som kan nyttast for å analysere den distriktsmessige betydninga av næringsstøtte til privat næringsliv generelt og for landbruket spesielt.
- 3) Å bruka den/dei utvikla metodane for å rekna ut og analysere effekten av den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta med omsyn til nasjonale distriktpolitiske mål og i lys av internasjonale utfordringar.
- 4) Å samanlikna den distriktsmessige effekten av næringsstøtte overfor landbruket med tilsvarande for enkelte andre næringer.»

1.2 Problemstilling

Både hovudmål og delmål inneheld mange omgrep som treng ei nærmare avgrensing og presisering som ledd i ein forskingsprosess. Delmål 1 inneheld såleis omgrepa «næringsstøtte» og «overføringar til ei næring». Er dette det same eller er det skilnad mellom dei to omgrepa? Er overføringar alltid næringsstøtte?

Diskusjonen den siste tida om multifunksjonalitet har aktualisert spørsmålet om alle overføringar til ei næring er næringsstøtte, eller er det t.d. betaling for positive, eksterne verknader av jordbruksproduksjon eller betaling for tenester? Eit anna spørsmål er om berre overføringar via budsjett kan reknast som næringsstøtte, eller om støtta kan vere i andre former. Grensevern er eit aktuelt eksempel for jordbruk, men det kan og tenkjast mange andre former som t.d. offentlege innkjøpsordningar.

I delmåla har vi nytta formuleringane «distriktsmessig» og «distriktpolitisk». Det er naudsynt å presisere kva ein meiner med desse orda, kanskje spesielt kva som er «distrikt». Ut frå formålet med dette prosjektet må vi skilje mellom generell støtte til ei næring og den distriktpolitiske komponenten av støtta. Ut frå målformuleringa vil vi og måle *effekt* av den distriktpolitiske komponenten av støtta.

Dette prosjektet startar sjølvstøtt ikkje på bar bakke. Det er mykje kunnskap både om næringsstøtte, landbrukspolitikk og distriktpolitikk. Det er naturleg å gjere opp ein slags status for denne kunnskapen som eit grunnlag for det eigne forskingsarbeidet.

Ut frå denne korte oversikta vil vi i dette notatet:

- gjere eit oversyn over korleis landbruket har vore omtala i samband med den generelle (smale) distriktpolitikken og korleis distriktpolitiske mål og verkemiddel har vore ein del av landbrukspolitikken
- drøfte omgrepet næringsstøtte generelt og kva som er næringsstøtte til landbruk spesielt
- drøfte på prinsipielt grunnlag korleis ein kan klassifisere landbrukspolitiske verkemiddel i høve til distriktpolitiske mål
- gjere eit oversyn over tidlegare forskning om den distriktpolitiske rolla av landbruket, mellom anna kva verkemiddel som er eigna for å nå landbrukspolitiske mål.

Notatet er eit ledd i ein forskingsprosess, ikkje eit ferdig produkt av prosessen. Difor er det få konklusjonar, og det som er av konklusjonar, kan bli endra seinare i prosjektet.

1.3 Avgrensing og organisering av notatet

Landbrukspolitikkk vil i dette notatet omfatte politikk overfor jord- og hagebruk og skogbruk. Landbruk og landbruksbasert næringsmiddelindustri er på mange måtar gjensidig avhengige av kvarandre. Til dømes vil ei endring i den regionale fordelinga av landbruksproduksjonen ha noko å seie for kvar foredlingsindustrien kan kjøpe norske innsatsvarer. I den grad politikk overfor foredlingsindustri er ein del av landbrukspolitikken, kan det vere grunn til å ta denne politikken med i analysen i dette prosjektet. I dette notatet har vi ikkje inkludert politikk overfor foredlingsindustri.

Resten av notatet er organisert på følgjande måte: Først gir vi i kapittel 2 ei oversikt over måla i landbruks- og skogpolitikken. Kapittel 3 inneheld ei oversikt over verke-middel som er nytta i politikken. Det er lagt mest vekt på å få fram regionale element i politikken, ikkje å gje ein fullstendig presentasjon av alle sider ved politikken. Desse to kapitla er meint som ein bakgrunn for dei meir prinsipielle drøftingane i kapittel 4 og 5. Kapittel 4 inneheld ei drøfting av omgrepet næringsstøtte, mens vi i kapittel 5 drøftar inndeling av landet etter ymse kriterium, og kva som kan vere den distriktpolitiske komponenten av støtte. Kapittel 6 er eit oversyn over tidlegare arbeid om distrikts-messig effekt av landbrukspolitikkk. Konklusjonar for vidare arbeid i prosjektet er gitt i kapittel 7.

2 Generelt om måla for politikk overfor landbruk og landbruksbasert industri

2.1 Omtale av landbruket i stortingsmeldingar om distrikts- og regionpolitikk

Regjeringa legg fram stortingsmelding om distriktspolitikk (regionalpolitikk) kvart fjerde år. Den førebels siste er St meld nr 31 (1996–97) «Om distrikts- og regionalpolitikken». Å bevare hovudtrekka i busetjingsmønsteret og å sikre likeverdige levekår i alle delar av landet er eit hovudmål i distriktspolitikken i følge denne stortingsmeldinga. Tilsvarande har vore uttrykt tidlegare, jf. St.meld. nr. 29 (1988–89) og St.meld. nr. 33 (1992–93). Sektorpolitikken, mellom anna landbrukspolitikk, er tilpassa desse måla.

Landbruket er omtala i meldingane om distriktspolitikk. Omtalen inneheld dels ein kort omtale av gjeldande landbrukspolitikk, og dels ein omtale av landbrukspolitikk og utvikling i landbruket i høve til distriktspolitiske mål. Her omtalar vi berre den siste stortingsmeldinga (St.meld. nr. 31 (1996–97)). Omtale av tidlegare stortingsmeldingar finn ein m.a. i Johansen et al. (1999).

I St meld nr 31 (1996–97) er det først nemnt at ein hovudstrategi i St.prp. nr. 8 (1992–93) er å skape eit meir robust landbruk. Deretter heiter det at:

«Utviklinga av eit robust landbruk med vektlegging på å skape alternativ verksemd i tilknytning til landbruket skal vere med på å utvikle levedyktige distrikt og bygdesamfunn innanfor ramma av den samla distrikts- og landbrukspolitikken. Eit livskraftig landbruk er ein føresetnad for å nå målet om å halde oppe hovuddraga i busettingsmønsteret og for å sikre levekåra i ulike delar av landet. Hovudtyngda av jord- og skogbruk er lokalisert til distrikta. Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien og den skogbaserte foredlingsindustrien er av dei tyngste sektorane i norsk industriproduksjon. Ein stor del av desse verksemdene er lokaliserte i distrikta. Den sterke forankringa landbruket har

i Distrikts-Noreg, gjer at utviklinga i landbruket spelar ei sentral rolle for den samla busettinga og sysselsettinga i desse områda. Landbrukssektoren, inkludert ringverknadseffektar på anna næringsliv, står for ein stor del av sysselsettinga i mange kommunar i landet. Det gjeld i særleg grad kommunar som er lokaliserte innanfor det distriktpolitiske verkeområdet.»

Det er dessutan nemnt at landbruket har ledige ressursar, utsikter og behov for å skape ny verksemd. Busetjinga er sårbar i mange distrikt der landbruket dominerer. Lokaliseringa av skogressursane gjer at skogbruket står i ei særstilling som distriktsnæring. Tre firedeler av skogarealet og om lag 60 prosent av avverkinga er innanfor det distriktpolitiske verkeområdet.

Det er påpeika at distriktstiltaka i politikken for mange jordbruksproduksjonar er dimensjonert slik at inntektene er høgast i distrikta, og slik at distrikta sin del av produksjonen er stabil eller aukande. I perioden 1985–95 auka distrikta sin del av grovfôrbaserte produksjonar, og den var relativt stabil i andre viktige produksjonar. Distrikta sin del av landbruksproduksjonen målt i årsverk var stort sett sikra. Jordbruksarealet auka mest i Agder/Rogaland (5,9 %) og i Nord-Noreg (5,6 %).

Regjeringa ønskte å føre vidare den distriktpolitiske innsatsen innan landbruket på eit høgt nivå, men utviklinga av eit meir robust landbruk kravde likevel ytterlegare kostnadsreduksjonar.

2.2 Mål i landbrukspolitikken

I mellomkrigstida førte den økonomiske krisa i landbruket til at staten tok i bruk mange støttetiltak. Innføringa av omsetningsavgift på mjølk, prisutjamning og utbygginga av mjølkesentralar i 1930-åra fjerna mykje av konkurransen mellom meieria om marknaden for konsummjølk i byane. Systemet hadde opplagt viktige distriktsmessig effektar, men det kan vere vanskeleg å måle effekten direkte².

Eit fjord- og fjellbygdtillegg i mjølkeprisen vart innført i 1945, og frå byrjinga galdt tilskotet heile Nord-Noreg og dei bygdene i Sør-Noreg som Landbruksdepartementet peikte ut (Lidtveit 1979:456). Tilskotet fekk seinare namnet distriktstilskot på mjølk.

Kanaliseringspolitikken frå 1950-åra er eit anna døme på distriktpolitiske omsyn i landbrukspolitikken. Kanaliseringspolitikken gjekk grovt sagt ut på å halde høg kornpris i høve til mjølkeprisen i dei områda som hadde best naturgjevne vilkår for korndyrking, slik at bønder i desse områda skulle gå over frå mjølke- til kornproduksjon, mens bøndene i «distrikta» i større grad kunne konsentrere seg om mjølkeproduksjon. Distriktstilskot på mjølk kan og sjåast som eit ledd i denne politikken.

Desse døma viser at det lenge har vore teke distriktpolitiske omsyn i landbrukspolitikken. Vi har ikkje prøvd å finne ut når slike omsyn kom inn første gongen, eller å gje ei fullstendig oversikt over korleis politikken har vore på dette området. Nedanfor har vi likevel teke med ein kort omtale av politikken frå og med midt i 1960-åra. Framstillinga er i hovudsak basert på stortingsmeldingar om landbrukspolitikk. Vi har i liten grad referert til komiteinnstillingar og debattar i Stortinget.

I St.meld. nr. 64 (1963–64) er det fire jordbrukspolitiske målsetjingar:

1. Bygdesamfunnet og jordbruket
2. Produksjonsmålsettinga
3. Inntektsmålsettinga
4. Effektivitetsmålsettinga.

² Landbrukspolitikken i 1930-åra er omtala mange stader. Her viser vi til Lidtveit (1979) og Rovde (1995) utan at vi dermed hevdar at dette er dei mest sentrale kjeldene.

Under punktet om bygdesamfunn og jordbruket legg Landbruksdepartementet vekt på behovet for rasjonalisering av jordbruk, skogbruk og fiske samtidig som ein ved reising av industri i offentleg regi, ved støtte til industrielle og andre tiltak gjennom Distriktenes Utbyggingsfond o.l., ved ei planmessig lokalisering av industrien elles og gjennom næringsmessig rettleiing søkjer å skape eit breiare næringsgrunnlag i jordbruks-, skogbruks- og fiskeridistrikta.

I St.meld. nr. 14 (1976–77) er det formulert mål for fem «områder»:

1. Landbruksproduksjonen
2. Landbruket i distriktpolitisk samanheng
3. Miljø- og ressursvern
4. Inntekter i landbruket
5. Effektivitetsutviklinga i landbruket.

Måla for landbrukspolitikken i distriktpolitisk samanheng vil vere retta mot område med stagnasjon eller tilbakegang i folketal og sysselsetting, og med lågt inntektsnivå (s. 80). Med basis i St.meld. nr. 32 (1975–76) sa regjeringa at hovudtyngda av produksjonsauken i jordbruket bør skje i næringsvake strok. Fram til 1990 var målet at $\frac{3}{4}$ av netto arealauke burde foregå i slike område. I område med ein-sidedig eller svakt næringsgrunnlag der landbruket er den dominerande sysselsetjingsfaktoren, bør sysselsetjinga i landbruket stabiliserast. Samtidig bør ein auke i investeringsaktiviteten prioriterast sterkast i slike område (s. 81).

I St.meld. nr. 14 (1976–77) er Landbruksdepartementet også opptatt av lokaliseringa av landbrukets foredlingsindustri. Ved lokalisering av denne industrien skulle siktemålet vere å gjere den totale sysselsetjings- og inntektseffekten i dei næringsvake områda størst mogeleg (s. 82).

I St.prp. 8 (1992–93) er det ikkje formulert landbrukspolitiske mål, men retningslinjer og strategiar. Det er retningslinjer for fire «område» innan landbrukspolitikken (s. 16–):

1. Distriktpolitikk
2. Miljøpolitikk
3. Produksjon, beredskap, og matvaresikkerheit
4. Inntektspolitikk.

I tillegg kjem prioriteringar og vektlegging i skogpolitikken. Kvinneperspektivet er framheva i mange samanhengar.

Regjeringa legg til grunn at den samla distrikts- og landbrukspolitikk må bidra til å utvikle levedyktige distrikt og bygdesamfunn. Dette er ein føresetnad for å kunne oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret og sikre levekåra i ulike delar av landet.

I proposisjonen er det brukt relativt mykje plass på å omtale «en helhetlig bygdepolitikk» (s. 42–51). Regjeringa la opp til å behalde hovudtrekka i den regionale fordelinga av jordbruksproduksjonen. Regjeringa ville unngå regionale produksjonsmål, men seier at i Nord-Noreg bør produksjonen dekkje behovet for dei varene det er naturleg grunnlag for å produsere.

Mens samyrkeorganisasjonane i St.meld. nr. 14 (1976–77) var tillagt eit visst distriktpolitisk ansvar som særleg var knytt til lokalisering av omsetnings- og foredlingsanlegg, heiter det i St.prp. nr. 8 (1992–93) (s. 28) at slik verksemd vil bli vurdert på lik linje med etablering av anna næringsverksemd i distrikta.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) tek regjeringa utgangspunkt i dei hovudmåla som har vore grunnlaget for politikktutforming dei siste åra (s. 5). Elles er det ei omfattande drøfting av hovudsatsingsområde. Landbruket sitt bidrag i distriktpolitikken er eitt av

ni hovudsatsingsområde.³ Regjeringa legg til grunn at landbruket skal ha ei sentral rolle i distriktpolitikken framover. Målet om eit aktivt landbruk i alle delar av landet er ein del av den breie distriktpolitikken, der siktemålet er å oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret (s. 16).

Meldinga viser til at den årlege resultatkontrollen (jf. Budsjettnemnda for jordbruket 2000a) viser eit blanda bilete når det gjeld Nord-Noreg, men med ei relativt positiv produksjonsutvikling. Det heiter vidare at mange likevel uttrykkjer bekymring for utviklinga både i jordbruket og i foredlingsindustrien i dei tre nordlegaste fylka:

«Regjeringa deler i store trekk denne oppfatningen og vil medvirke til å styrke landbruket i Nord-Norge, blant annet ved å utvikle et kompetansesenter for nordnorsk landbruk» (s. 17).

Distriktpolitiske mål for landbruket er eit teikn på at det lenge har vore lagt vekt på at landbruk har fleire oppgåver enn det å produsere mat og fiber. Dei seinare åra er dette omtalt som landbrukets multifunksjonelle roller. I samband med førebuingane til dei WTO-forhandlingane som nyleg er starta, har Landbruksdepartementet lagt stor vekt på å utgreie kva multifunksjonaliteten består i og korleis ein kan få teke omsyn til denne i utforminga av internasjonale handelsavtalar. Romstad m.fl. (2000) har drøfta multifunksjonalitetsomgrepet og verkemiddelutforming for å få optimal produksjon av slike gode.

2.3 Måla i skogpolitikken

Skogbruk og jordbruk, og skogpolitikk og jordbrukspolitikk, er i nokre samanhengar omtalt i same politiske dokument (t.d. St. meld nr. 14 (1976–77)). I andre samanhengar er dei omtalte kvar for seg. Regjeringa har nyleg lagt fram ei skogmelding (St meld nr 17 (1998–99)), og i det følgjande nemner vi nokre hovudpunkt frå skogmeldinga.

«Regjeringa vil føre en aktiv nasjonal skogpolitikk for å styrke skogens bidrag til velferd for befolkningen, mer bærekraftig produksjons- og forbruksmønstre og levende bygder. Regjeringa vil fokusere på de mulighetene som ligger i skogsektoren, der målene er at:

- verdiskapinga fra skogbaserte næringer skal øke
- skogsektoren skal bidra til å løse miljøoppgaver» (s. 13)

I avsnittet om distriktsmessige konsekvensar (s. 17) er det nemnt at skogbruket har si forankring i distrikta, og saman med jordbruket må skogbruk framleis vere ein berebjelke i næringsutviklinga i svært mange kommunar. Det heiter at dei skogpolitiske retningslinjene som er trekte opp i meldinga, vil bidra til å styrkje skogbruket som næring og dermed utviklinga i distrikta. Meldinga fokuserer på vilkåra for lokal foredling (s. 18). Auka lokal foredling vil kunne bidra til å styrkje sysselsetjinga og tryggje busetjinga i stork der det er vanskeleg å få til alternative arbeidsplassar. Det vert foreslått å leggje til rette for foredling, produktutvikling, bruk av bioenergi og næringsutvikling i utmark, og dette vil kunne knyte fleire menneske til utnytting av skogressursane enn i dag. Dette gir den enkelte skogeigar høve til auka innsats i eigen skog, og samla sett verdifulle distriktsmessige verknader.

Meldinga synest å vere basert på ei oppfatning om at næringspolitikk i skogbruket i stor grad også er distriktpolitikk.

³ Dei ni hovudsatsingsområda er: (1) Forbrukarperspektiv i heile matkjeden, (2) foredling og omsetnad, (3) nye jordbruksforhandlingar i WTO, (4) matvaresikkerheit og langsiktig matforsyning, (5) landbrukets bidrag i distriktpolitikken, (6) rekruttering og likestilling, (7) økonomiske og sosiale forhold, (8) miljøvernpolitikken, og (9) økologisk landbruk.

3 Verkemiddel, med vekt på regionalt differensierte verkemiddel

3.1 Litt om generelle distriktpolitiske verkemiddel

Foss (1998 s.4) refererer til dei to siste stortingsmeldingane om regional- og distriktpolitikken der distriktpolitikken vert omtala som «en ekstra innsats i bestemte deler av landet, for å oppnå like konkurransevilkår for næringslivet og dermed en bedre regional balanse i sysselsettings- og befolkningsutviklingen». Han skriv elles at i den siste stortingsmeldinga er distriktpolitikk omtala som ein strategi for å «utvikle varige og lønsame arbeidsplassar og stimulere verdiskapinga basert på dei særskilde føresetnadene i kvar region». I tillegg hevdar Foss (1998 s.5) at i Noreg har distriktpolitikk vore næringspolitikk med eit verkemiddelknippe innretta mot direkte støtte og til retteleggjande tiltak for næringsutvikling.

Den distriktpolitiske ekstrainsatsen blir regulert gjennom det distriktpolitiske verkeområdet. Innanfor dette verkeområdet kan det bl.a. gjevast investeringstilskot til enkeltbedrifter, og det er redusert arbeidsgjevaravgift.

Fordi jordbruket har lite leigd arbeidskraft, får jordbruket lite direkte nytte av ordninga med redusert arbeidsgjevaravgift. Indirekte kan ordninga noko å seie for jordbruket, m.a. ved å redusere kostnadene i foredlingsindustrien.

Reglane for investeringstilskot i den «smale» distriktpolitikken skil seg noko frå investeringstilskot i landbrukspolitikken. Investeringstilskot i jordbruket er nytta til nedskriving av bokført saldo i skatterekneskap, og fører til reduserte avskrivningar. Dette gjeld i heile landet. Investeringstilskot gitt til bedrifter innafor det distriktpolitiske verkeområdet er ikkje nytta til nedskriving av saldo. Slike tilskot får difor ingen verknad på framtidige avskrivningar og skattbar inntekt.

