

Notat 2003–27

# **Reform av norsk landbrukspolitikk**

*– alternative tiltak og konsekvenser av disse*

Nils Kristian Nersten

---

<b>Tittel</b>	Reform av norsk landbrukspolitikk – alternative tiltak og konsekvenser av disse
<b>Forfatter</b>	Nils Kristian Nersten
<b>Prosjekt</b>	Orkla Foods 2003 (E024)
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2003
<b>Antall sider</b>	15
<b>ISBN</b>	82-7077-543-6
<b>ISSN</b>	0805-9691
<b>Emneord</b>	landbrukspolitikk, reform, råvarepriser, konsekvenser

---

## 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 Budsjett-nemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruksdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

# Forord

---

Orkla Foods AS har forespurt SeMM/NILF om å få gjennomført en analyse vedrørende reform av norsk landbrukspolitikk sett i lys av de utfordringene deler av den norske landbruksbaserte næringsmiddelindustrien står ovenfor.

Rapporten er utarbeidet av Nils Kristian Nersten. Anne Bente Ellevold har klargjort manuskriptet for trykking.

Vi takker for Orkla Foods AS for et interessant oppdrag.

Leif Forsell

Oslo, 24. april 2003



# Innhold

---

1	INNLEDNING - MANDAT OG PROBLEMSTILLINGER.....	1
2	NORSK JORDBRUKSSEKTOR.....	3
2.1	Totale inntekter og kostnader.....	3
2.2	Råvarepriser i Norge og EU.....	4
3	REDUSERTE RÅVAREPRISER.....	5
3.1	Hvor stor reduksjon?.....	5
3.2	Hvordan redusere prisene?.....	5
3.2.1	Redusere målprisene.....	6
3.2.2	Redusere tollsatsene.....	6
3.2.3	Lempe på produksjonsregulerende tiltak.....	6
3.2.4	Redusere korn- og kraftfôrprisene.....	7
3.3	Forholdet til ny WTO-avtale.....	7
3.3.1	Toll og kvoter.....	7
3.3.2	Internstøtte.....	7
4	KONSEKVENSER AV Å HA REDUSERT PRISENE.....	9
4.1	Direkte utslag av å redusere prisene.....	9
4.2	Kompensere med økte tilskudd.....	10
4.3	Kompensere gjennom sysselsettingsreduksjon.....	10
4.4	Kompensere gjennom lavere kostnader.....	11
5	KONKLUSJONER.....	13



# 1 Innledning - mandat og problemstillinger

---

Orkla Foods AS har forespurt SeMM/NILF om å få gjennomført en analyse vedrørende reform av norsk landbrukspolitikk. Dette sett i forhold til de utfordringene deler av den norske landbruksbaserte næringsmiddelindustrien står ovenfor, nærmere bestemt den såkalte «RÅK-industrien».

Orkla Foods har selv definert problemstillingene og «føringene» i tilknytning til analysen. Disse er som følger:

- Det må vedtas en reform av norsk landbruk som iverksettes før importvernet svekkes ytterligere
- Råvareprisene må ned mot EU-nivå innen 2008
- Reformen må gjennomføres innenfor rammen av en fremtidig WTO-avtale
- Reformen må gi levedyktige rammebetingelser for de gjenværende primærprodusenter
- Spørsmålet blir: Hvordan kan dette gjøres?

Analysen vil drøfte ulike tiltak, se på eventuell sammenheng mellom disse, samt mulige konsekvenser (så langt det har latt seg gjøre vurdere innefor prosjektets rammer). En har ikke tatt sikte på å anbefale enkelte tiltak fremfor andre.

Først kan det imidlertid være behov for å drøfte og presisere enkelte forhold rundt oppdragsgivers problemstillinger.

*«Det må vedtas en reform av norsk landbruk som iverksettes før importvernet svekkes ytterligere»:* Vi tolker det dit hen at det er importvernet for bearbejdede landbruksvarer vi primært snakker om her. Og da i forhold til EU/EØS, dvs Protokoll 3.

*«Råvareprisene må ned mot EU-nivå innen 2008»:* Spørsmålet er, hvor langt ned? Vi har i analysen foretatt beregninger på «EU-like» priser for primærprodusenten, som kan illustrere et ytterpunkt.