3.2 Verkemiddel i landbrukspolitikken

Denne oversikta er konsentrert om økonomiske verkemiddel, spesielt dei med ein distriktspolitisk profil. Vi har ikkje gått nærare inn på t.d. lovregulering av omsetnad av landbrukseigedomar, for eksempel konsesjonsplikt og bu- og driveplikt.

Det kan vere vanskeleg å skilje mellom verkemiddel som er regionalt differensierte og verkemiddel som ikkje er det. Ei årsak er at nokre produksjonar, t.d. geitehald, er lokaliserte til visse område. Sjølv utan regional differensiering vil støtta gå til visse regionar. Difor har vi valt å gje ein relativt brei presentasjon av verkemiddel, og leggje mest vekt på dei som er regionalt differensierte. Vi legg mest vekt på ordningane slik dei er i avtaleperioden 2000/2001. Mange ordningar vert endra relativt ofte. Når vi seinare (kapittel 6) refererer forskning om effekt av landbrukspolitik, vil vi i noko grad forklare endringar som vi meiner kan ha hatt noko å seie for effektane.

3.2.1 Oversikt over økonomiske verkemiddel

Dei økonomiske verkemidla kan grupperast på mange måtar, men her har vi nytta følgjande inndeling:

- Importvern
- Generelle pristilskot (produktprisar)
- Regionalt differensierte pristilskot
- Strukturelt differensierte tilskot
- Marknadsordninga for mjølk
- Marknadsordninga for korn
- Tilskot knytt til ein innsatsfaktor
 - Areal
 - Dyretal
- Andre ordningar for å skrive ned prisen på innsatsfaktorar
- Fraktordningar
- Investeringsverkemiddel
- Velferdsordningar
- Katastrofeordningane i planteproduksjon.

Omtalen av verkemiddel er ikkje fullstendig. Det er mange ordningar som ikkje er omtalte, og for dei som er omtalte, er det mange forhold som ikkje er nemnde.

3.2.2 Importvern

Noreg har lenge hatt importvern. Sidan 1995 er dette eit tollbasert vern. For alle varer er det fastsett maksimale (bindande) tollsatsar gjennom GATT/WTO-avtalen som tok til å gjelde 01.01.1995. Satsane er låge eller lik null for varer som Noreg ikkje produserer (og heller ikkje er nære substitutt for norske varer), for eksempel mange typar frukt. Satsane er høge for varer som Noreg produserer, for eksempel mjølk og mjølkeprodukt, kjøt og korn. For korn er det administrativt nedsette tollsatsar. Det vi seie at dei faktiske satsane er langt lågare enn dei maksimale. For eple og andre sortar frukt som Noreg produserer, er det relativt høge tollsatsar i visse periodar, og ingen eller låg tollsats i andre periodar.

Noreg har hatt liten eksport av jordbruksprodukt, og mykje av eksporten har vore reguleringseksport, for eksempel av kjøt og mjølkeprodukt. Denne eksporten er i WTO-samanheng definert som subsidiert eksport, og det er innført kvotar for kor mykje Noreg kan eksportere, og for ein del varer har Noreg ingen eksportkvote. Dette gjeld t.d. korn.

For nokre få produkt er det meste av produksjonen selt utanlands, t.d. pelsdyrskinn. Det er relativt få verkemiddel overfor slike produksjonar. Prisane vert fastsette ved

auksjonar. I den grad jordbruksprodukt er nytta i føret til pelsdyr og oppdrettsfisk, gjeld verdsmarknadsprisar, ikkje dei høgare norske prisane, i alle fall i prinsipp.

Tollvernet gir eit generelt vern for norske varer. Tollsatsar vert ikkje fastsette gjennom jordbruksforhandlingane, men gjennom stortingsvedtak og administrative vedtak. Gjennom jordbruksavtalane er det fastsett målprisar med øvre prisgrenser. Dersom den norske prisen går over øvre prisgrense, vil tollsatsane administrativt bli reduserte for å «presse» den norske prisen ned att.

Noreg ligg, i internasjonal samanheng, svært høgt når det gjeld reduksjonspliktig støtte («gul boks») i WTO-samanheng. For år 2000 var den maksimalt tillatne støtta 11,4 milliarder kroner. Noreg nærmar seg denne summen. I tillegg har Noreg 8,1 milliarder kroner i støtte under den såkalla «blå boks» (støtte underlagt produksjonsbegrensning, unnateken reduksjonsplikt) (Nersten 2000:106). Areal- og kulturlandskapstillegg og tilskot til husdyr er døme på slik støtte. For «grøn støtte», som velferdsordningar og investeringstilskot, er det ikkje krav om reduksjon.

3.2.3 Marknadsordning for mjølk

I mange år blei all mjølk levert til samyrkemeieri. Riksoppgjeret for mjølk og pris-systemet i Norske Melkeprodusenters Landsforbund sytte for at alle meieriselskap skulle ha same høve til inntening og til å betale leverandørane same pris for mjølk. Kva mjølka vart brukt til, skulle ikkje ha innverknad på den prisen meieriet kunne betale for mjølka. Skilnader i effektivitet i meieridrifta, finansieringssituasjon i meieriselskapa osv. førte likevel til at utbetalingspris til produsent varierte mellom meieriselskapa.

Frå 1. juli 1997 er det ei ny marknadsordning for mjølk. Ordninga er no administrert av Statens landbruksforvaltning. Det nye systemet skal, som Riksoppgjeret, sikre at alle meieri, både samyrkemeieri og andre, skal ha same høve til å betale sine leverandørar lik pris for mjølka. Dette krev utjamning mellom dei ulike måtane å bruke mjølka på og mellom geografisk betinga ulikheiter. I praksis vert dette gjort gjennom eit sett av avgifter og subsidiar for produktgrupper. Det er også eit system med frakttilskot.

Framleis vil forhold ved det enkelte meieriselskapet påverke utbetalingsprisen.

Marknadsordninga på mjølk verkar til å redusere produsentprisen i område der mesteparten av mjølka går til konsum, og til å heve prisen i område der mesteparten av mjølka går til produksjon av ost, smør og tørrmjølk.

3.2.4 Pristilskot

Statsbudsjettet kapittel 1150, post 73 Pristilskot inneheld både generelle pristilskot (grunntilskot) og regionalt differensierte tilskot. Tabell 3.1 viser satsar for grunntilskot på mjølk, kjøt og ull.

Tabell 3.1 Satsar for grunntilskot på mjølk, kjøt og ull

Tilskotsordning	Satsar		
	1998/99	1999/2000	2000/2001
Grunntilskot, kumjølk, øre/l	6,6	3,6	3,6
Grunntilskot, geitemjølk, øre/l	177,9	177,9	178
Grunntilskot på kjøt, øre/kg			
Storfe og kalv	270	292	292
Sau og lam	490	490	490
Geit	515	515	515
Tilskot til norsk ull, kr/kg	31	32	32

Kjelde: St prp nr 75 (1998–99) og St. prp. St.prp. nr. 82 (1999–2000)

Generelt er satsane for grunntilskot reduserte dei seinare åra, spesielt før dei åra som er med i Tabell 3.1. Som eit eksempel kan vi nemne at grunntilskotet på mjølk var 46 øre/liter i 1989/90.

For fleire produkt er det distriktstilskot, det vil seie at det vert betalt eit pristillegg til produsentar i visse geografiske område. Formålet med distriktstilskota er å bidra til ei inntekts- og produksjonsutvikling som medverkar til å halde oppe busetjing og sysselsetjing i distrikta gjennom å jamne ut ulikheiter i lønsemd i vedkomande produksjon (St.prp. nr 1 (1999–2000)).

For distriktstilskot på mjølk er landet delt i 11 soner. To av desse har ikkje distriktstilskot, mens satsen for dei andre varierer frå 8 til 158 øre/liter. Også satsane for distriktstilskot er reduserte i 1990-åra.

Tabell 3.2 Distriktstilskot på mjølk, enkelte år i perioden 1989/00–2000/01, øre per liter

Sone ¹⁾	1989/90	1992/93	1994/95	1996/97 og 1997/98	1998/99	1999/00 og 2000/01
0	0	0	0	0	0	0
A	16	0	0	0	0	0
B	26	11	8	7	8	8
C	37	25	23	21	22	23
D	47	35	32	30	31	32
E	55	45	42	40	41	42
F	71	58	54	52	54	55
G	95	83	69	77	79	80
H	161	103	99	97	100	101
I	170	151	147	145	148	149
J	170	160	156	154	157	158

1) Områdeinndelinga har vore endra fleire gonger i perioden. Endringane gjeld helst kva område som er med i dei enkelte soner. Generelt går alle endringar i retning av flytting til område med høgare sats.

For kjøt er inndelinga og satsane avhengig av kjøtslag. Det er generelt større tilskot til storfe og sau og lam enn til gris og fjørfe, og det er større tilskot til Nord-Noreg enn resten av landet.

Av ei total løyving på ca. 550 millionar kroner til pristilskot på mjølk (St prp nr 75 (1998–99)) utgjer grunntilskotet ca. 60 millionar kroner og distriktstilskot ca. 490 millionar kroner i avtaleåret 1999/2000.

Løyvinga til pristilskot på kjøt er 921 millionar kroner for avtaleåret 2000/2001 (St. prp. nr. 82 (1999–2000)). Av dette utgjer grunntilskot ca. 385 millionar kroner og distriktstilskot vel 536 millionar kroner.

3.2.5 Driftstilskot i mjølkeproduksjonen

Driftstilskot på mjølk vert betalt med kr 1,93 per liter inntil ein meierileveranse på 30 000 liter i Sør-Noreg og med kr 2,13 per liter inntil 30 000 liter i Nord-Noreg. Maksimalt tilskot er difor kr 58 000 i Sør-Noreg og kr 64 000 i Nord-Noreg.

Løyvinga til driftstilskot i mjølkeproduksjonen er 1316 millionar kroner i 2000/2001 (St.prp. nr. 82 (1999–2000)).

3.2.6 Distrikts- og kvalitetstilskot for frukt, bær og veksthusgrønnsaker

Formålet med distrikts- og kvalitetstilskotet er å betre inntekta for yrkesprodusentane innan grøntsektoren og sikre ein geografisk spreidd produksjon. Tilskotet skal stimulere kvalitetsproduksjon og ordna omsetnadstilhøve. Løyvinga var på 54,37 millionar kroner både for perioden 1999/2000 og perioden 2000/2001, jf. St prp nr 75 (1998–99) s. 83 og St.prp. nr. 82 (1999–2000).

3.2.7 Frakttilskot

Under kapittel 1150 underpost 73.18 er rekna frakttilskot til kjøt (både innfrakt av dyr frå produsent til slakteri og mellomfrakt), innfrakt av egg frå produsent til pakkeri og frakttilskot på konservesblomkål. Til saman er dette 80,7 millionar kroner, av dette er 75,5 millionar frakttilskot for slakt (St prp nr 75 (1998–99) s. 83 og St.prp. nr. 82 (1999–2000)).

Frakttilskot er elles ført under fleire andre postar, mellom anna 150 millionar kroner under marknadsordninga på korn.

3.2.8 Marknadsordninga for korn

Marknadsordninga for korn er på mange måtar spesiell i norsk landbrukspolitik, sjå t.d. Forsell og Hegrenes (2000). Dette heng saman med at korn er både produkt og innsatsfaktor og den rolla korn har vore tillagt i norsk matforsyning og i den regionale spesialiseringa i norsk jordbruk.

Viktige element i marknadsordninga for korn er:

- Statleg kjøpeplikt på norsk korn
- Garantert pris (fastsett i jordbruksavtalen)
- Eit terminprissystem (prisvariasjon gjennom året)
- Prisnedskrivningstilskot på norsk korn
- Matkorntilskot på alt korn brukt til matkorn
- Pristutjamningsbeløp på proteinkraftfôr
- Beredskapsordning
- Fraktutjamningsordningar
- Tollsatsar som gir et visst vern i forhold til de fastsette norske priser.

Marknadsordninga for korn fører til at norske kornprodusentar får relativt høg pris (samanlikna med verdsmarknadspriisen). Prisnedskrivningstilskota gjer likevel at norske kornkjøparar får kjøpe korn til ein lågare pris enn det som ville følgd av norsk kornpris aleine. Kraftfôrprisen tenderer likevel til å vere noko høgare i underskotsområde for norsk korn enn i overskotsområde delvis fordi underskotsområda brukar meir importert korn som er noko dyrare enn norsk korn på grunn av grensevernet for norsk korn i tollsatsane. Dette vernet er no 5 øre/kg for korn til kraftfôr og 15 øre/kg for matkorn.

Prisnedskrivninga på korn påverkar konkurranseforholdet mellom bruk av eige korn til kraftfôr og kjøp av kraftfôr, og nedskrivninga påverkar konkurransen mellom husdyrprodusentar som dyrkar korn sjølve, og dei som ikkje dyrkar korn.

Løyvinga over statsbudsjettet til marknadsordninga er på knapt 800 millionar kroner for perioden 1999/2000 og perioden 2000/2001 (St.prp. nr. 82 (1999–2000)).

I St.meld nr 19 (1999–2000) foreslo regjeringa m.a. å oppheve statens kjøpeplikt og innføre eit målprissystem tilsvarande det som er for andre jordbruksvarer. Stortinget har slutta seg til forslaget, og arbeid pågår med tanke på å ha eit nytt system på plass frå og med 1. juli 2001.

Areal- og kulturlandskapstillegg på korn vert omtala nedanfor.

3.2.9 Tilskot til husdyr

Tilskotet til husdyr skal bidra til å styrkje og jamne ut inntektene mellom ulike produksjonar og bruksstorleikar i husdyrhaldet. Tilskot til husdyr er i betydeleg grad differensiert etter buskapsstorleik, men er i liten grad differensiert etter region. Den einaste regionale differensieringa gjeld avlsgris og eggproduksjon der bruk i Nord-Noreg har høgare satsar enn bruk i Sør-Noreg. Løyvinga til tilskot til husdyr er på 2344 millionar kroner for perioden 1999/2000 og 2222 millionar kroner for perioden 2000/2001 (St.prp. nr. 82 (1999–2000)).

3.2.10 Areal- og kulturlandskapstillegg

Areal- og kulturlandskapstillegg har fleire formål:

- å styrkje og jamne ut inntektene mellom ulike produksjonar, bruksstorleikar og distrikt innafor planteproduksjon og grovførbasert husdyrproduksjon
- skjøtsel, vedlikehald og utvikling av kulturlandskapet gjennom aktiv drift
- å oppretthalde jordbruksareal i drift.

Tilskotssatsane er differensierte etter tre kriterium: Vekst, areal for vedkomande vekst og geografisk sone, jf. Tabell 3.3. Generelt er det for kvar vekst størst tilskot for dei første dekar og så er satsen avtakande med arealet. Satsen er lågare i område med gode vilkår for planteproduksjon enn i område med dårlegare vilkår.

Løyvinga til denne posten er på 3313 millionar kroner for perioden 1999/2000 og 3210 millionar kroner i perioden 2000/2001 (St.prp. nr. 82 (1999–2000)). Ved jordbruksoppgjæret i 2000 vart det færre arealklassar og mindre differensiering etter storleik.

Tabell 3.3 Areal og kulturlandskapstillegg. Førebelse satsar 2000/2001. Kr per dekar

Vekst	Intervall, daa	Sone						
		1	2	3	4	5	6	7
Grovfôr	0–200	288	213	312	312	405	440	470
	201–400	190	150	190	190	220	220	220
	400 <	0	0	0	0	0	0	0
Korn	0–400	237	295	252	392	392	392	392
	400 <	237	237	237	237	237	237	237
Potet	0–60	280	280	280	280	280	1109	1419
	60 <	280	280	280	280	280	280	280
Frukt og bær	0–30	600	600	600	600	600	1400	1400
	30 <	300	300	300	300	300	300	300
Grønsaker	0–30	750	750	750	900	900	1900	1900
	31–60	400	400	400	400	500	800	800
	60 <	300	300	300	300	400	700	700

Kjelde: NILF (2000:151). Sjå elles Statens landbruksforvaltning (2000) for inndeling i soner og vekstgrupper.

3.2.11 Andre ordningar for å skrive ned prisen på innsatsfaktorar

Fleire av dei nemnde ordningane, som t.d. frakttilskot og prisnedskrivning på korn, og investeringstilskot som er nemnt nedanfor, kan med ein viss rett seiast å redusere kostnadene ved enkelte innsatsfaktorar. Ein del andre ordningar er kanskje enda meir typiske døme på nedskrivning av prisen på innsatsfaktorar, mellom anna følgjande som vi ikkje omtalar nærmare (underpostnummer viser til statsbudsjettet):

Underpost 77.11 Tilskot til inseminering

Underpost 77.12 Tilskot til frøavl

Underpost 77.14 Tilskot til pelsdyrfôrlag og andre tilverkarar av pelsdyrfôr.

3.2.12 Investeringsverkemiddel

Investeringsverkemiddel kan delast i tre:

Investeringstilskot

Rentefrie investeringslån

Renteberande investeringslån.

Rammer for investeringstilskot og rentefrie investeringslån vert fastsette i jordbruksavtalane. Stortinget fastset utlånsrammer for renteberande lån.

Investeringstilskot og rentefrie investeringslån over jordbruksavtalen er omtala som Bygdeutviklingsmidlar (BU-midlar). Inntil 1999 var Statens landbruksbank sentral i administrering av ordningane. Frå og med 01.01.2000 er Statens landbruksbank nedlagt, og aktiviteten er overført til SND-systemet og fylkesmennenes landbruksavdelingar. Vi går ikkje nærmare inn på arbeidsdelinga.

BU-midlar vert delvis nytta til tradisjonelt jordbruk og delvis til andre tiltak som skogbrukstiltak, bedriftsretta utvikling (utanom tradisjonelt jordbruk), utgreiingstiltak /tilrettelegging osv. Her omtalar vi i hovudsak berre ordningar for investeringar i jord- og hagebruk.

Det regionale elementet i desse ordningane vert teke vare på på to måtar (berre den siste er omtala her):

- Ved fylkesvise kvotar for tildeling av tilskot og investeringslån
- Regional differensiering av maksimale satsar for tilskot og rentefrie investeringslån.

Tilskot kan gjevast per landbrukseigedom med inntil 30 % av godkjent kostnads-overslag, maksimalt kr 150 000 i Sør-Noreg og kr 180 000 i Nord-Noreg og Namdalsregionen. Tilskotet vert nytta til nedskrivning av saldoen på vedkomande aktivagruppe. Dei framtidige avskrivningane blir såleis mindre enn dei ville ha vore utan tilskot. Dette skil investeringstilskot i jordbruket frå andre distriktpolitiske investeringstilskot.

Rentefrie investeringslån har ei løpetid på 20 år og er avdragsfrie dei første 5 åra. Tilbakebetalinga skjer difor over dei 15 siste åra. Investeringslånet vert utrekna som inntil 40 % av differansen mellom godkjent kostnadsoverslag og tildelt ordinært tilskot. Investeringslånet er avgrensa til følgjande maksimumsbeløp:

Sør-Noreg kr 500 000

Nord-Noreg og Namdalsregionen kr 530 000

3.2.13 Velferdsordningar

Velferdsordningar omfattar m.a. tilskot til avløyning ved ferie og fritid og tilskot til avløyning ved sjukdom m.m. Dette er refusjonsordningar. Det er no ingen regional differensiering. Vi går ikkje nærare inn på ordninga.

3.2.14 Katastrofeordningane i planteproduksjon

«Formålet med katastrofeordningen i planteproduksjon er å gi økonomisk støtte til jord- og hagebrukere med betydelig avlingssvikt av klimatiske eller klimatisk avledede forhold som brukeren ikke har vært herre over.» (Statens Kornforretning 1997:1)⁴. Det direkte regionale elementet i ordninga består i ei regional differensiering av eigenandelen ved utrekning av erstatningsbeløp. Ved erstatning for avlingssvikt er eigenandelen 22 % i Finnmark og Nord-Troms og 27 % i resten av landet. I ordninga med tilskot etter vinterskader på eng er eigenandelen 15 % av kostnadene med utbetring av driftseiningas totale engareal i Finnmark og Nord-Troms, mens eigenandelen elles er 20 %.

Avlingsskaden vert utrekna ut frå gjennomsnittsavlinga på bruket. For fôrvekstar er hovudregelen at ein baserer seg på opplysningar om dei tre føregåande åra når gjennomsnittsavlinga vert utrekna. For salsvekstar skal dokumenterte salskvanta for dei fem siste åra leggjast til grunn.

Med den store avlingsvariasjon som er i praksis (jf. Hegrenes og Lien 1999), kan tre og fem år synest som ein kort periode, spesielt i dei områda som er mest utsette for avlingsskader. Det er likevel ikkje utført analysar av dette, så vidt vi veit. Spørsmålet vert difor ikkje omtala nærare i dette notatet.

3.3 Verkemiddel i skogpolitikken

Skattereglane er av mange sett som ein viktig faktor i skogbrukarane sine tilpassingar. Bortsett frå skogavgift omtalar vi likevel ikkje skattereglar i dette notatet.

Det finst en rad verkemiddel som har til formål å påverke skognæringas utvikling. Dei aller fleste gjeld heile landet, det vil seie utan noko geografisk differensiering. Eit unntak er «Forskrift om tilskott til bygging av skogsveier». Denne forskrifta er omtala avslutningsvis i bolken om verkemiddel for skognæringa.

Nedanfor presenterer vi eit utval av ordningar og formålet med desse. Oversikt over skogpolitiske verkemiddel (type ordning, omfang og antatt direkte effekt) finst i Eid, Hofstad og Framstad (1995).

3.3.1 Skogavgift

Forskrift om bruk m.v. av skogavgift (1994–04–20) seier at formål med skogavgifta er «...å sikre at skogavgiften blir brukt til tiltak som stimulerer til aktiv bruk av skogressursene og til etablering og oppbygging av kvalitetsskog, samtidig som skogens funksjoner i forhold til biologisk mangfold, landskapsverdier, kulturminner og friluftsliv blir ivarettatt, jfr. Skogbrukslovens §1.» (§1)

(<http://www.lovddata.no/for/sf/ld/td-19940420-0311-0.htm>)

I følge Forskrift om skogavgifta for 2000 (2000–01–31) §1 «... skal det svares en skogavgift ved salg og annen overdragelse samt ved ekspropriasjon av hogget eller fremdrevet skogsvirke eller av trær på rot, ved skogeierens foredling av virke for videresalg og annen overdragelse, og ved skogeierens bruk av virke til andre formål enn til dekning av eget behov i jord- og skogbruksmessig virksomhet.

Plikten til å svare skogavgift gjelder masse-, skur- og spesialvirke av bartre. For annet virke, herunder lauvtrevirke generelt, ved til brensel, rundlast og gjerdestolper, samt juletrær og pyntegrønt kan skogeier selv velge om det skal svares skogavgift.»

(<http://www.lovddata.no/for/sf/ld/td-20000131-0178.htm>)

⁴ Forskriftene finn ein på heimesida til Statens landbruksforvaltning
<http://www.slf.dep.no/>

Tilskotsselementet i skogavgifta ligg i skattefordelar for avgiftsmidlar når desse vert brukte. Skattefordelen er størst (35 % av midlane er skattefrie) for beløp inntil kr 50 000.

3.3.2 Tilskot til skogkultur

Formålet med tilskot til skogkultur er «...å stimulere til etablering og oppbygging av kvalitetsskog samtidig som miljøverdiene knytte til biologisk mangfald, landskapsbilete, kulturminne og friluftsliv skal takast vare på og utviklast.» (§1 i Forskrift om tilskott til skogkultur). Ordninga gjeld alle eigedomskategoriar med unnatak av eigedomar i skogstroka i austlandsfylka og Aust-Agder som har eit balansekvantum på over 3 000 m³ i vedkomande kommune etter skogbruksplanen (§2).

Forskrifta fastsett vilkår for å få tilskot, bl.a. kva tiltak det kan verte gitt tilskot til. Fylkesmannen fastsett kva tiltak av dei som er nemnde i forskrifta, som kan få tilskot, og kor stort tilskotet skal vere i ulike område (§4). Kommunen avgjer om eit skogkulturtiltak skal få tilskot (§6). (<http://www.lovdato.no/for/sf/ld/td-19940516-0366-0.html>)

En må kunne gå ut frå at det er betydelege skilnader mellom fylka i kva det vert betalt tilskot til og kor store tilskota kan vere og er, men vi har ikkje undersøkt dette.

3.3.3 Tilskot til skogbruksplanlegging

§ 1–1 i Forskrift om tilskott til skogbruksplanlegging (1994–04–22) seier at formålet med ordninga «... er å stimulere til skogbruksplanlegging som et grunnleggende virkemiddel for å fremme et bærekraftig skogbruk som medfører:

- En aktiv næringsmessig utnytting av skogressurser på kort og lang sikt
- At skogens funksjoner i forhold til biologisk mangfold, landskap, kulturminner og friluftsliv ivaretas og videreutvikles.»

(<http://www.lovdato.no/for/sf/ld/td-19940422-0318-001.htm>).

3.3.4 Statstilskot til etablering av skog på jordbruksareal ute av drift m.v.

§1 i Forskrift om statstilskott til etablering av skog på jordbruksareal ute av drift m.v. (1992–04–01) seier at formålet «...er å stimulere til etablering av skog og til produksjon av juletre og pyntegrønt på jordbruksarealer som etter en samlet økonomisk og miljøfaglig vurdering er egnet til slike formål.

Ved planlegging og gjennomføring av tiltakene skal det tas hensyn til naturmiljø, kulturlandskap, kulturminner og friluftsliv.»

(<http://www.lovdato.no/for/sf/ld/td-19920401-0206-0.htm>)

3.3.5 Tilskot til drift i vanskeleg terreng

Formålet med tilskot til drift i vanskeleg terreng (forskrift av 1994–04–28) er «... å øke skogbrukets bidrag til verdiskaping og sysselsetting i distriktene gjennom bærekraftig utnytting av virkesressursene i vanskelig skogsterreng.»

(<http://www.lovdato.no/for/sf/ld/hd-19940428-0335.htm>).

3.3.6 Transporttilskot i skogbruket

Forskrift om transporttilskot i skogbruket (1993–11–11) §1 seier at «Transporttilskott i skogbruket skal vere eit avverkjingsfremjande tiltak. Formålet med støtteordninga er å stimulere interessa for kjøp av virke frå næringssvake område der det på grunn av høge transportkostnader kan vere vanskeleg å få avsetnad.

Statstilskott til langtransport skal ikkje verke slik at det hindrar lokal utnytting av skogsvirke.»

§2 i forskrifta seier at «Ordninga gjeld i fylka Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark.

Frå andre område med særleg vanskeleg avsetnad, kan transporttilskott gjevast for enkelte sortiment. Departementet avgjer dette det enkelte år.»
(<http://www.lovdatab.no/for/sf/ld/td-19931111-1042-0.html>)

3.3.7 Tilskot til bygging av skogsvegar

I Forskrift om tilskot til bygging av skogsvegar (1994–06–28), §1 Innledning, heiter det at reglane gjeld for tilskot til bygging og ombygging av skogsvegar for transport av tømmer ut av skogen, og for å lette tilkomst og gi høver for rasjonell skjøtsel og drift.

Skogsvegane vert bygde som bilvegar og/eller traktorvegar i samsvar med gjeldande normalar for skogsvegar. Forskriftene gjeld både for private og offentlege eigde skogar.

Statstilskot til skogsvegar er avgrensa til følgjande satsar:

- I område som er definerte som skogstrok (kommunar som ikkje spesielt er nemnde i eit vedlegg til denne forskrifta), kan tilskotet vere inntil 40 % av anleggskostnadene. Etter fylkesmannens vurdering kan tilskotsprosenten for enkelte skogsvegar unntaksvis auke til maksimalt 60 % av totalkostnaden for anlegget. Dette gjeld særleg større fellesanlegg der det er vanskeleg å få til privat finansiering.
- I kommunar omtala som kyststrok og fjellbygder eller spesielt utpeikte kommunar (finst i vedlegget til forskrifta), kan tilskot vere inntil 60 % av anleggskostnadene.
- I Nordland, Troms og Finnmark, kan tilskot vere 75 % av anleggskostnadene. Maksimalt tilskot skal avgrensast til fellesanlegg som openbert fører til auka avverking og generelt aukar den skoglege aktiviteten i området.

4 Overføringer og støtte, prinsipiell drøfting

4.1 Innleiing

I kapittel 3 såg vi på faktiske støtteordningar til landbruket, i hovudsak grensevern og budsjettstøtte via jordbruksavtalen. Her skal vi drøfte, på relativt prinsipielt grunnlag, omgrepa «næringsstøtte» og «overføring».

Omgrepet næringsstøtte er nytta i mange samanhengar. I Norges offentlige utredninger 1988 (s.147) står at

«*Næringsstøtten* i vid forstand omfatter alle de fordelene en bedrift eller en næring har framfor andre bedrifter og næringer, og som kan påvirkes av myndighetene. Næringsstøtta omfatter dermed tiltak som direkte tilskudd, subsidieelementene i gunstige lånevilkår, garantiordninger, statlig aksjekapital og skatte- og avgiftssatser som er lavere for noen næringer enn for andre. Toll og importvern for norske produsenter er en indirekte form for næringsstøtte.»

Tilsvarende definisjonar er nytta i t.d. Nasjonalbudsjettet for år 2001 (St.meld. nr. 1 (2000–2001) s. 149) der det står at *næringsstøtte* kan definerast som

«...offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe bedrifter særskilte økonomiske fordeler. Støttetiltak kan ofte begrunnes med ulike former for markedssvikt eller at samfunnet har andre mål enn den enkelte bedrift for sin aktivitet. Næringsstøtte kan ka mange former. I tillegg til rene tilskudd, vil for eksempel lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, tjenester som det offentlige ikke tar fullt betalt for, manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital samt lempelige skatte- og avgiftsregler regnes som næringsstøtte. Tiltakene kan også komme i former som ikke direkte belaster statlige budsjetter, for eksempel i form av skjerming mot konkurranse.»

Den *effektive støtta* til ei næring er av Statistisk sentralbyrå definert som

«...den ekstra godtgjørelsen til eierne av primærfaktorene i næringen som skyldes den samlede virkningen av offentlige tiltak.» (Holmøy et al. 1993:7).

Desse sitata viser at støtte til ei næring kan ha mange former utover dei vi drøfta i kapittel 3. Lista kan gjerast enda lengre enn det som går fram av sitata, til dømes ved å ta med eksportforbod og ymse former «non-trade-barriers» eller tekniske standardar. Som døme på eksportforbod nemner Bygdeutvalet (Norges offentlige utredninger 1984a s. 86) at eksportforbodet på skrapjern fører til at dei bedriftene som treng skrapjern, får ei indirekte støtte gjennom at det blir mindre etterspørsel og dermed lågare prisar. Statlege innkjøpsordningar kan og ha innslag av støtte.

Det kan og vere mange kommunale og fylkeskommunale ordningar som har karakter av næringsstøtte.

Næringar kan vere regulerte på mange andre måtar enn via (positiv og negativ) direkte og indirekte økonomisk støtte, for eksempel konsesjonsordningar og kvote-reguleringar. Det kan likevel vere tvilsamt om kvoteregulering av fiskebestandar eller fellingsløyve for vilt er næringsstøtte i tradisjonell mening. Formålet kan vere å sikre levedyktige bestandar av fisk og dyr, noko som kan ha verdi i seg sjølv. Dette vil likevel ha økonomisk betydning i mange tilfelle.

Konsesjonsordningar kan ha bakgrunn i ønskje om å sikre ein viss kvalitet på varer eller tenester, men kan og ha som mål å sikre næringsgrunnlaget for den eller dei som har konsesjon. I visse tilfelle er det knytt krav til utføring av tenestene, slik at konsesjonsreguleringa er eit middel for å sikre at tenester vert produserte på ein tilfredsstillande måte og i tilfredsstillande mengde.

At enkelte næringar kan ha lågare skatte- og avgiftssatsar enn andre næringar, er ei form for støtte. Enkelte bedrifter og næringar betalar spesielle avgifter som andre ikkje betalar. Sjølv etter dereguleringa av den norske kraftmarknaden er det t.d. betydeleg prisdiskriminering i marknaden for elektrisk kraft. Investeringsavgift råkar ikkje alle næringar likt. Om ein då skal seie at dei som må betale meirpris, har ei negativ støtte, eller om dei som betalar ein lågare pris, har ei positiv næringsstøtte, kan vere ei vurderingssak. Kanskje er det best å finne ein likevektspris utan diskriminering, og definere støtte eller avgift i høve til dette.

4.2 Spesielt om støtte til landbruk

Landbruk omfattar jordbruk med husdyrhald, hagebruk og skogbruk. I ein del samanhengar vil jordbruk omfatte både det eigenlege jordbruket og hagebruket. I dette kapitlet vil i prøve å nytte tredelinga i jordbruk, hagebruk og skogbruk og med landbruk som eit samleomgrep for desse tre.

Budsjettstøtta til jord- og hagebruk er i hovudsak regulert gjennom avtalar mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Skatte- og avgiftspolitikkk er i hovudsak halden utanom jordbruksavtalen, men med visse unntak. Eit unntak er avgift til folketrygda. Sjølvstendig næringsdrivande i jordbruk, hagebruk og skogbruk betalar same medlemsavgift til folketrygda som lønsmottakarar, ikkje den satsen som andre sjølvstendig næringsdrivande betalar. Mellomlegget for bønder er betalt kollektivt over jordbruksavtalen⁵.

Som eit resultat av jordbruksavtalen frå 1998–99 vart investeringsavgifta fjerna for jord- og hagebruk (St. prp. nr. 67 (1997–98)).

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) foreslo regjeringa å innføre eit frådrag på inntil kr 36 000 pr. driftseining i positiv næringsinntekt frå jord- og hagebruk. I jordbruksoppgjeret for 2000–2001 vart målprisane reduserte tilsvarande 900 millionar kroner, og skattefrådraget skulle kompensere for denne reduksjonen i målprisar. Forslaget er følgt

⁵ Fiskerinæringa har ei tilsvarande ordning som er finansiert med produktavgift.

opp i statsbudsjett for 2001, jf. Ot.prp. nr. 1 (2000–2001) kapittel 7 og vedtak i Stortinget.

At Stortinget hausten 2000 vedtok ei konjunkturavgift for m.a. driftsbygningar i jordbruket (og like etter fjerna den att) og endra avskrivingsattsane, er eit døme på at skattepolitikk er halden utanfor jordbruksavtalen.

Budsjettstøtta omfattar støtte i form av generelle pristilskot, regionalt differensierte pristilskot, pristilskot differensierte etter kvantum, tilskot pr. dyr eller pr. dekar, investeringstilskot, rentestøtte, refusjon av kostnader til avløysar, frakttilskot, tilskot til marknadsregulering, tilskot til marknadsordning for korn m.m. Jordbruksavtalen inneheld og nokre tilskot til skogbruk og tilleggsnæringar slik at ikkje alle postar i jordbruksavtalen har direkte inntektsverknad for jord- og hagebruk.

For jordbruket er importvernet ei viktig indirekte støtteform. Fram til og med 1994 var dette i hovudsak eit kvantitativt importvern⁶. I samband med GATT/WTO-avtalen som vart gjeldande frå 1995, har Noreg, som andre land, eit importvern basert på toll og importkvotar. Omgrepet *skjermingsstøtte* er brukt om støtte på grunn av at innanlandske jordbruksvarer er skjerma mot konkurranse gjennom importtoll, slik at innanlandske prisar vert høgare enn prisane på verdsmarknaden, og innanlandsk produksjon vert større enn den elles ville ha vore.

Kor stor støtta er, og fordelinga mellom budsjettstøtte og skjermingsstøtte, vil kunne variere frå produkt til produkt. Dersom ein berre ser på den eine støtteforma, kan ein difor få eit mangelfullt bilete av den totale støtta. Korn- og kraftfôr er eit interessant «case» for å illustrere ein del poeng i den samanhengen, også i høve til distriktpolitikk. Årsakene til dette er mellom anna: (1) Kornproduksjonen er konsentrert til enkelte område. (2) Dette er i samsvar med og delvis eit resultat av ein bevisst politikk (kanaliseringspolitikken). (3) Korn er både produkt og innsatsfaktor i jordbruket. (4) Marknadsordningane for korn er under omlegging, og (5) det er ikkje utenkjeleg at Noreg går over frå å vere netto importør av korn dei aller fleste åra til å få overskot på korn i høve til norsk etterspørsel også i år som er nokolunde normale avlingsår. Noreg har ingen eksportkvotar for korn i WTO-systemet, så eit eventuelt overskot må handterast innanlands.

I mange år har staten hatt kjøpeplikt for norsk korn, og prisen har vore fastsett i jordbruksavtalen. Dette har vore ein garantert pris, men frå slutten av 1980-åra har det vore mogleg å trekkje i prisen i år med overskot på norsk korn⁷. Fram til 1994 hadde staten monopol på import av korn- og kraftfôr. Det vart berre importert så mykje at ein dekte differansen mellom behovet for korn og norsk produksjon. Frå og med 1995 er importmonopolet oppheva, og det er toll på import. Tollen vert dimensjonert slik at det skal vere ein viss preferanse for norsk korn⁸, for tida 5 øre pr. kg for korn til kraftfôr og 15 øre pr. kg for matkorn. Dette skal sikre avsetnad for norsk korn. Samanhengen mellom norsk kornpris og tollsats er i prinsipp følgjande:

Norsk kornpris

- Prisedskrivningstilskot
- + Termintillegg
- + Kostnader i omsetning av norsk korn
- + Sikkerheitsmargin
- Verdsmarknadspris

⁶ Det kvantitative importvernet hadde heimel i lov av 22 juni 1928 om kornforsyning, lov av 22. juni 1934 nr. 5 om midlertidige innførselsforbud m.v. og lov av 23. januar 1951 om kraftfôrforsyning.

⁷ Frå 1988 vart det gitt høve til pristrekk ved «overproduksjon» av norsk matkorn, og i 1991 vart trekkordninga utvida til også å gjelde fôrkorn og oljefrø.

⁸ Desse tollsattsane har vore under dei GATT/WTO-bindande tollsattsane for korn.

= Tollsats

Dessutan er frakttilskot (innfrakt, stedsfrakt og mellomfrakt) brukt for å sikre at kraftfôrprisen ikkje skal bli «for høg» i underskotsområda. Matkorntilskotet er i prinsipp ei tilbakeføring av toll.

I statsbudsjettet vil ein finne prisnedskrivningstilskot, termintillegg, frakttillegg og matkorntilskotet på utgiftssida og tollinntekter og prisutjæmningsavgift på inntektssida. Budsjettstøtta til korn er relativt lita. I høve til verdsmarknadsprisen er det ei betydeleg skjermingsstøtte til norske kornprodusentar. Denne skjermingsstøtta er finansiert gjennom prisen på kraftfôr, og vidare av prisar på husdyrprodukt og tilskot til husdyr.

I ei regional drøfting av støtte til jordbruket, kan det vere «misvisande» å sjå berre på budsjettstøtta. Område med relativt mykje skjermingsstøtte og lite budsjettstøtte vil tilsynelatande ha mindre støtte enn område med mykje budsjettstøtte og lite skjermingsstøtte. I dei PSE-utrekningar som OECD utfører, er «overprisen» på norsk korn rekna som støtte til jordbruket, mens «overprisen» på kraftfôr som kjem frå norsk korn, er rekna som avgift (negativ støtte), sjå Budsjettneimnda for jordbruket (2000b:177–181).

Det er nytta mange andre tiltak overfor landbruket, t.d. konsesjonsplikt, regulering av pris, og bu- og driveplikt i samband med omsetning av fast eigedom. Slike reguleringar er relevante i høve til landbruksstøtte, mellom anna for å påverke kven som får nytte av støtte⁹. Likevel har vi ikkje gått inn på desse ordningane i dette prosjektet.

4.3 Metodar for å estimere næringsstøtte

Det er utvikla fleire metodar for å måle næringsstøtte. Oversikt over budsjettstøtte til jordbruket er gitt i fleire samanhengar, mellom anna i budsjetta for Landbruksdepartementet (St.prp. nr. 1), i stortingsproposisjonar om jordbruksoppgjera og i Totalkalkylen for jordbruket. Ikkje alle postar i jordbruksoppgjeret går til jordbruket eller har inntektsverknad i jordbruket. Totalkalkylen for jordbruket (Budsjettneimnda for jordbruket, 2000b, vedlegg 1) viser kva budsjettpostar som er rekna å ha inntektsverknad for jordbruket.

Finansdepartementet gjennomfører årleg utrekningar av statleg budsjettstøtte, og resultatane er publiserte i nasjonalbudsjettet (St. meld. nr. 1). Utrekningane omfattar statens nettokostnader knytt til ordningane. Nettokostnaden er rekna som differansen mellom dei årlege utgifts- og inntektsstraumane under ei ordning. Berre støtteordningar som er finansiert over utgiftssida i statsbudsjettet, er med. Frå og med 1999 har Finansdepartementet i tillegg kalkulert skattelette som følgjer av unntaksordningar og særreglar. Skattelette som følgjer av unntaksordningar og særreglar, er kalla skatteutgifter. Skatt eller avgift som er høgare enn det som følgjer av det generelle regelverket, er kalla skattesanksjonar.

Statleg budsjettmessig næringsstøtte er kalkulert til 18,627 milliardar kroner i 1999 og 18,464 milliardar i 2000 (St.meld. nr. 1 (2000–2001) s. 152). Støtta til jordbruk er ca. 12,5 milliardar båe åra, mens støtta til skogbruk er ca. 250 millionar kroner pr. år.

Skatteutgifter og -sanksjonar for næringslivet omfattar for landbrukets del 140 millionar kroner i særskilde skattereglar for skogbruk. Låg trygdeavgift for jordbruk og skogbruk utgjer 320 millionar, mens særfrådrag for bønder er kalkulert til 280 millionar kroner. Det er mange ordningar retta mot andre næringer. Store postar er regionalt

⁹ Vi tenkjer her m.a. på diskusjonen om effekt av landbruksstøtte på prisnivå for landbrukseigedomar, og dermed om det er den som eig eigedomen når ei støtteordning vert innført, eller den som eig/driv jorda seinare, som får nytte av støtteordningar.

differensiert arbeidsgjevaravgift (6 800 millionar kroner), fritak for og redusert CO₂-avgift (2175 millionar kroner), høg avskrivingssats i petroleumssektoren (5 900 millionar kroner) og forbruksavgift på elektrisk kraft – fritak for industri m.m. (3 940 millionar kroner). Investeringsavgift er den store posten under skattesanksjonar (6 500 millionar kroner).

Både FAO og OECD har utvikla system for å måla støtte til landbruk. Mykje utviklingsarbeid vart gjort i 1970- og 1980-åra (OECD 1987; Josling & Tangermann 1990). Både Josling og Tangermann (1990) og OECD (1993a) omtalar mange aktuelle mål for støtte, slik som Nominal Rate of Protection (NRP), Price Adjustment Gap (PAG), Nominal Rate of Assistance (NRA), Effective Rate of Protection (ERP), og Effective Rate of Assistance (ERA). OECD konsentrerte seg etter kvart om Producer Subsidy Equivalents (PSE) og Consumer Subsidy Equivalents (CSE). PSE er definert som

«...the level of (per-unit) producer subsidy that would be necessary to replace the array of actual farm policies employed in a particular country in order to leave farm income unchanged.» (Josling & Tangermann 1990:346).

Dette er også formulert som

«the monetary value that would be required to compensate farmers for the loss of income resulting from the removal of a given policy measure.» (OECD 1998a:5).

OECD (1998a:4) peikar på at dei seinaste åra har PSE vore definert på to måtar som ein indikator på verdien av overføringar til (i) produsentar og til (ii) jordbruk gjennom landbrukspolitikken i eit gitt år. Ingen av desse definisjonane var i samsvar med måten som PSE vart utrekna på. OECD la difor om utrekningane, og har no fire mål for støtte, sjå OECD (1998a) for definisjon av dei enkelte omgrepa:

PSE = Producer Support Equivalents

CSE = Consumer Support Equivalents

GSSE = Transfers to General Services to Agriculture Collectively

ASE = Transfers to Agriculture

Ved utrekning av PSE er fôravgifter og omsetningsavgifter trekte frå. Fôravgifter er overprisen på norskprodusert korn bruk til fôr. Denne delen er rekna som støtte til kornproduksjon andre stader i utrekninga. Avgifter/toll på importerte fôrstoff og andre innanlandske fôrstoff enn korn er ikkje trekte frå.

PSE vert utrekna for eit utval av produkt og for heile land. For Noreg under eitt har OECD kalkulert total PSE til 21,013 milliardar kroner for 1999, PSE i prosent til 69 og ASE til 21,854 milliardar kroner (Budsjettnemnda for jordbruket 2000b s. 180). Både PSE, PSE i prosent og ASE har auka frå 1996 til 1999. Noreg er mellom dei landa som har høgast prosent PSE.

Statistisk sentralbyrå har sidan tidleg på 1990-talet kalkulert satsar for effektiv næringsstøtte. Dette er basert på omgrepet ERA som er ei vidareføring av ERP. Den effektive støtta til ei næring er definert som

«...den ekstra betalingen som eierne av primærfaktorene i næringen mottar som skyldes den samlede virkningen av offentlige tiltak. Beregningen av denne ”ekstra betalingen” krever en sammenligning av situasjonen med de faktiske offentlige tiltakene mot en hypotetisk situasjon uten ”støttetiltakene”.» (Holmøy et al. 1993:16).

Ved utrekning av ERA tek ein omsyn til både direkte støtte og indirekte støtte gjennom støtte eller skattar og avgifter som leverandørar av innsatsfaktorar mottek eller betalar.

ERA kan ikkje definerast og estimerast for skjerma næringar (Jørgensen, Strøm & Åvitsland 1999:7).

Statistisk sentralbyrå har estimert effektive satsar for næringsstøtte for åra 1989 og 1991 (Fæhn et al. 1995), 1994 (Fæhn og Hægeland 1996), 1996 (Jørgensen, Strøm og Åvitsland 1998) og 1998 (St.meld. nr. 1 (2000–2001)). Prinsippet (ERA) er heile tida det same, men metoden er litt endra over tid.

Slik støtte er definert i utrekninga av PSE og ERA, er all betaling over offentlege budsjett rekna som støtte, same kva formål støtta har. Om støtta er betalt for at jordbruket skal «produsere» kulturlandskap, matvareberedskap eller bidra til å nå distriktspolitiske eller andre mål, er ikkje teke omsyn til.

5 Distriktsøkonomisk komponent av støtte – kriterium for gruppering av støtte

5.1 Prinsipp for å klassifisere støtte

Kva som er distriktskomponenten av ulike støtteordningar til private næringar er ikkje enkelt å definere, og det sjølv om ein har definert kva som er distrikt i Noreg. Dette kan illustrerast med den såkalla «kanaliseringspolitikken» i landbruket frå 1950-talet og fleire tiår framover. Eit av måla var å få redusert mjølkeproduksjonen og auka kornproduksjonen i den beste områda på Austlandet, slik at mjølkeproduksjonen kunne bli reservert for «grasdyrkingsdistrikta». Utviklinga gjekk i den ynskte retninga, men det kan vere prinsipielt vanskeleg å seie om det var på grunn av politikken eller på grunn av andre faktorar, sjå og Vatn (1989). Eit anna døme er marknadsordninga på mjølk som i prinsipp skal sikre at alle mjølkeprodusentar skal få same pris for mjølka uavhengig av kvar dei er og kva mjølka er nytta til.

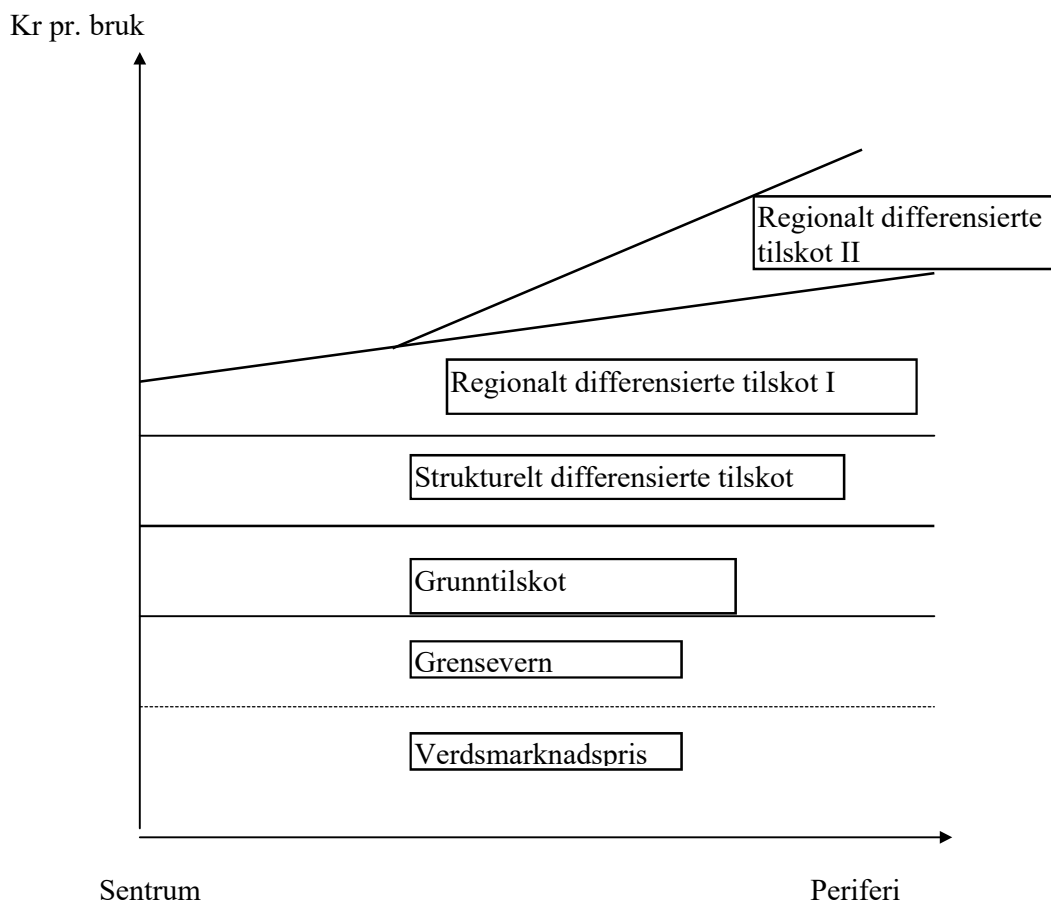
Enkelte støtteordningar som til dømes distriktstilskot til kjøt og mjølk og den differensierte arbeidsgjevaravgifta, er forholdsvis enkle å klassifisere, i alle fall på det teoretiske planet.

Figur 5.1 gir ei prinsippskisse av inntekts- og støttesystemet i jordbruket. Langs X-aksen måler vi avstand frå det nasjonale senter eller dei beste jordbruksområda. Det vil seie at vi tenkjer oss gardsbruka fordelte langs ein slags avstandsskala. Langs Y-aksen måler vi bruttoinntekt som kroner per bruk. Figuren er inspirert av Norges offentlige utredningar (1984a), og vi har tidlegare nytta den i Prestegard og Hegrenes (2000).

Som figuren viser, er bruttoinntektene samansette av fleire delar. I botnen ligg inntekt frå marknaden. Denne kan vere samansett av to delar; produktverdien til verdsmarknadspris og effekten av grensevernet.

For ein del produkt er det eit grunntilskot som er betalt til all produksjon, for eksempel grunntilskotet på mjølk. Enkelte ordningar er differensierte etter struktur, til dømes dyretilskot. Mange tilskot har ei regional differensiering. Enda nokre tilskot, m.a.

areal- og kulturlandskapstillegg, er differensiert etter både vekst, areal og distrikt. Denne typen tilskot er kalla «Regionalt differensierte tilskot I» i figuren. Til slutt er det enkelte tilskot der dei beste «områda» får ingenting, og andre område får tilskot. Dette gjeld m.a. distriktstilskot på mjølk. Slike tilskot er kalla «Regionalt differensierte tilskot II» i Figur 5.1. Inntektssamansetjinga varierer frå produkt til produkt. Alle elementa er ikkje ein del av prisdanninga for alle produkt. Grovt sagt gir figuren likevel eit bilete av inntektsdanninga i jordbruket.



Figur 5.1 Inntektssamansetjing for norske gardsbruk

Vi går her ut frå at all inntekt utover verdsmarknadsprisen er støtte¹⁰. Spørsmålet er så: korleis kan vi klassifisere og måle den distriktpolitiske komponenten av støtte? Det kan tenkjast fleire kriterium for og alternativ for å klassifisere tilskot:

1. Fordi landbruk i hovudsak er lokalisert i bygder og det som kan kallast distrikt, er all landbruksstøtte distriktpolitisk støtte. Dette vil likevel bety at det er ingen støtte for å oppnå dei andre landbrukspolitiske måla, noko som synest feil.
2. Å klassifisere berre det som er kalla «Regionalt differensiert støtte II» i Figur 5.1 som den regionale komponenten av landbruksstøtte.
3. Å seie at all regionalt differensiert støtte er distriktsstøtte.
4. Å sjå på formålet med dei enkelte ordningane.
5. Å sjå på kvar pengane hamnar, kor mykje blir betalt til produsentar i dei enkelte områda.

¹⁰ Som nemnt andre stader i dette notatet, kan dette vere ein tvilsam føresetnad.

Johansen et al. (1999) brukte ein definisjon som ligg ein stad mellom 2 og 3 og fann at 4,1 milliardar kroner var klart regionalt differensiert i 1998/99.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er i ferd med eit større utgreiingsarbeid om effekt av den store distriktpolitikken, Effektutgreiinga. I eit prosjektnotat er statlege tiltak inndelte i følgjande kategoriar (Sitert etter Mønnesland, Markussen og Skyberg 1999:3):

- «1. Distriktpolitiske begrunnede ordninger/tiltak
 - a. Distriktpolitiske særordninger under KRD
 - b. Distriktpolitisk begrunnede sektortiltak
 - c. Sektortiltak der distriktpolitikk er en av flere begrunnelser
2. Ikke distriktpolitisk intenderte ordninger/tiltak som likevel antas å ha distriktpolitiske virkninger
3. Ordninger/tiltak som ikke antas å ha særlig virkning for distriktpolitiske mål.»

I budsjettproposisjonen for Kommunal- og regionaldepartementet for år 2001, er det ei oppstilling av tiltak innafor dei breie distriktpolitikken, mellom anna tiltak der distriktsomsyn er nemnde i formålet med ordningane.

Landbrukspolitikken har mange formål. Distriktpolitiske omsyn er eitt av dei. I det siste har multifunksjonalitet vorte eit stikkord. Dersom vi tek omgrepet og den politiske argumentasjonen på alvor, kan det få konsekvensar for støtteomgrepet. Ein del av overføringane til landbruket kan oppfattast som betaling for at landbruket utfører visse tenester, som å ta vare på kulturlandskap, bidra til å sikre matforsyningar osv. Betaling for dette er ikkje støtte i tradisjonell meining av ordet (Buckwell 1998). Betalinga kan oppfattast som betaling for å sikre samfunnsøkonomisk (meir) optimal ressursbruk og for å utføre tenester. Det er like gale å kalle dette støtte som å seie at betaling for hårklypp eller betaling for parkstell, er inntektsstøtte til frisørar og dei som steller parkar. Skal ein kunne nytte dette i praksis, t.d. i samband med internasjonale avtalar, blir det viktig å kunne skilje mellom kva som er inntektsstøtte til ei næring og kva som er betaling for tenester (Buckwell 1998:52).

I høve til distriktpolitikk kan det vere viktig å skilje mellom tiltak som er kompensasjon for ulikskap, t.d. kompensasjon for auka kostnader som følgje av avstandsulempar, og tiltak med andre formål.

Holm (1988) og Henriksen (1988) har sett på geografisk fordeling av jordbruksstøtte. Vi er kjent med at både NIBR og Østlandsforskning arbeider med fordeling av statsbudsjettet på kommunar. Ei slik fordeling vil ikkje fange opp anna enn budsjettstøtte.

Ingen av dei nemnde alternativa synest ideelle. Ein annan måte kan vere følgjande:

1. Vel ut nokre typiske brukstypar etter driftsform og storleik
2. Kalkuler inntektssamansetjinga for desse bruka gitt at dei ligg i bestemte område
3. Vel det bruket som har minst støtte, og sei at dette har ein distriktsøkonomisk støttekomponent lik null
4. Definer all støtte utover dette som den distriktpolitiske komponenten av støtta.

Referansebruk kan vere eit godt utgangspunkt for slike utrekningar fordi ein har detaljerte opplysningar om kvantum og produksjonstillegg (jf. Budsjettnemnda for jordbruket 2000c). Slike utrekningar er gjort i til dømes Nersten et al. (1999).

Fordi enkelte driftsformer og produksjonar er lokalisert til visse regionar, treng ikkje alle tilskot vere regionalt differensierte for å gå til visse distrikt. Dette er ein av grunnane til å rekne meir enn regionalt differensierte tilskot med under den distriktsøkonomiske komponenten. Kanskje bør t.d. grensevern og grunntilskot til geitemjølknast med i den distriktsøkonomiske komponenten. Mellom anna difor er heller ikkje

denne metoden ideell, men når ein har kvantumstal, kan ein gjere overslag for skjermingsstøtte.

Enno eit alternativ kan vere å klassifisere ordningar etter regional effekt, for eksempel kalkulert ved hjelp av økonomiske modellar, t.d. partielle eller generelle likevektsmodellar. Utgangspunktet kunne vere ei inndeling av landet i geografiske område. Modellen måtte omfatte dei vanlegaste politiske verkemiddel, og vere i stand til å reprodusere landbruk og eventuelt andre sektorar i eit basisår. Så kunne ein modellere effekten av politikkenringar. Verkemidla kunne så bli klassifiserte etter kva effekt dei hadde på den regionale fordelinga av produksjonen osv. I Noreg finst det slike modellar for t.d. jordbruk (JORDMOD, sjå Gaasland og Nersten 1993). Vi trur at det er mogeleg å utvikle desse modellane til å vere eigna for slike analysar som vi her er interesserte i, men vi har ikkje undersøkt kva som eventuelt bør/kan/må endrast.

Det ser ut til å vere ein utbreidd påstand at støtteordningane til landbruket står i ei særstilling grunna deira sterke distriktsprofil, og at støtta til arbeidskraft i landbruket er betydeleg høgare enn støtta til arbeidskraft i andre næringar i distrikta. Vi ser likevel ikkje bort frå at støtta til andre næringar kan ha ein minst like sterk distriktsprofil. Vi tenkjer då spesielt på verknader av den differensierte arbeidsgjevaravgifta, og på at den kraftkrevjande industrien (som ofte ligg i distrikta) får kjøpe elektrisk kraft til relativt låg pris samanlikna med andre næringar og private hushald. I Bye (1988) er det gjort utrekningar av prisdifferansen mellom det den kraftkrevjande industrien betalte for elektrisk kraft i 1984 og det som ville ha vore likevektsprisen for elektrisk kraft i ein fri marknad, og som viste at prisen i så fall skulle ha auka med over 86 prosent. Nyare tal for verknaden av prisdiskriminering i kraftmarknaden finn ein i Jørgensen, Strøm og Åvitsland (1999) og i St.meld. nr. 1 (2000–2001).

Uansett metode vil det sannsynlegvis vere nyttig å kalkulere pengestraumen til kvar kommune. Støtteordningar er ofte differensiert etter regionar som ikkje følgjer fylkesgrensene. Det kan difor vere gunstig å ta utgangspunkt i utrekningar på kommunenivå og så addere opp til dei regionar ein måtte ynskje å analysere (Farsund og Johansen m.fl. 1997 s.121). På ein måte vil ein då laga ein database over støtta i norske kommunar, som deretter vil danna grunnlag for addering til større område/regionar.

5.2 Kva skal ein måle støtte i høve til?

I Figur 5.1 gjeld i prinsipp støtte pr. driftseining (gardsbruk t.d. pr. referansebruk). Eit alternativ er å måle støtte totalt til eit geografisk område. Område med stor jordbruksproduksjon vil i mange tilfelle få stor totalstøtte sjølv om støttesatsen (pr. liter, pr. kg, pr. dekar eller pr. dyr) kan vere relativt låg. Det politiske styringsmiddelet er støttesats og i mindre grad totalstøtte. Difor kan det vere grunnar til å måle den distriktspolitiske støttekomponenten som støtte pr. produsert eining. Støtte pr. bruk kan vere eit kriterium, men ikkje utan vidare det einaste. Andre kriterium kan vere støtte i høve til t.d:

- Areal brukt i produksjonen
- Arbeidsinnsats i produksjonen
- Andre innsatsfaktorar
- Omsetning.

Støtte pr. produktmengde, t.d. pr. liter mjølk, kan vere interessant ved samanlikning mellom bruk med same driftsform i ulike område. Derimot er støtte pr. produkteining lite eigna som måleining ved samanlikning mellom driftsformer, eller mellom område med ulik produksjonsstruktur.

Dei fleste produksjonar krev areal, direkte eller indirekte. På grunn av t.d. klimatiske skilnader er det likevel ikkje nokon eintydig samanheng mellom areal og produktmengde, eller mellom areal og mange av dei andre nemnde faktorane. Også for svinehald og fjørfeproduksjonar er jordbruksareal ein dårleg indikator på storleik, jamvel etter at krav til spreieareal for husdyrgjødsel er innført.

Mykje støtte er grunngeven med eit ønskje å styrkje sysselsetjinga og sikre inntekter i distrikta. Støtte i høve til arbeidsinnsats kan difor vere ein relevant indikator på distriktpolitisk prioritering. Å måle arbeidsinnsats for sjølvstendig næringsdrivande er sjølvsagt vanskeleg, men det er gjort i mange samanhengar. Det verkar ikkje meir tvilsamt å nytte slike mål i høve til formålet med dette arbeidet enn i høve til formålet med mange andre arbeid.

Omsetnad er eit vanleg mål for bruksstorleik i USA (Stanton 1993), mens standard dekningsbidrag er brukt i EU. Fordelen med slike mål er at ein kan gruppere saman fleire driftsformer utan å måtte nytte areal som felles indikator på storleik. Det er uklart om vi har tilstrekkeleg informasjon til å nytte støtte i høve til omsetning eller standard dekningsbidrag i dette arbeidet.

Vi meiner at det er argument som talar i retning av at både totalstøtte og støtte i høve til fleire av dei nemnde faktorane vil gje nyttig informasjon. Difor vil vi nytte fleire mål for støtte innafor geografiske område.

5.3 Kva er distrikt?

5.3.1 Jordbruksmessig inndeling av landet

Sett utanfrå vil heile Noreg (kanskje unnateke Oslo-området og andre byområde) kunne oppfattast som distrikt. I Oslo-området og andre byområde er det lite jordbruk. Det kan difor argumenterast for at (så godt som) all norsk jordbruksstøtte er distriktsstøtte.

I landbrukssamanheng vil ein definisjon der distrikt vert oppfatta som å liggje utanfor dei sentrale jordbruksområda, vera meir operasjonell. Å skilje mellom sentrale jordbruksområde og andre område (distrikt) er mykje brukt i norsk landbrukspolitisk samanheng. Men heller ikkje ei slik inndeling er problemfri, sidan også definisjonen av kva som er sentrale jordbruksområde kan variere. I mange samanhengar vil ein med dei sentrale jordbruksområda meine Jæren og flatbygdene på det sentrale Austlandsområdet, men tidvis vert også flatbygdene i Trøndelag rekna med. Det vil seie at ein har teke utgangspunkt i dei naturlege produksjonsvilkåra.

Det har opp gjennom åra vore gjort mange forsøk på å dele landet i jordbruksområde. Slike inndelingar kan byggje på reint naturgitte faktorar, eller på eit vidare spekter av faktorar. Strand (1964) er eit døme på det første. Han delte landet i seks dyrkingssoner etter middeltemperaturen i perioden mai–september. Som temperaturintervall rekna Strand 1,0 °C. Beste sona hadde ein mai–september temperatur på 13,1 °C og meir. Den dårlegaste sona hadde mai–september temperatur på 9,0 °C og mindre.

Statistisk sentralbyrå (SSB) tok opp arbeidet med oppdeling av landet i naturlege område i samband med Jordbruksteljinga 1929, i tillegg til ei inndeling etter fylke og kommune. Ved jordbruksteljinga i 1939 vart landet delt i fem hovudområde og til saman 20 landsdelområde. Kvar landsdel (Austlandet, Agder, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Noreg) vart delt i 3–5 jordbruksområde slik at det totalt var 55 underområde eller fylkesområde. Inndelinga bygde på naturgrunnlaget, og til hjelp for plasseringa av dei einskilde herada bygde SSB på fordelinga av totalarealet på innmark, skog og anna areal, korleis jordbruksarealet var fordelt på åker og eng og beite og korleis åkerarealet vart nytta. Husdyrhaldet i høve til jordbruksarealet vart og teke med i vurderinga. Til

dels vart det og teke omsyn til andre faktorar, t.d. yrkesgrupperinga. Med dei ueinsarta tilhøva her i landet, er det svært vanskeleg å finne ei tilfredsstillande inndeling (Statistisk sentralbyrå 1962)

Statistisk sentralbyrå presenterte tal for naturlege jordbruksområde siste gong ved jordbruksteljinga i 1959 (Statistisk sentralbyrå 1962). Seinare er det berre presentert tal for fylke og kommunar.

Norges landbruksøkonomiske institutt baserte seg på Statistisk sentralbyrå si inndeling i naturlege jordbruksområde då instituttet overtok driftsgranskingane i 1947. Instituttet grupperte dei 20 landsdelområda i fire hovudområde (De beste jordbruksområder, Skog- og mellombygder, Kystbygder, og Indre bygder). Instituttet fann at ei inndeling i 20 landsdelområde var for detaljert og fire hovudområde var for lite. Instituttet enda med dele landet i åtte (Norges landbruksøkonomiske institutt 1950:7–11):

- Flatbygder
- Skogbygder
- Dal- og fjellbygder
- Agder
- Jæren og bygdene ved Boknfjorden
- Fjord- og innbygder
- Kystbygder
- Nord-Noreg

Inndelinga gjekk såleis delvis på tvers av landsdelar tok ikkje omsyn berre til naturlege vilkår for jordbruk. Instituttet fann det rett å ta omsyn til tilgangen på sideyrke og.

Denne inndelinga vart nytta fram til og med 1971. Då vart inndelinga endra til ei landsdelinndeling, men der ein innafor tre landsdelar skilde ut dei meir sentral jordbruksbygdene i eigne grupper:

- Austlandet
 - Flatbygder
 - Andre bygder
- Agder og Rogaland
 - Jæren
 - Andre bygder
- Vestlandet
 - Trøndelag
 - Flatbygder
 - Andre bygder
- Nord-Noreg.

Det står lite i publikasjonen om årsaka til å skifte områdeinndeling, berre at ein meiner den nye inndelinga har større interesse enn den gamle (Norges landbruksøkonomiske institutt 1973).

Den mest omfattande drøftinga av jordbruksgeografien i Noreg er gjort av Sømme (1954). Arbeidet er i stor grad ei drøfting av den inndelinga som Statistisk sentralbyrå og Norges landbruksøkonomiske institutt nytta på den tida, og Sømme foreslår enkelte endringar. Han peikar og på at Statistisk sentralbyrå ønskte så langt råd var å byggje si inndeling på naturgitte forhold fordi dette er det einaste som er stabilt. Likevel hadde Statistisk sentralbyrå teke omsyn til krefter som ikkje er naturgitte (Sømme 1954:348).

Naturlege produksjonsvilkår var eit sentral tema for Jordbrukskomitéen av 1956. Komitéen (s. 68) skreiv m.a.:

«Det produksjonsmønster som dannes ved en naturlig produksjonsfordeling, bør være grunnlaget for jordbrukspolitiske avgjørelser, og bør påvirke driftsform og bruksstørrelse.»

Slik Statistisk sentralbyrå delte inn i naturlege jordbruksområde, vil utvikling i teknikk, landbrukspolitikk og annan politikk, kommunikasjonar, aktivitet utanom landbruket osv. påvirke områdeinndelinga. Ei inndeling som bygde på forholda i jordbruket i 1929, høvde neppe like godt etter 1959. Dette kan vere ein grunn til at SSB ikkje har nytta slik inndeling etter 1959, og at Norges landbruksøkonomiske institutt (NLI) endra si inndeling i 1972.

Som nemnt elles i notatet, er mange landbrukspolitiske tiltak regionalt differensierte. Opphavlege var målet med slike ordningar å kompensere for ulike naturlege produksjonsvilkår. Differensieringa kan variere frå ordning til ordning. Til dømes er det ti soner for distriktstilskot på mjølk, og det er fem soner for distriktstilskot på kjøt (storfe, sau/lam og geit/kje). Det er sju soner for areal- og kulturlandskapstillegg. For investeringstiltak er det to soner: Nord-Noreg og Namdalen og resten av landet.

Kriterium for regional differensiering av landbrukspolitiske tiltak er drøfta relativt omfattande av Øksnesutvalet (Norges offentlige utredninger 1974) og i St.meld. nr. 14 (1976–77).

Dersom målet med inndelinga er å vere grunnlag for ein politikk som skal jamne ut kostnadsskilnader, kan det vere grunn til å legge vekt på naturlege produksjonsvilkår. Også ut frå eit samfunnsøkonomisk syn kan slike inndelingar vere nyttige for å unngå å støtte eller stimulere produksjonar som det ikkje er naturlege vilkår for å drive. Slik sett vil inndelingar etter naturlege produksjonsvilkår alltid ha ein viss relevans. Som ledd i ein distriktspolitikk kan dette likevel vere tvilsamt.

5.3.2 Distriktspolitisk inndeling

I ei distriktspolitisk/distriktøkonomisk vurdering av næringsstøtte, er det truleg meir relevant å basere seg på inndelingar som er nytta i distriktspolitikk enn ei inndeling etter naturlege vilkår for jordbruksproduksjon. Eit alternativ kan vere den inndelinga som er nytta i «forskrift 2000–01–07 nr. 16 Forskrift om avgrensing av geografisk verkeområde for distriktspolitiske verkemidlar». Forskrifta gjeld stønad til bedriftsinvesteringar, og landet er delt i fem område.

Eit anna alternativ er inndelinga for betaling av arbeidsgjevaravgift. Også etter denne ordninga er landet delt i fem geografiske område. Stortinget vedtek sats og geografisk inndeling i samband vedtaket om statsbudsjett. Enkelte næringar betalar den maksimale satsen same kvar i landet dei er, eigentleg kvar lønsmottakaren er skattepliktig. Det er ikkje heilt samanfall i områdeinndeling for differensiering av arbeidsgjevaravgift og ordninga «verkeområde for distriktspolitiske verkemiddel».

Johansen et al. (1999) omtalar tre regionale klassifiseringar:

- OECD si klassifisering
- Juvkams klassifisering, basert på sentralitet og pendling
- Foss si klassifisering, basert på sentralitet og arbeidsmarknad.

5.3.2.1 OECD si klassifisering

OECD har nyleg utarbeidd ein standard for klassifisering av bygderegionar. På grunn av datatilgang er klassifiseringa basert på administrative einingar. Fylka er delte i tre kategoriar etter kor stor del av befolkninga som bur i bymessige delar av regionen. Klassifiseringa er basert på befolkningsstrukturen i 1991. Kriteria er at minst 50 prosent av befolkninga bur i rurale strok, mellom 15 og 50 prosent av befolkninga bur i rurale samfunn, og mindre enn 15 prosent av befolkninga bur i rurale samfunn. Berre Oslo er

klassifisert i den siste gruppa. 37 prosent av den norske befolkninga bur i fylke der mellom 15 og 50 prosent av befolkninga bur i rurale samfunn, og resten, 52 prosent, bur i fylke der meir enn 50 prosent er i rurale samfunn.

Kvart fylke er så delt i kommunar som er klassifisert som urbane eller rurale avhengig av om meir eller mindre enn halvparten av befolkninga bur i rurale samfunn. Totalt 33 norske kommunar er klassifiserte som bykommunar, mens 402 kommunar er bygdekommunar. Mange av bygdekommunane er nær større byar, noko som indikerer at denne administrative inndelinga berre fangar opp forhold internt i kvar kommune. OECD-metoden, som er tilpassa internasjonal samanlikning av ruralitet, er utvikla for å analysere alle OECD-landa. Indikatorane er difor ikkje spesielt godt eigna til å analysere Noreg eller andre land kvar for seg.

5.3.2.2 Juvkams klassifisering basert på sentralitet og pendling

Juvkam (2000) har utvikla ei inndeling som er langt meir detaljert enn OECD-metoden. Formålet med inndelinga er å dekkje eit så vidt spekter av inndelingsbehov som mogeleg knytt til analysar der forholdet senter–omland og aksen senter–periferi er sentralt. Inndelinga er basert på tre kodeelement der dei to første viser til faktisk pendling og det tredje til potensielle pendlingsomland:

1. Pendlingsstatus, senterkommunar og pendlingsfrekvens inn til senterkommunen
2. Pendlingsretning, dette elementet belyser faktisk pendling og klassifiserer kommunar etter tettstadsnivå til det senteret kommunen har størst pendling til
3. Sentralitet, dette elementet viser til potensielle pendlingsomland slik dei er desse er definerte i m.a. Standard kommuneklassifisering.

Den tredelte inndelinga gjer at ein kan sjå det enkelte elementet for seg eller saman med et eine eller begge dei andre etter behov. Dette gjer systemet fleksibelt, og det kan tilpassast behov. Dette gjer systemet aktuelt for vår analyse.

5.3.2.3 Foss si klassifisering basert på sentralitet og arbeidsmarknad

Denne klassifiseringa byggjer på nærleik til sentrale stader av ymse storleik og storleiken på arbeidsmarknaden. Kriteria for inndeling er vist i Tabell 5.1:

Tabell 5.1 Kriterium for Foss si klassifisering

	Folketal	Tal sysselsette
Bygderegion 1	< 2000	< 2000
Bygderegion 2	< 2000	2000–20000
Rurale byregionar 1	2000–5000	< 6000
Rurale byregionar 2	5000–15000	6000–20000
Små byregionar 1	5000–50000	< 6000
Små byregionar 2	5000–50000	6000–20000
Middelsstore byregionar 1	15000–50000	< 20000
Middelsstore byregionar 2	15000–50000	20000–60000
Middelsstore byregionar 3	15000–50000	60000–200000
Store byregionar 1	> 50000	60000–200000
Store byregionar 2	> 50000	< 200000

Kjelde: Johansen et al. (1999)

Etter denne inndelinga er meir enn hundre kommunar klassifiserte som «Bygderegion 1», og dei dekkjer meir enn 30 prosent av det norske arealet, men dei har til saman

mindre enn 5 prosent av folketallet. I andre enden av skalaen er Oslo og 19 andre kommunar rundt Oslo rekna som den største byregionen.

I følge Foss (1998 s.3) omfatta distriktpolitikken i 1997 i alt 302 av landets 435 kommunar, nesten 90 prosent av landets areal og meir enn 30 prosent av folkemengda. I Foss (1998) og Berg (1998a) er distriktpolitikken geografiske grunnlag gjennomgått og drøfta. «Bygdeutvalet» gjorde ei teoretisk drøfting av kriterium for avgrensing av verkeområdet for næringsstøtte inklusive distriktpolitisk støtte (Norges offentlige utredninger 1984). Det vart i innstillinga teke utgangspunkt i geografiske skilnader i samfunnsøkonomiske alternativkostnader ved å gje næringsstøtte. Eit viktig punkt i utvalet sine analysar var at næringsstøtta til så vel jordbruk, fiske og industri, hadde ein geografisk fordelingsprofil som berre delvis samsvarte med dei distriktpolitiske målsetjingane (Berg 1998b s.23).

6 Effektar av politikken – litteraturoversikt

Statistisk sentralbyrå skaffar eit omfattande statistisk bilete av utviklinga i jordbruket gjennom årlege utvalsteljingar og fullstendige teljingar kvart tiande år. Ved utvalsteljingane er fylke vanlegvis den lågaste eininga det vert gitt statistikk for. Ved dei fullstendige teljingar vert det gitt data på kommunenivå.

Som vist i kapittel 3 er det eit omfattande system av tilskotsordningar til jordbruket. Statens landbruksforvaltning (SLF) administrerer mange tilskotsordningar (produksjonstillegg) og publiserer ein omfattande statistikk for kommunar, fylke og landet over kor mange som søker om dei enkelte tilskot, kor mange dyr og dekar søkjarane har og kva som vert utbetalt under kvar ordning, sjå <http://www.slf.dep.no>.

Budsjettnemnda for jordbruket stiller saman mykje data om utviklinga i jordbruket i den årlege «Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken». Dette er ein relativt deskriptiv publikasjon, sjå til dømes (Budsjettnemnda for jordbruket 2000a).

Dei nemnde materiala, og fleire til, gjev mykje informasjon om utviklinga i landbruket generelt og i enkelte regionar. Indirekte kan dette gje informasjon om effekt av politikk. Likevel er det så mange faktorar som påverkar utviklinga i jordbruket, at det er vanskeleg å trekkje konklusjonar om effekt ut av statistikk. Ein må gjerne analysere informasjonen med vitskapleg metode for å kunne trekkje slike konklusjonar. Dette kapittel er eit samandrag av norsk forskning om distriktpolitisk og -økonomisk effekt av landbrukspolitikk. Før vi presenterer resultat av slik forskning, skal vi nemne nokre faktorar som kompliserer effektstudiar.¹¹

¹¹ Borgedal (1966) har gjeve eit interessant døme på slike problem. Borgedal fekk i 1953 i oppdrag å undersøke verknaden av dei viktigaste støttetiltaka for jordbruket etter 1900. Etter å ha gått gjennom statsrekneskapen vart det klart for han at det ikkje ville føre fram å sjå på tiltaka kvar for seg. Ein føresetnad for gode resultat av eitt verkemiddel var at dei andre var til stades og var vellukka. Det vart naudsynt å vurdere tiltaka i samanheng og i lys av utviklinga i heile jordbruket. Men då var det ikkje nok å sjå på tida etter 1900. Det var naudsynt å vurdere utviklingstendensen ved århundreskiftet og kva krefter som hadde vore og framleis var bestemmande. Då det viste seg at mangt av det som hadde vore bestemmande for framgangen i landbruket på 1800-talet hadde opphav i 1770-åra og delvis tidlegare, var det naturleg å ta utgangspunkt i landbrukets stilling på den tida. Resultatet vart eit trebinds verk om norsk jordbruk i nyare tid.

6.1 Generelt om forskning om effektar av landbrukspolitikken

Effekten av ein politikk med tilhøyrande verkemiddel kan vere det ein oppnår ved å ha politikken og som ein ikkje hadde oppnådd dersom ein ikkje hadde hatt denne politikken. Ein samanliknar alternativ. Når ein skal vurdere effekt av politikk, er det ofte vanskeleg å vite kva ein skal samanlikne. Ein veit kva ein har, men ikkje kva ein ikkje har. Er t.d. alternativet til den faktiske landbrukspolitikken ein situasjon utan landbrukspolitik? Er det ein landbrukspolitik utan det distriktspolitiske elementet, men elles som den faktisk er? Kva ein oppfattar som alternativet, vil kunne påverke dei konklusjonane ein dreg. I ein del analysar tek ein utgangspunkt i eksisterande politikk og vurderer effekt av ei spesifisert endring i denne politikken.

Det finst mange metodar for å analysere effektar av (økonomisk) politikk, m.a:

- Analytiske modellar
- Deskriptive analysar
- Tidsserieanalysar (økonometriske analysar)
- Andre kvantitative modellar.

Med analytiske modellar tenkjer vi her på slikt som tilbods- og etterspørselskurver og effektar av skift i desse. Deskriptive analysar vil seie at ein beskriv eit «fenomen» ved hjelp av for eksempel tilgjengeleg statistikk og prøver å finne eit mønster i det biletet dette gjev. Ved tidsserieanalysar forutset ein at det er samanheng mellom dei enkelte faktorar, og at ein kan estimere desse ved å sjå på samanhengen mellom korleis faktorene er endra over tid. Gruppa «andre kvantitative modellar» vil inkludere mange forskjellige modellar, mellom anna simulering og optimering.

Som vi skal sjå nedanfor, er dei fleste modelltypar brukte for å analysere landbruk og landbrukspolitik.

I mange samanhengar vil ein undersøke verknader, eller konsekvensar, av aktuelle tiltak, ikkje berre dei som faktisk er nytta. Modellar basert på tidsserieanalyse kan danne grunnlag for slike analysar, men analytiske modellar og «andre kvantitative modellar» er meir vanlege. Ein kan for eksempel simulere ymse verkemiddelutformingar og samanlikne modellresultata.

Det er også mange døme på at ein måler effekt på ein indirekte måte. For eksempel kan ein estimere korleis investeringsstøtte påverkar lønsemda i marginale investeringsprosjekt. Ein kan rekne ut verknader for brukarprisar på kapital. Redusert brukarpris på kapital eller betre lønsemd kan ein vente gir større aktivitet, mens auka brukarpris eller svakare lønsemd kan ein vente gir mindre aktivitet.

Bønder er påverka av mange faktorar i og utanom jordbruket, som for eksempel teknologisk utvikling i jordbruket, utvikling i etterspørsel etter dei enkelte jordbruksvarer og jordbruksvarer totalt, arbeidsmarknad, inntektsutvikling i andre næringar osv. Dessutan vil det vere innslag av innlåsingseffektar (sunk cost), spesialiserte produksjonsfaktorar og usikkerheit i jordbruket. Alt dette bidreg til at faktiske reaksjonar på endringar i prisar og andre tilhøve kan bli annleis enn det ein skulle vente ut frå relativt enkle økonomiske modellar.¹²

I den følgjande omtalen av norsk forskning om effekt av politikk har vi lagt mest vekt på forskning som direkte og indirekte er relevant i ei vurdering av distriktspolitik.

¹² Det er mykje litteratur om drivkrefter i utviklinga av jordbruket i ein industrialisert og høgt utvikla økonomi. Ein god artikkel, basert på amerikanske forhold, er Bonnen & Schweikhardt (1998). Hegrenes et al. (2000) gir ei oversikt over trendar og årsaker ved strukturutviklinga i norsk jordbruk etter 1950.

6.2 Forsking om fordeling av støtte på typar av bruk og distrikt

Både i samband med Bygdeutvalet sitt arbeid (Norges offentlige utredninger 1984) og i åra like etterpå, blei det arbeidd ein del med regional fordeling av landbruksstøtte og effektar av støtta. Vale & Aanesland (1984) har både ein prinsipiell diskusjon av metodar for å vurdere effekten av overføringsordningar i distriktpolitikken, og drøftar om overføringar til jordbruket i distriktpolitisk samanheng kan verte gitt ein samfunnsøkonomisk sett meir effektiv bruk. Dei finn m.a. at det var for mykje realkapital og for lite arbeidskraft i jordbruket dersom målet var å stabilisere busetjingsmønsteret. Dei fann ingen samfunnsøkonomisk gevinst ved å erstatte importert kraftfôr med norskproduisert fôr. Overføringar av offentlege subsidiar frå jordbruk til servicenæringar i spreiddbygde strok ville auke verdiskapinga, og det kunne gi like mange arbeidsplassar i distrikta (Vale & Aanesland 1984:44).

Holm (1988), Brox, Tesli og Vestøl (1988) og Henriksen (1988) undersøkte regional fordeling av jordbruksstøtte. Holm er mest oppteken av samanhengen mellom overføringar og sysselsetjing, men han gjer ingen forsøk på å forklare sysselsetjingsutviklinga i dei enkelte regionar. Brox, Tesli og Vestøl er mest opptekne av fordelingsverknader av jordbruksstøtte. Dei finn klar skeivheit i inntektsfordeling blant norske jordbrukarhushald. Dei finn og at ein relativt stor del av overføringane går til jordbrukarhushald i sentrale strok, hushald som ofte har forholdsvis store inntekter frå arbeid utanom bruket. Henriksen tek delvis utgangspunkt i arbeidet til Brox m.fl., og ho hevdar at konklusjonen i rapporten er uklar. Ho saknar dessutan ein klar definisjon av omgrepa. Formålet med Henriksens arbeid er «...å finne den optimale distriktsvise stønadspolitikk, gitt ulike sysselsettingsmål i jordbrukspolitikken.» (Henriksen 1988 s. 3).

Lajord (1990) har stilt saman mykje statistikk om regional fordeling av landbruksproduksjon og sysselsetjing.¹³

Etter ca. 1990 er det færre analysar av regional fordeling av jordbruksoverføringar. I Johansen m.fl. (1999) er det ei oversikt over regionalt differensierte overføringar. Det er også oversikt over satsar og utbetalte beløp for kvar sone (region) for dei viktigaste ordningane. Det er ingen oversikt over utbetalte beløp til regionar etter andre inndelingar enn dei som er nytta i den enkelte ordninga.

Blekesaune (1999) viser korleis direkte støtte til jordbruket er fordelt på fire typar av kommunar: rurale, semi-rurale, semi-urbane og urbane. Desse fire kommunetypane er definerte ut frå fire kjenneteikn: befolkningstetthet, avstand til næraste større senter, andelen av dei sysselsette som arbeider i jordbruk, og andelen av sjølvstendig næringsdrivande. Av ein fordelt sum på kr 4 861 000 000 i 1997 gjekk 41 % til rurale kommunar, 24 % til semi-rurale kommunar, 22 % til semi-urbane kommunar og 14 % til urbane kommunar (Blekesaune 1999, Table 15)¹⁴. Blekesaune viser og utviklinga i landbrukssysselsetting i dei enkelte kommunetypane.

Rapporten indikerer og at direkte støtte er spesielt viktig for å halde oppe jordbruk i rurale kommunar. Bønder i desse kommunane er meir avhengige av jordbruksproduksjon av eit visst omfang for å halde fram i jordbruket enn det bønder i meir sentrale strok er. Dersom landbruksstøtta blir meir vridd i retning av meir betaling for busetjing og landskapspleie, og mindre til jordbruksproduksjon, er det sannsynleg at bønder i sentrale strok vil ha størst fordel av dette. Slike endringar ville truleg føre til at mange bønder i distrikta slutta. Unnateke område med eit allsidig næringsliv, ville redusert brukstal ha alvorlege lokale konsekvensar. Færre landbrukshushald vil redusere

¹³ Også trykt som Lajord (1991).

¹⁴ I hovudsak omfattar dette støtte til husdyr og areal- og kulturlandskapsstillegg, jf. Blekesaune (1999, table 13).

sambandet mellom jordbruks- og ikkje-jordbrukssektoren på hushaldsnivå. Redusert forbruk på grunn av færre jordbrukarhushald vil svekke grunnlaget for mange lokale bedrifter og tenestetilbodet.

6.3 Økonometriske analysar

Vatn (1989) er eitt av få døme på analyse av regional effekt av landbrukspolitikk. Han såg på kva effekt økonomisk politikk har hatt på utviklinga av korn- og mjølkeproduksjon i flatbygdene på Austlandet. Analysen var konsentrert om effekt av prisforholdet korn/mjølke, men han prøvde og å måle effekten av kostnadsutviklinga i dei to produksjonane. Han nytta to hovudmodellar. I den eine er utviklinga i produksjon forklart med utviklinga i prisar. I den andre er endringa i produksjon frå eit år til det neste forklart med endringar i prisar og kostnader. Den økonometriske analysen er supplert med ei samanlikning mellom Austlandets flatbygder og Svealands slättbygder i Sverige. Modellanalysane viser at relative prisar og kostnader synest å ha hatt effekt på tilpassinga i korn- og mjølkeproduksjonen. Men effektane synest å vere svake og resultatane motsetnadsfylte. Den samanliknande analysen mellom flatbygdene på Austlandet og Svealands slättbygder i Sverige, viser at prisforholdet korn/mjølke har vore ca. 30–40 prosent høgare på Austlandets flatbygder sidan 1950. Utviklinga har gått i same retning i begge områda; meir av arealet har gått til korn og kutalet har gått kraftig attende etter 1950. Det var likevel ein del funn som tyder på at kanaliseringspolitikken har hatt ein avgjerande effekt på denne utviklinga i Noreg. Rapporten konkluderer med at kanaliseringspolitikken har hatt innverknad på overgangen frå mjølke til korn på flatbygdene på Austlandet. Fordi utviklinga har gått i same retning også i Svealands slättbygder, har andre faktorar enn dei relative prisane (mellom mjølke og korn) utan tvil verka inn. Dei økonometriske analysane peikar ut utviklinga i lønsnivået utanom jordbruket som ein slik faktor. Det har vore fleire krefter utanom kanaliseringspolitikken som har favorisert korn- framfor mjølkeproduksjon over flatbygdene på Austlandet. Det politiske tiltaket har såleis verka saman med ein «underliggende strøm». Kanaliseringspolitikken har også, sjølv om det berre seiest indirekte i rapporten, medverka til å skape marknadsrom for auka produksjon av mjølke og storfekjøtt på Jæren og i distrikta.

Regionale og strukturelle kostnads- og inntektsskilnader er analyserte i fleire arbeid dei seinare åra. Flest analysar er det for mjølkeproduksjon. Den nyaste analysen er utført av Flaten og Giæver (1998). I desse analysane er det estimert regionale kostnadsfunksjonar, både for totalkostnader og kostnader ved enkelte faktorar. På grunnlag av desse analysane delte dei landet i tre område:

1. eit lågkostområde (Austlandet, flatbygder, og Trøndelag, flatbygder)
2. eit mellomkostområde (Vestlandet og Trøndelag, andre bygder)
3. eit høgkostområde (Austlandet, andre bygder, og Nord-Noreg).

Jæren var skilt ut som eige område, men det var for få bruk i datamaterialet til å rekne ut eigne kostnadsfunksjonar. Det er likevel indikasjonar på at dei hadde minst like låge kostnader som lågkostområdet. Agder og Rogaland, andre bygder, såg ut til å ha spesielle kostnadsfunksjonar og blei heller ikkje plassert i noko av gruppene.

Med det verkemiddelsystemet som er i mjølkeproduksjonen, kan ein vente at verkemidla har større utslag på inntektssida enn på kostnadssida i rekneskap. Flaten og Giæver (1998) nytta familiens arbeidsforteneste per årsverk som mål for lønsemda i jordbruket. Dei fann at Jæren og Nord-Noreg hadde klart best lønsemd, mens dei ikkje kunne påvise skilnader mellom dei andre områda. Dette kan tolkast som at dei regionalt

differensierte verkemidla er tilstrekkelege for å vege opp for kostnadsulemper i mjølkeproduksjonen, i alle fall mellom enkelte område.

6.4 Andre kvantitative analysar

6.4.1 Omtale av modellar som har vore nytta

Gjennom lang tid har det vore utført eit stort arbeid med å modellere norsk jordbruk og effektar av landbrukspolitik. Dette er i stor grad gjort ved hjelp av to modellar. Den eine modellen, NILFs modell for verkemiddelanalyse, er ein rekursiv lineær programmeringsmodell (RLP). «Hensikten med modellutviklingen var å skaffe et hjelpemiddel for å vurdere virkninger som endringer i priser og tilskot og andre relativt kortsiktige landbrukspolitiske tiltak har på utviklingen i jordbruket.» (Norum 1986:7). Arbeidet med denne modellen starta i 1972. Modellen blei revidert og oppdatert fleire gonger, seinast i slutten av 1980-åra med 1983 som basisår.

Modellen er regionalisert ved at landet er delt i 7 avsetningsregionar og 17 produksjonsregionar. Avsetningsregionane er:

1. Østlandets kornbygder
2. Østlandets dal- og fjellbygder
3. Agder og Rogaland
4. Hordaland, Sogn og Fjordane
5. Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland sør for Saltfjellet
6. Saltfjellet–Lyngenfjorden
7. Lyngenfjorden–Grense Jakobselv.

Avsetningsregionane er delte i til saman 17 produksjonsregionar. Kriteriet for inndeling er tilgangen på alternativ sysselsetjing (Norum 1986:15). Verdien av arbeidskraft blir bestemt ved gjentekne optimaliseringar av RLP-modellen på historiske data inntil ein får dei prisar på arbeidskraft som gjev den registrerte utviklinga i produksjon og bruk av arbeidskraft.

Rekursiv lineær programmering nyttar dei same prinsippa for utrekning som vanleg lineær programmering. Det spesielle er at ein løyser modellen for fleire periodar og der resultat frå ein periode er ein del av føresetnadene for neste periode. Til dømes vil auka produksjon av ei vare i ein periode kunne føre til at prisforventningane for neste periode vert justerte ned. Det vert nytta fleksibilitetsrelasjonar som set øvre og nedre grense for nærare spesifiserte variablar. Desse fleksibilitetsgrensene skal medverke til at det i noko grad vert teke omsyn til faktorar som ikkje er spesifiserte i modellen. Grensene vert fastsette i stor grad ut frå det endringspresset som er utrekna ved å løyse modellen på historiske data.

NILFs modell for verkemiddelanalyse er ikkje operativ no.

Den andre modellen er ein partiell likevektsmodell for norsk jordbruk, JORDMOD. Modellutviklinga starta ved Senter for næringslivsforskning (SNF) og Universitetet i Bergen midt i 1980-åra. Seinare er modellen vidareutvikla av NILF og SNF, delvis i samarbeid og delvis kvar for seg. Modellen er under revisjon, og følgjande omtale gjeld modellen slik han var før revisjonen.

JORDMOD er regionalisert, ofte med fem etterspørsels- og ni produksjonsregionar. Regionane er¹⁵: (1a) Østlandets flatbygder; (1b) Østlandets skogsbygder, (1c) Østlandets dal- og fjellbygder, (2a) Agder og Rogaland, (2b) Jæren, (3) Vestlandet minus

¹⁵ Tal (1–5) indikerer etterspørselsregion, mens bokstavar indikerer produksjonsregion innan etterspørselsregionen.

Rogaland, (4a) Trøndelag flatbygder, (4b) Trøndelag andre bygder, og (5) Nord-Noreg. Sjå Gaasland og Nersten (1993) for modellomtale.

Modellen er basert på kalkylar over innsats og utbyte på typar av bruk, i alt ca. 400 kalkylar. Både grunnlaget for referansebruksutrekningar og spesielle kalkylar for bruks- typar som ikkje er representerte med referansebruk, inngår.

Modellen maksimerer eit samfunnsøkonomisk overskot som er definert som summen av produsent-, konsument-, og importøroverskot med frådrag for netto overføringar til jordbrukssektoren. Modellen er formulert slik at simuleringane kan utførast ut frå to ulike prinsipp:

- *Deskriptive simuleringar* som viser den tilpassinga som følgjer av spesifiserte rammevilkår. Løysinga på modellen er dei prisar og kvanta som gir likevekt i kvar enkelt marknad, samtidig som kvar restriksjon vert halden og ingen av enkeltbruks- kalkylane eller foredlingsprosessane som er aktive, går med underskot.
- *Normative simuleringar* der ein reknar ut den tilpassinga som gir størst overskot samtidig som bestemte restriksjonar er haldne. I motsetning til i dei deskriptive simu- leringane tek ein ikkje utforminga av verkemiddel for gitt, men utforminga vert kalkulert ut frå løysinga på modellen.

Begge simuleringstypar har vore brukte i mange arbeid, sjå neste kapittel. Kombina- sjonar er moglege.

6.4.2 Resultat frå deskriptive simuleringar og analysar

Norum (1989) brukte NILFs modell for virkemiddelanalyse til å analysere verknader av «distriktstilskudd etter alternativkostnaden for arbeidskraft». Basisperioden i utrek- ningane var 1983, og modellen gav prognosar for 1986 og 1988. Norum var opptatt av å prøve ut eit forslag frå Bjerkholtutvalet (NOU 1988:23) om å gje den distriktspolitiske støtta ut frå alternativkostnaden for arbeidskraft og ikkje ut frå ulike driftsvilkår i jordbruket (kalt DA-tilskudd). Bjerkholtutvalet sitt forslag går ut på at tilskotet til den enkelte produsent skal reknast etter formelen:

$$(1) T=D*S*X*A$$

der T = Tilskot, D= Distriktsfaktor, S= Strukturfaktor, X= tal normerte årsverk, A= Grunnbeløp (tilskot pr årsverk forutsett D=1 og S=1)

Utvalet antyda at den regionale differensieringa gjennom faktor D kunne knytast til (dåverande) Distriktenes Utbyggingsfonds soner for investeringstilskot, frå 0 i sone 1 til 1 i sone 6. DA-tilskotet skulle erstatte alle eksisterande regionale tilskot.

Norum (1989) konkluderer med at DA-tilskot synest å kunne bidra til å halde oppe arbeidsinnsatsen i jordbruket i område med «mindre gode sysselsetjingsmuligheter», utan auka løyvingar til jordbruket. Norum skriv dessutan at landbrukspolitiske priori- teringar kan gjere det nødvendig å la andre omsyn enn DA-prinsippet medverke i differensieringa av regional støtte. Dersom ein av omsyn til sysselsetjing eller for å bevare kulturlandskap ønskjer å halde oppe jordbruket i utkantområde med marginale jordbruksvilkår, kjem ein neppe utanom ei eller anna støtte som er differensiert etter driftsvilkår.

Prestegard (1992) tok opp igjen diskusjonen frå Norum (1989) om utforming av eit nytt distriktstilskot som alternativ til dei dåverande regionale tilskota i landbruks- politikken. På det tidspunkt var NILFs modell for virkemiddelanalyse oppdatert slik at det kunne lagast prognosar fram til og med året 1990. Hovudalternativet (referanse-

alternativet) gav prognosar for ressursbruk, produksjon og inntekter for 1986, 1988 og 1990 basert på basisåret 1983 og avtaleprisar og tilskot etter jordbruksavtalen 1984.

Prestegard (1992, s.113–125) viser først effekten av å fjerne regionalt differensiert del av produksjonstillegg til korn, grovfôr og til husdyrproduksjon, arealtilskot for poteter i Nord-Noreg og distriktstilskot til mjølk og kjøt frå jordbruksavtalens prisar og tilskot for 1984. Denne støtta utgjorde 1139 mill. kroner i 1983 i modellsystemet. Resultata for dette alternativet for 1990 tyder på at desse tilskotskomponentane har ein distriktpolitisk effekt, men ikkje ein kraftig effekt.

Prestegard innfører så i ymse alternative tilskot som anten kompenserer for dei tilskota som er tekne bort eller er i ny utforming av tilskota. På denne måten skaffar han innsikt i korleis verkemiddel verkar. Eit sentralt spørsmål var kriterium for utforming av regionalt differensierte tilskot, skal dei differensierast etter jordbrukstilhøve eller etter alternativverdien på arbeidskraft? Det er likevel ikkje sikkert at det har noko særleg å seie om regional støtte blir differensiert ut frå alternativverdiprinsippet (dvs. etter dei regionale arbeidsmarknadsvilkåra) eller ut frå jordbruksforholda (slik det har vore og framleis er). Med bakgrunn i eit stort datamateriale har Dale & Vestøl (1989 s.15) funne «...at det ikke var mulig å skille en regional inndeling av jordbruksforhold fra en regional inndeling etter arbeidsmarkedsforhold. Dette skyldes at bruk som hadde de beste jordbruksforholdene også hadde de beste arbeidsmarkedsforholdene.» Dei dreg difor den konklusjonen at ein bør interessere seg meir for kor sterkt ein graderer regionale tiltak, enn for kva prinsipp ein graderer etter. Mykje godt same resultat kom Asheim (1986 s.82) til basert på data frå 1980; dei beste områda (for korndyrking) har og dei beste vilkåra for arbeid utanom bruket.

Sørugaard (1986) var og oppteken av spørsmålet om korleis ein på ein effektiv måte kunne utforme verkemiddel for å nå distriktpolitiske mål. Sørugaard vurderte på teoretisk grunnlag om jordbruksstøtte for å nå eit distriktsmål, bør gjevast via differensierte marginalprisar eller via eit system med produksjonsuavhengige inntekter. Sørugaard (1986 s. 67–71) hevdar at støtte via differensierte marginalprisar fører til samfunnsøkonomisk effektivitetstap av to årsaker. For det første fordi det blir produsert på elles ulønsame produksjonseiningar, og for det andre at produksjonen blir fordelt ineffektivt mellom einingane. Distriktsstøtte via produksjonsuavhengige inntekter kan derimot eliminere det siste effektivitetstapet. Sørugaard hevdar difor at støtte truleg bør verte gjeven produksjonsuavhengig, men at dette kan endre seg dersom det er store problem knytt til det å skulle fordele dei produksjonsuavhengige inntektene. I tillegg peiker han på at visse andre faktorar som til dømes behovet for statsstøtte ved dei to støttesystema, kan gjere det vanskelegare å velje mellom dei to måtane å gje støtte på.

Sørugaard hevda og at dersom distriktsmålet går meir på å halde oppe sysselsetjinga i jordbruket, og ikkje å styrkje busetjinga ved å ha mange gardsbruk, kan eit system med differensierte marginalprisar vere å føretrekkje. Grunnen var at talet på årsverk i jordbruket er nært korrelert med omfanget av produksjonen, og produksjonen blir meir effektivt stimulert gjennom høgare marginalprisar enn gjennom produksjonsuavhengige verkemiddel. I denne samanheng kan det vere sentralt å merke seg at Sørugaard (1986 s. 71) peikar på at det er viktig å ha produktamansetjinga i jordbruket i fokus:

«Det har sammenheng med at distriktene har komparative fortrinn i enkelte produksjoner (selv om sentrale regioner har absolutte fortrinn i produksjonen av de fleste produkter). Det er mulig å støtte distriktene ved spesielt å favorisere produksjon distriktene har komparative fortrinn i.»

Sørugaard (1986 s.71) hevdar difor at ein effektiv distriktpolitikk vil vere å stimulere kjøt- og mjølkeproduksjon einsidig, og at ein ikkje bør gå vegen om høg støtte til kornproduksjonen sjølv om det i si tid kanskje var nødvendig for å «kjøpe» ut bøndene på flatbygdene.

Sørugaards argument indikerer at ein ikkje einseitig bør differensiere eit distriktstilskot etter alternativverdien på arbeidskrafta i landbruket, men og bør ta omsyn til vilkåra for å drive jordbruk. Dette ikkje minst dersom ein i tillegg til det å halde oppe ei viss busetjing, også legg vekt på å halde oppe ei viss sysselsetjing i jordbruket. Ei differensiering som også tek omsyn til vanskaner med å drive jordbruk og til dei komparative områdefordelane i ulike delar av landet, vil truleg auke sysselsetjinga i jordbruket. Ei anna løysing kunne likevel vere å la differensieringa av eit busetjingsmotivert distriktstilskot vere avhengig av alternativverdien av arbeidskrafta i landbruket i dei ulike regionane (og av driftsomfanget), men at ein tek omsyn til vilkåra for å drive jordbruk ved å differensiere eit arealtilskot i tre til fire regiongrupper.

Lajord (1990) drøfta kva konsekvensar ulike utviklingstrekk ville kunne innebære for jordbruket i dei ulike regionane. Dei 5 alternative utviklingstrekk er desse: (1) Vidareføring av situasjonen i basisåret, (2) Styrking av jordbruksproduksjonen i Nord-Noreg, (3) Styrking av jordbrukssysselsetjinga i område med mindre gode vekstvilkår for alternativ sysselsetjing, (4) Styrking av husdyrholdet i kornbygdene på Austlandet, og (5) Reduksjon i overføringane til jordbruket. Det blei lagt vekt på at eventuell auke av produksjon i visse regionar av landet måtte føre til tilsvarende reduksjon andre steder, slik at samla produksjon blei akseptabel. Endringar i prisar og tilskot blei gjort med omsyn til dette. For Lajord var det i og for seg ikkje verkemidla i seg sjølv som var interessante, men om ein kunne få til omfordeling av produksjonen mellom regionar. For dei 5 alternative utviklingstrekk blei det utført utrekningar ved hjelp av NILFs modell for verkemiddelanalyse.

Alternativ 1 tek utgangspunkt i verkemiddelbruk etter jordbruksavtala i 1984. Det er nytta som hovudalternativ og referansegrunnlag. Dette alternativet gjev eit stabilt jordbruksareal, men arealbruken endrar seg ved at kornarealet aukar og grovfôr- og potetareal minkar. Her er dei største endringane i kornbygdene. Talet på bruk går ned i alle regionane, og mest blant bruk under 100 daa og i Nord-Noreg. Det samla omfanget av kumjøl- og storfekjøttproduksjon endrar seg lite, men det er ei forskyving frå sentrale til meir utkantprega område. Sauekjøttproduksjonen aukar over heile landet utanom kornbygdene, som i staden har den sterkaste auken i svinekjøttproduksjon.

I det femte utviklingstrekket «Reduksjon av overføringane til jordbruket» er føresetnaden at alle tilskotsordningar er reduserte med 30 % (gjeld alle regionar), samt frigjerjing av mjølkekvotar. Konsekvensen ser ut til å bli redusert areal og brukstal i alle regionar og redusert produksjonsomfang for alle jordbruksprodukt i alle delar av landet; for dei fleste produkt ein reduksjon på 5–10 %. Det vil bli reduserte gjennomsnittsinntekter i jordbruket i alle regionar. Både produksjonen og inntektene blir sterkt reduserte i regionar med mindre gode vilkår for alternativ sysselsetjing.

Flåm & Vårdal (1990) hevdar at subsidiering via produksjonsstøtte, anten det er støtte til innsatsfaktorar eller produkt, lett medfører ineffektiv ressursbruk. I staden foreslår dei å gi nødvendig støtte som eit skattefritt særfrådrag på inntekt skapt på gardsbruket pluss ei «lump-sum» overføring. Dersom jordbruksinntekta blir mindre enn berekna frådrag, foreslår dei at det blir utbetalt ei «lump-sum» overføring i tillegg til den skattefordelen bønder får. Dette framlegget er interessant, ikkje minst dersom mål om akseptable inntekter og å bidra til å halde oppe talet på gardsbruk var dei einaste eller dei viktigaste måla i landbrukspolitikken. I praksis er dette eit slags «brukstilskot».¹⁶ Dette skatteverkemidlet kan og ha interesse i ein distriktspolitisk samanheng, fordi ein kan differensiere både frådraget og den negative koppskatten (lump-sum) etter bruksstorleik, region, topografi eller klima. Flåm og Vårdal åttvarar likevel mot å trekkje inn for mange faktorar.

¹⁶ Det skattefrådraget som vart foreslått i St.meld. nr. 19 (1999–2000) og som vart innført i 2000, har frådrag for næringsinntekt inntil kr 36 000 per år, men inneheld ikkje noko element av «lump-sum»-overføring utover dette.

6.4.3 Resultat frå normative analysar

I fleire arbeid har JORDMOD vore brukt som grunnlag for å vurdere om landbrukspolitikken er rasjonell. Med rasjonell meiner vi då om måla kunne vore nådde på andre og billigare måtar. For å kunne foreta slike utrekningar må dei relativt generelle måla som er formulerte i politikken, operasjonaliserast. I Brunstad, Gaasland og Vårdal (1995a, 1995b) er busetjingsmålet formulert som eit krav om at sysselsetjinga i distriktjordbruket ikkje skulle vere under 50 % av dagens sysselsetjing. Det er også formulert operasjonelle mål for matvareberedskap og kulturlandskap. Konklusjonen på desse modellutrekningane er at måla kunne vore nådd til ein betydeleg lågare kostnad enn det dagens landbrukspolitikkk svarer til.

JORDMOD har også vore brukt i fleire politikkanalysar, bl.a. analysar av konsekvensar for norsk jordbruk av eit EU-medlemskap og av GATT/WTO-avtalen. Sentrale referansar er Skjeflo m.fl. (1994) og Børve m.fl. (1994) og Aksnes m.fl. (1993).

6.4.4 Ringverknader av landbruk og foredlingsindustri

Eit av argumenta for å støtte jordbruk, er at aktivitet i jordbruket skaper aktivitet i andre næringar, og ein nedgang i jordbruket vil føre til nedgang i andre næringar. Landbruk har ringverknader.

I perioden 1969–75 blei det utført fleire studiar av lokale ringverknader av jord- og skogbruk og meieridrift. Dei fleste analysane for *skogbruk* nytta ein relativt enkel surveyemetodikk. Multiplikatoren blei definert som «...the number of times one dollar received from sale of roundwood was being used within the community before it went to the outside world.» (Lunnan m.fl. 1997:214). Produksjonsmultiplikatoren for skogbruk blei kalkulert til 1,9–2,4 for dei fem kommunane som ble undersøkte (Åmot, Nordre Land, Gjøvik, Sør-Aurdal og Overhalla).

Meieriinstituttet ved NLH analyserte midt i 1970-åra ringverknader av *meieridrift* i Rindal og Ringebu kommunar. Omsetningsmultiplikatoren for Ringebu–Fåvang meieri i Ringebu er anslått til 3,07, men det ser ut til at det har vore betydeleg usemje både om valet av omsetningsmultiplikator som indikator og om metoden for å estimere ringverknader og effekt av nedlegging av meieriet (Høye, Syrrist og Aasgaard 1976).

Fagerås (1984) gir eit samandrag av utførte analysar for *jord- og skogbruk og andre næringar*. Basert på alle refererte studiar anslår han sysselsetjingsmultiplikatoren for landbruk til å vere 1,1–2,0 under «dagens markedsforhold». Også hans samanstilling synest å stadfeste at tala for multiplikatorar for næringsmiddelindustri varierer mykje med metode og føresetnader.

Det ser ut til at det er utført få analysar av ringverknader av landbruk etter 1980, i alle fall etter dei opplegg som vart nytta i 1960- og 1970-åra¹⁷. Lunnan m.fl. (1997:216) nemner ei hovudoppgåve ved NLH i 1990 som finn at på grunn av meir handel mellom regionar har multiplikatorane minka.

¹⁷ Det kan nemnast at eit Internettsøk i Bibsys på stikkordet «ringvirkninger» 20. januar 2001ga 120 treff. Ved å kombinere «ringvirkninger» og «landbruk» vart det tre treff. Ein av desse er omtalt i Fagerås (1984). Dei to andre var Schröder (1990) og Lie (1990). Ei rask vurdering av titlane på dei 116 som ikkje kom med når «landbruk» var inkludert i søket, stadfesta at desse ikkje gjaldt landbruk. Eit slikt søk vil ikkje fange opp det som er publisert i hovudoppgåver og i artiklar. Likevel er det ein indikasjon på at det er få norske arbeid frå dei seinare åra.

Store kostnader ved datainnsamling kan vere ei årsak til at det er utført få analysar dei seinare åra (Lunnan m.fl. 1997). Lunnan m.fl. vurderer alternative metodar og nemner at det er laga ei kryssløpsmatrise for Nord-Trøndelag på grunnlag av opplysningar frå moms-registeret. Arbeidet har vore grunnlag for ei doktoravhandling ved University of Minnesota.

Andre årsaker til at det er få nyare analysar, kan vere at ringverknadene er avhengige av mange forhold ved det området ein analyserer. Ringverknadene vil mellom anna vere avhengige av om det er full sysselsetting eller arbeidsløyse i det aktuelle området. Eit anna forhold er at for fleire jordbruksprodukt er det full marknadsdekning med norske produkt. Med låg inntekts- og priselastisitet og lågare prisar på verdsmarknaden enn på den norske marknaden, vil det lett bli eit nullsumspill mellom regionar. Auka aktivitet i eit område forutsett reduksjon eit anna område. Sjå elles Johansen (1977), Johansen m.fl. (1999) og Lunnan m.fl. (1997) for nærare drøfting av ringverknadsanalysar.

Ei litt anna tilnærming finn ein i Johansen og Onsager (1993) som tok utgangspunkt i dei endra rammevilkåra for landbruket i Noreg, og at styresmaktene ønskjer å redusere overføringane og stille større krav til inntekter frå marknaden. Utgangspunktet for analysen var «Kleppe-utvalgets» (Norges offentlige utredninger 1993) alternativ 3 for kutt i landbruksstøtte. Dette svarer til 1,5 milliardar kroner. Det er gått ut frå at dette fører til ein reduksjon i sysselsetjing og produksjon i jordbruket på 5,5 prosent. Reduksjonen er fordelt proporsjonalt på fylke ut frå samansetjinga av jordbruksproduksjonen. Ringverknadene av redusert landbruksproduksjon og -sysselsetjing er utrekna ved hjelp av Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell REGION. Sysselsetjingsmultiplikatoren er utrekna til 1,35 forutsett at råvaretilgangen til næringsmiddelindustrien ikkje vert svekt når jordbruksproduksjonen går ned. Det er spesielt innafor tenesteyting at ringverknadene blir store. Sterkast relativ nedgang i sysselsetjing blei det i distriktsfylka i Sør-Noreg (Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Rogaland). Dersom ein går ut frå at all redusert jordbruksproduksjon slår direkte ut i redusert produksjon i næringsmiddelindustrien, blei sysselsetjingsmultiplikatoren omtrent 1,6. Den regionale profilen på nedgangen i næringsmiddelindustrien er ikkje ulik profilen i jordbruket, sjølv om distriktsprofilen er noko sterkare i primærproduksjonen.

Det er i rapporten peika på at resultata kan vere påverka av blant anna følgjande modellbaserte forhold:

- Det er ikkje kompensert for endringar i sysselsetjingsnivå med endringar i volumet på arbeidsløysetrygd
- Det er ikkje lagt inn alternativ bruk av frigjorde midlar
- Det er ikkje tatt omsyn til at redusert produksjon i jordbruket kan gi lågare investeringstakt i sektoren.

Dessutan er det drøfta en del meir kvalitative effektar som vil kunne få sysselsettingsmessige verknader og andre samfunnsmessige verknader på lengre sikt:

- jordbrukets bufferfunksjon i arbeidsmarknaden
- jordbrukets rolle som lokaliseringsfaktor, og for utvikling av andre bygdenæringar
- jordbrukets rolle som forvaltar av kulturlandskap, sosiale og kulturelle kvalitetar på bygdene.

Nokre faktorar trekkjer i retning av at ringverknadene er overvurderte, andre i retning av at dei er undervurderte.

I Hagen og Birkelund (1997) er produksjonssystem og regional arbeidsdeling beskrive og analysert på ein om lag tilsvarende måte, men likevel med ein alternativ metode. Dei spør om nokre næringar er knytt saman på ein slik måte at dei kan seiast å

danne eit produksjonssystem som kan avgrensast frå andre produksjonssystem. Eit anna hovudspørsmål er om det er slik at spesielle næringer eller spesielle funksjonar er konsentrert i enkelte regionar, eller i ein spesiell type regionar, mens andre næringer eller funksjonar hovudsakleg finst i andre regionar. Ved hjelp av nasjonalt kryssløpsreknekap for 1990 bestemmer dei leveringingar mellom sektorar (næringer), og Folke- og boligtellingen i 1990 gir opplysningar om sysselsetting i dei enkelte næringane.

Produksjonssystemet er delt i tre:

1. Kjernen
2. Leverande sektorar eller «backward linkage»-sektorar
3. Mottakande sektorar eller «forward linkage»-sektorar.

Nokre jordbruksfylke, som Oppland, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane, har få arbeidsplassar i leverande og mottakande sektorar i høve til talet på arbeidsplassar i jordbruket. Fylke som Rogaland, Hedmark, Hordaland og Sør-Trøndelag, har omtrent same andel av arbeidsplassane i dei tre sektorane. Oslo og Akershus er døme på fylke med mange arbeidsplassar i leverande og mottakande sektorar i høve til i jordbruket.

OECD (1998b) har analysert samanhengen mellom reformer i landbrukspolitikken og bygdeøkonomien i OECD-landa. Det er m. a. ei drøfting av «...the implications of agricultural policies and agricultural policy reform (...) for adjustment of factors of production in the context of the rural economy. It also attempts to assess the importance of the whole agro-food sector in the rural economy, particularly in terms of employment, income creation and land use. This involves both direct and indirect contribution of the agro-food sector to the state of the rural economy and taking into account intra- and inter-country diversity.» (OECD 1998b:19).

Indirekte verknader blir vurderte m.a. på bakgrunn av kryssløpsanalysar og Social Accounting metodikk. Det er nemnt 11 rapportar. OECD peikar på at det er forskjellar i metode, i kva periodar som er analysert og i definisjonar av sektorar. Likevel trekkjer dei nokre konklusjonar (OECD 1998b:57):

- The agro-food sector has significant linkages to other sectors of the economy and constitutes an important generator of employment in rural economies.
- Both backward and forward linkages of the agro-food are found to have greater than average potential in many rural areas.
- The primary sector is found to have the largest income and employment multipliers in both predominantly rural and significantly rural regions.
- Agricultural trade is an important source of income and employment in rural areas as it spurs economic activity in upstream and downstream sectors.
- The contribution of agriculture to sustaining local economies depends on a variety of factors including the structure of the sector, farm type, the size of the region and market structure of upstream and downstream sectors.
- The magnitude of output, employment and income multipliers differ significantly among the agro-food sectors, within regions and for the same sector in different regions. Therefore, not only do large differences exist in the absolute and relative size of the agro-food sector at the regional level, but also in the linkages that the sector has with other sectors of the local economy.
- Commodities with strong forward linkages do not necessarily have strong backward linkages.
- Livestock commodities seem to have the highest backward linkages as they require more intermediate inputs than crops, are relatively income elastic and thus generate higher multiplier effects.

- The farm sector is an important generator of employment in downstream industries, particularly food processing
- There is an asymmetry of leakages *to* and *from* the farm sector. Because of the dependence of farmers on inputs supplied outside the sector, there are large leakages from the farm sector to the wider economy, amplified by the elastic demand for non-food agricultural products. Thus, while exogenous stimuli to the farm sector can generate large multiplier effects for the non-farm sectors in local economies, the farm sector is less affected by higher non-agricultural income.

Endringar i jordbruket kan ha andre effektar for bygdesamfunn enn dei som vert fanga opp via ringverknadsanalysar og multiplikatorar. Flaten og Giæver (1998, kapittel 6.3) refererer nokre undersøkingar. Carlin & Saupe (1993) drøfter korleis strukturen i jordbruket påverkar bygdesamfunn og korleis tilhøve i bygdesamfunna påverkar strukturen i jordbruket. Dei byggjer på forhold i USA og skriv m.a. at «Farming communities are in essence a special case of the “one company town”» (s. 557). Finn¹⁸ (1996) prøver «...to sort through the arguments – both economic and moral – about the effects of international trade.» (s 12). I drøftinga av jordbruk og handel har han eit kapittel om «The Moral Evaluation of the Loss of Rural Community». Vi går ikkje nærare inn på desse og andre tilsvarande arbeid.

6.5 Litt om skogbruk

Lunnan (1989) foretar m.a. ei prinsipiell vurdering av bruk av verkemiddel i skogbruket. Han diskuterer og effekt av enkelte verkemiddel. Nyare analysar av virkemidlar finst i Eid, Hofstad og Lunnan (1995) og Hofstad (1999). Det ser ut til at det er ein betydeleg skepsis til om ein gjennom verkemiddelbruken når dei effektane som er ønskte. Blant anna argumenterer Holstad (1999) for at verkemidla stimulerer til oppbygging av skogkapital, mens det hadde vore meir aktuelt å auke avverkinga. Skatteordningane vert framheva som dei viktigaste skogpolitiske verkemiddel til å fremje sparing i skog og til å halde avverkinga nede. Han hevdar også at mykje talar for at tilskotet til skogkultur meir må oppfattast som inntektsoverføring enn som effektive bidrag til auka verdiskaping i virkesproduksjon.

¹⁸ I følgje siste omslagsside på boka er Daniel Finn «Professor of Economics and Liberal Arts and Professor of Theology at St. John’s University, Collegeville, Minnesota».

7 Konklusjon

Kapittel 2 inneheld ei kort oversikt over mål i landbrukspolitikken, mens kapittel 3 er ei oversikt over verkemiddel. Det er lagt mest vekt på verkemiddel som er regionalt differensierte. I kapittel 4 har vi ei drøfting av omgrepa overføring og næringsstøtte, mens vi i kapittel 5 drøftar ulike måtar for å finne den distriktsøkonomiske komponenten av støtte. Effekt av verkemiddel kan vere ei hjelp i klassifiseringa, og kapittel 6 er eit samandrag av tidlegare litteratur om effekt av landbruksstøtte.

Ut frå argumentasjon i kapittel 4 er det ein fordel å nytte eit vidt støtteomgrep når ein skal vurdere den distriktsøkonomiske effekten av støtte. Vidt støtteomgrep vil i praksis seie at vi tek med både budsjettstøtte og støtte via grensevern (skjermingsstøtte). Alternativt kan vi nytte fleire omgrep for å illustrere kva det betyr å velje det eine eller det andre omgrepet.

All overføring er ikkje nødvendigvis støtte, overføring kan vere betaling for utførte tenester (i tillegg til verdien av sjølve jordbruksproduktet) eller eit middel til å skaffe (betre) samsvar mellom foretaksøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønsemd. Å avklare kva overføring verkeleg er, er likevel så omfattande at vi i dette prosjektet ikkje har delt overføringar i betaling for tenester og eigentleg støtte. Vi vel å sjå på summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte, og prøver å finne den distriktpolitiske komponenten av dette.

For å kunne kvantifisere den distriktpolitiske komponenten av næringsstøtte, må ein ha ein geografisk inndeling av landet. Å nytte kommune som eining, vil gje eit altfor detaljert bilete, mens fylke er for ueinsarta, både jordbruksmessig og i høve til distriktpolitikk, til å vere ei god eining. Vi vil nytte inndelingar på tvers av fylke, og vi vil ta utgangspunkt i kommunar og aggregere til høveleg nivå. Kva som er høveleg nivå, må vi ta endeleg stilling til når sjølve kvantifiseringa blir gjort.

Dei referansebruka som Budsjettnemnda for jordbruket utarbeider, inneheld detaljerte opplysningar om mellom anna kvantum og budsjettstøtte. Desse bruka synest veileigna som grunnlag for å kalkulere støtte til typar av bruk i enkelte område.

Produksjonstillegg utbetalte via Statens landbruksforvaltning er det relativt enkelt å få kommunedata for, dei er allereie publiserte på internett. Statens landbruksforvaltning har og relativt detaljert statistikk for distriktstilskot.

Støtte via grensevern må kalkulerast. Opplysningar om mjølke- og kjøtproduksjon, arealbruk og dyretal i dei enkelte områda vil vere nyttig i denne samanhengen. Truleg er informasjonen best for dei «tunge produksjonane».

Vi vil definere eit område med lite (minst) støtte pr. produsert eining (kan ha stor totalstøtte) som område utan distriktpolitisk støtte og så samanlikne støtte til andre område med dette «nullområdet». Nullområdet bør ikkje ha distriktstilskot og ha låge satsar for regionalt differensierte tilskot som areal- og kulturlandskapstillegg. Det er ein fordel om nullområdet er utanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Jæren er det mest sannsynlege «nullområdet».

Inndeling av resten av landet kan ein gjere etter fleire kriterium. Inndeling etter generelle distriktpolitiske verkemiddel er svært aktuelt. Det vil seie ei inndeling etter arbeidsgjevaravgift og etter investeringstilskot. Elles kan det vere aktuelt å nytte inndelingar også etter meir jordbruksmessige inndelingar. Informasjonsverdien blir truleg størst om vi nyttar fleire inndelingar, og m.a. viser konsekvensar av dei ymse vala.

Totalstøtte per område er eit aktuelt mål, men dette må supplerast med meir relative mål som støtte pr. bruk, pr. årsverk osb.

Vi har ikkje teke endeleg stilling til geografisk inndeling, val av nullområde og kva støtteomgrep i skal publisere tal for.

Referansar¹⁹

- Aksnes, K., O. Bardalen, E. Kristiansson, U. Bergfors, P. Malinen, & R.M. Niemi 1993. *Landbruket i nordområdene i internasjonaliseringen*. Nord 1993:8.
- Asheim, L. J. 1986. *Produksjon, sysselsetjing og inntekt for ulike brukarkategoriar*. Forskningsmelding F-203-86. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Berg, P.O. 1998a. Avgrensningen av distriktspolitiske virkeområder. *Regionale trender 2/98*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Berg, P.O. 1998b. Staten som distriktspolitisk aktør. *Regionale trender 2/98*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Blekesaune, A. 1999. *Agriculture's Importance for the Viability of Rural Norway*. Report no. 8/99. Centre for Rural Research.
- Bonnen, J. & D.B. Schweikhardt 1998. The Future of U.S. Agricultural Policy: Reflections on the Disappearance of the "Farm Problem". *Review of Agricultural Economics*. 20 (1):2–36.
- Borgedal, P. 1966. *Norges jordbruk i nyere tid: Bind I Planteproduksjon*. Bøndernes forlag. Oslo.
- Brox, O., A. Tesli & J.Å. Vestøl 1998. *Skaper jordbruksstøtten større likhet?*. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 1988:5. Oslo.
- Brunstad, R.J., I. Gaasland & E. Vårdal 1995a. *Utvikling eller avvikling – jordbruket ved en skillevei*. Ad Notam Gyldendal. Oslo.
- Brunstad, R.J., I. Gaasland & E. Vårdal 1995b. Agriculture as a Provider og Public Goods: A Case Study for Norway. *Agricultural Economics* 13(1):39–49.
- Brunstad R.J. og S.A.C. Kittelsen 1988. Samfunnsøkonomiske kostnader ved næringsstøtte. Vedlegg 8 til NOU 1988:21.
- Buckwell, A. 1998. Agricultural Economics in a Brave Liberal World. I: Romarheim, H. & A. Haglerød. *Marked eller styring i landbrukspolitikken (The Role of Free Market or Market Interventions in the Agricultural Policy)*. NILF. Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2000a. *Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken*.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2000b. *Jordbrukets totalregnskap 1998 og 1999. Jordbrukets totalbudsjett 2000*. Budsjettnemnda for jordbruket, Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2000c. *Referansebruksberegninger. Regnskapstall for 1998. Framregnede tall for 1999 og 2000*. Budsjettnemnda for jordbruket, Oslo.
- Bye, T. 1988. Kraftintensiv industri, nåtid – framtid. Vedlegg 10 til NOU 1988: 21.
- Børve, K., I. Gaasland, R. Brunstad, Ø. Hoveid, A. Huus, K. Mittenzwei og S.S. Prestegard 1994. *Konsekvensvurdering av EU-medlemskap for norsk landbruk*. NILF, Forskningsmelding C-032-94.
- Carlin, T.A. & W.E. Saube 1993. Structural Change in Farming and Its Relationship to Rural Communities. I: Hallam, A.: *Size, Structure, and the Changing Face of American Agriculture*. Westview Press. Colorado.
- Dale, K. & J. Å. Vestøl 1989. *Inntektsforskjeller i jordbruket*. Rapport nr. 107. Næringsøkonomisk institutt, Bergen.

¹⁹ Referansar til lover og forskrifter er gitt fleire stader i teksten, men dei er ikkje tekne inn i denne lista.

- Eid, J., O. Hofstad og K.F. Framstad 1995. Korleis offentlege verkemiddel har forma dei norske skogane. *Landbruksøkonomisk forum* 12(4):15–26.
- Fagerås, E. 1984. Ringvirkninger. I: *NOU 1984:21B Vedlegg til utredning om statlig næringsstøtte i distriktene (bygdeutvalget)*. Universitetsforlaget. Oslo, Bergen, Trondheim.
- Farsund, A. og S. Johansen m.fl. 1997. *Distriktsmessige konsekvensutredninger. Konsekvenser av politikkendringer*. Samarbeidsrapport NIBR/Rogalandsforskning, Oslo.
- Finn, D 1996. *Just Trading. On the Ethics and Economics of International Trade*. Abingdon Press in cooperation with The Churches' Center for Theology and Public Policy. Nashville.
- Flaten, O. & H. Giæver 1998. *Strukturendringer i norsk mjølkeproduksjon*. Norges landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag. Melding nr. 18. Ås.
- Forsell, L. og A. Hegrenes 2000. *Ny markedsordning for korn*. Notat 2000:8. NILF.
- Foss, O. 1998. Distriktpolitikken geografiske grunnlag. Regionale trender 2/98. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Fæhn, T., L. A. Grünfeld, E. Holmøy, T. Hægeland og B. Strøm 1995. *Sammensetningen av den effektive støtten til norske næringer i 1989 og 1991*. Rapporter nr. 95/9. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Fæhn, T. og T. Hægeland 1996. *Effektive satser for næringsstøtte 1994*. Rapporter 96/18. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Fæhn, T. J.-A. Jørgensen og T. Åvitsland 1998. Utviklingen i skjeringsstøtten til norske næringer på 1990-tallet. *Statistisk sentralbyrå. Økonomiske analyser*. 98 (9):25–33.
- Granli, L. 1975. Landbruksdepartementet et ingenmannsland – mellom partene. I Bonden, K., H. Eika, S. Gjestrud og J. Modalsli (red.) 1975. *Bygd og bonde: Norges Bondelag 75 år*. Norges Bondelag. Oslo.
- Gaasland, I. og N.K. Nersten 1993. *Jordbruksmodellen*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Arbeidsnotat nr. 44/1993. Bergen.
- Hagen, S.E. og H. Birkelund 1997. Produksjonssystemer og regional arbeidsdeling i Norge. I: Foss, O. og T. Selstad. *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Hegrenes, A. 2000. *Strukturutviklingen i norsk jordbruk. Trender og årsaker*. NILF-Rapport 2000:5. NILF
- Hegrenes, A. og G. Lien 1999. *Vurdering av risiko for avlings- og inntektsvariasjon innen bruk i Nord-Norge*. Notat 1999:13. NILF.
- Henriksen, B. 1998. *Jordbruksstøttens regionale fordeling*. Arbeidsnotat 12/88, Programmet "Stønader, subsidiar og effektivitet i fordelingspolitikken". Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen. Bergen.
- Hofstad, O. 1999. Verdiskaping og miljø – ubrukte muligheter i skogsektoren. *Landbruksøkonomisk forum* 16(2):5–13.
- Holm, Ø. 1988. *Regional fordeling av overføringer og sysselsetting i jordbruket*. Rapport nr. 18. Telemarksforskning–Bø. Bø.
- Holmøy, E., T. Hægeland, Ø. Olsen & B. Strøm 1993. *Effektive satser for næringsstøtte*. Rapporter nr. 93/31. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Høye, T., G. Syrrist og S. Aasgaard 1976. *Meieriforetakenes betydning for lokal-samfunnet*. Meieriinstituttet, NLH. Melding nr. 194.
- Johansen, L. 1977. *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet: En drøfting av begrepets bakgrunn og innhold*. Rapport nr 1, Industriøkonomisk institutt, Tanum-Norli. Oslo.
- Johansen, S., F. Kann, G.I. Orderud, A. Hegrenes og I. Hovland 1999. *Norwegian Agriculture and Multifunctionality: The Peripheral Dimension*. Joint Working Paper. NIBR and NILF. Oslo.
- Johansen, S. og K. Onsager 1993. *Redusert støtte til landbruket: Regionale virkninger*. NIBR-rapport 1993:11. Oslo.

- Jordbrukskomiteén 1956. 1960. *Innstilling om jordbruksproduksjonen fra...Innstillingen avgitt 17. juni 1960*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- Josling, T. & S. Tangermann 1990. Measuring Levels of Protection in Agriculture: A Survey of Approaches and Results. I: Maunder, A. & A. Valdes: *Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists*. International Association of Agricultural Economists and Dartmouth. Aldershot.
- Juvkam, D. 2000. *Potensielle og faktiske pendlingsregioner*. NIBR. Notat 2000:130.
- Jørgensen, J.-A., B. Strøm, og T. Åvitsland 1999. *Effektive satser for næringsstøtte 1996*. Rapporter nr. 99/14. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Lajord, A. 1990. *Jordbruket i distriktsøkonomisk sammenheng. Regionaløkonomisk analyse av produksjon, sysselsetjing, inntekt og busetjing*. Doctor scientiarum theses 1990:11. Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Lajord, A. 1991. *Jordbruket i distriktsøkonomisk sammenheng. Regionaløkonomisk analyse av produksjon, sysselsetjing, inntekter og busetjing. Norsk landbruksforskning, Supplement Nr. 11.*)
- Lidtveit, A. 1979. *Jordbruket i Noreg 1914–1974. Tiltak under Landbruksdepartementet*. Landbruksdepartementet. Engers Boktrykkeri A/S. Otta.
- Lie, T. 1990. *Mat, arbeid, bosetting og kultur: landbruk og fiskeoppdrett i Rogaland: produksjonens volum, verdi og ringvirkninger*. Rapport 160/90. Rogalandsforskning. Stavanger.
- Lunnan, A. 1989. *Prinsipiell vurdering av bruk av verkemiddel i skogbruket*. Landbrukspolitisk forskningsprogram, Arbeidsnotat nr 19.
- Lunnan, A., M. Swanson, K.I. Westeren & G. Morse 1997. Economic Impact of Forestry in Norway. *Meddelelser fra Skogforsk*. 48 (12):207–223.
- Mønnesland, J., T. Markussen og T.E. Skyberg 1999. *Kriterier for avgrensning av distriktpolitiske tiltak*. NIBR og TØI. Oslo.
- Nersten, N.K. (red.) 2000. *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 2000*. NILF.
- Nersten, N.K., O. Puschmann, J. Hofsten, A. Elgersma, G. Stokstad & R. Gudem 1999. *The importance of Norwegian agriculture for the cultural landscape*. NILF. Notat 1999:11.
- Norges landbruksøkonomiske institutt 1950. *Driftsgranskinger i jordbruket: Regnskapsresultater 1948–49, 2. Del*. NLI.
- Norges landbruksøkonomiske institutt 1973. *Driftsgranskinger i jord- og skogbruk: Regnskapsresultater 1972*. Oslo.
- Norum, L. 1986. *En modell av norsk jordbruk for analyse av virkemidler*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Melding F-302-86. Oslo.
- Norum, L. 1989. Virkninger av “distriktstilskott etter alternativkostnaden for arbeidskraft”. *Landbruksøkonomisk forum* 6(3): 44–51
- Norges offentlige utredninger 1974. *Støtteordninger i landbruket*. NOU 1974:26 Universitetsforlaget. Oslo–Bergen–Trondheim.
- Norges offentlige utredninger 1984. *Statlig næringsstøtte i distriktene*. NOU 1984: 21A.
- Norges offentlige utredninger 1988. *Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene*. NOU 1988: 21.
- Norges offentlige utredninger 1991. *Norsk landbrukspolitikk.. Utfordringer, mål og virkemidler. Hovedinnstilling*. NOU 1991: 2B. Statens Forvaltningstjeneste, Seksjon Statens Trykningskontor, Oslo 1991.
- Norges offentlige utredninger 1993. *Mindre til overføringer – mer sysselsetting*. NOU 1993: 11.
- OECD 1987. *National policies and agricultural trade*. OECD. Paris.

- OECD 1993. *Study of Economic Assistance*. OECD, <http://www.oecd.fr/agr/fish/documents.htm>.
- OECD 1998a. *Proposed new classification of PSEs, CSEs and total transfers*. COM/AGR/APM/TD/WP(98)2/REV2, OECD. Paris.
- OECD 1998b. *Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries*. OECD. Paris.
- Ot.prp. nr. 1 (2000–2001). *Skatte- og avgiftsopplegget 2001 – lovendringer*. Finansdepartementet.
- Prestegard, S.S. 1992. *Norsk landbrukspolitikk – legitimering og ulike verkemiddel-system*. Doctor scientiarum theses 1992:5. Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Prestegard, S.S. og A. Hegrenes, 2000. *The Role of Agriculture and Agricultural Policy in Rural Settlement and Employment in Norway*. Paper presented at the conference “European Rural Policy at the Crossroads”. The Arkleton Centre for Rural Development Research, University of Aberdeen, 29 June – 1 July 2000. <http://www.abdn.ac.uk/arkleton/conf2000/papers.htm>
- Romstad, E., A. Vatn, P.K. Rørstad og V. Søyland 2000. *Multifunctional Agriculture: Implications for Policy Design*. Norges landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag. Report no. 21. Ås.
- Rovde, O. 1995. *Norges Bondelag 1896–1996. I kamp for jamstelling 1896–1945*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Schrøder, J., 1990. *Landbrukets betydning i Stange og Rendalen*. ØF-rapport 4/90. Østlandsforskning. Gjøvik.
- Skjeflo, P.A., K. Mittenzwei, S.S. Prestegard og G. Stokstad 1994. *Konsekvensutredning av GATT-avtalen for norsk landbruk*. NILF, Rapport C-030-94.
- Stanton, B.F. 1993. *Farm Structure: Concept and Definition*. I: Hallam, A.: *Size, Structure, and the Changing Face of American Agriculture*. Westview Press. Colorado.
- Statens Kornforretning 1997. *Forskrifter og vedtekter for katastrofeordningen i plante- og honningproduksjon*. LJ-201.
- Statistisk sentralbyrå 1962. *Jordbruksteljinga i Noreg 20 juni 1959. Fjerde hefte. Dei naturlege produksjonsvilkåra*. Statistisk sentralbyrå. NOS XII 88. Oslo.
- St. meld. nr. 64 (1963–64). *Om jordbrukspolitikken*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- St.meld. nr. 32 (1975–76). *Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk*. Landbruksdepartementet.
- St.meld. nr. 14 (1976–77). *Om landbrukspolitikken*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- St.meld. nr. 29 (1988–89). *Politikk for regional utvikling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo
- St.meld. nr. 33 (1992–93). *By og land hand i hand. Om regional utvikling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo
- St. meld nr 31 (1996–97). *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld nr 17 (1998–99). *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren (Skogmeldingen)*. Landbruksdepartementet.
- St.meld. nr 19 (1999–2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet.
- St.meld. nr. 1 (2000–2001). *Nasjonalbudsjettet 2001*. Det kongelige finansdepartement.
- St.prp. nr. 8 (1992–93). *Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m.v.* Landbruksdepartementet. Oslo.
- St. prp nr 75 (1998–99). *Om jordbruksoppgjøret 1999 – endringer i statsbudsjettet for 1999 m.m.* Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartement.
- St.prp. nr. 82 (1999–2000). *Om jordbruksoppgjøret 2000 – endringer i statsbudsjettet for 2000 m.m.*

- St.prp. nr. 1 (1999–2000). *For budsjetterminen 2000*. Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2000–2001). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Strand, E. 1964. Dyrkingssoner for jordbruksvekster i Norge. *Meldinger fra Norges landbrukshøgskole*. 43 (9):16.
- Sørgaard, N. E. 1986. *Skjerming av jordbruket – Noen økonomisk-teoretiske synspunkter*. Forskningsrapport Nr. 63, Fondet for markeds- og distribusjonsforskning, Oslo.
- Sømme, A. 1954. *Jordbrukets geografi i Norge A. Tekstbind*. Skrifter fra Norges handelshøyskole i rekken Geografiske avhandlinger 3 A. J.W. Eides forlag. Bergen.
- Vale, P.H. & N. Aanesland 1984. *Innpassing av de landbrukspolitiske tiltak i distriktpolitikken*. Memorandum nr 106. Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi. Ås-NLH.
- Vatn, A. 1989. *Landbrukspolitikk og regional spesialisering. Effekten av kanaliseringspolitikken i norsk landbruk*. Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi. Melding nr. 60. Ås-NLH.