*«Reformen må gjennomføres innenfor rammen av en fremtidig WTO-avtale»:* Hvordan en (eventuell) framtidig WTO-avtale vil se ut er fortsatt et åpent spørsmål. Konsekvensene av en slik avtale kan derfor være vidt forskjellige, avhengig av hvordan betingelsene blir, noe vi også har måtte ta høyde for i analysen.

*«Reformen må gi levedyktige rammebetingelser for de gjenværende primærprodusenter»:* Dette tolker vi dit hen at bondens arbeidsvederlag skal være på om lag samme nivå som i dag, men at det ikke nødvendigvis er «dagens bonde» vi snakker om.



## 2 Norsk jordbrukssektor

---

### 2.1 Totale inntekter og kostnader

Tabell 2.1 nedenfor viser totaltall for norsk jordbrukssektor, basert på Budsjettmemnda for jordbrukets beregninger.

Tabell 2.1      Inntekter, kostnader og beregnet vederlag til arbeid og egenkapital (2001)

	<b>Verdi, mill. kroner</b>	
Korn	2 313	
Poteter	486	
Hagebruk	2 628	
Andre planteprodukter, f�or m.v.	133	
Melk	6 010	
Kj�ott	6 763	
Egg	502	
Annet husdyr, ull, pelsdyr m.m.	496	
Andre inntekter	527	
Sum produksjonsinntekter	<u>19 859</u>	
Direkte tilskudd	<u>8 715</u>	
Kostnader – ikke-varige prod. midler	11 925	
Kapitalkostnader m.m.	6 482	
Sum kostnader	<u>18 407</u>	
Vederlag til arbeid og EK	<u>10 166</u>	
Vederlag til arb. og EK kr per �arsv.	(74 300 �a.v.)	136 820

Jordbrukets totale inntekter utgjør 28 574 mill. kroner, herav 19 859 mill. kroner i produksjonsinntekter (inkl. pristilskudd) og 8 715 mill. kroner i direkte tilskudd (areal- og dyrestøtte m.v.). Kjøtt og melk utgjør den største andelen, deretter kommer hagebruk og korn.

Total budsjettstøtte utgjorde i 2001 drøye 10 mrd. kroner, dvs. ca 35 % av de totale inntektene.

Sum kostnader er beregnet til 18 407 mill. kroner, som består av «ikke-varige produksjonsmidler» (65 %), dvs. gjødsel, innkjøpt fôr, vedlikehold og andre kostnader, mens det resterende er knyttet til kapital (35 %).

Vederlag til arbeid og egenkapital, som er det inntektsbegrepet som vanligvis nyttes i jordbruksavtalesammenheng, blir differansen mellom totale inntekter og totale kostnader, dvs. 10 166 mill. kroner. Dividert på antall årsverk, som i 2001 var beregnet til 74 300, blir arbeidsvederlaget per årsverk 136 820 kr.

## 2.2 Råvarepriser i Norge og EU

Tabell 2.2 gir en grov oversikt over norske produsentpriser på utvalgte landbruksprodukter, sammenlignet med tilsvarende i våre naboland.

Tabell 2.2 Produsentpriser på landbruksprodukter i Norge og EU, 2001 (NOK per kg, ltr)

	Norge	Danmark	Sverige	Finland	(Gj.sn.D,S,F)/N
Hvete	2,18	0,95	0,90	1,07	0,45
Bygg	1,83	0,94	0,80	0,88	0,48
Havre	1,60	-	0,86	0,90	0,55
Kumelk	3,41	2,79	2,69	2,75	0,80
Storfe kjøtt	28,13	15,07	15,89	16,59	0,56
Sau/lam	29,00	-	18,12	-	0,62
Svine kjøtt	19,84	12,90	11,09	12,04	0,61
Fjorfe kjøtt	14,62	-	-	10,04	0,69
Egg	10,22	6,76	7,41	5,52	0,64

Kilder: Budsjettnemnda for jordbruket, Fødevarøkonomisk institutt, Statens jordbruksverk, MTTL

Selv om det er knyttet en viss usikkerhet til sammenlignbarheten mellom landene i tabellen over, er det likevel klart at nabolandenes produsentpriser ligger til dels vesentlig under de norske, fra under halvparten på korn, til 20 prosent under for melk.

Tabellen viser *produsentpriser*, dvs. prisene bonden oppnår. Undersøkelser av *råvarepriser for industrien*, dvs. produktene i mer videreforedlet form, kan gi større prisforskjeller enn hva tabellen over viser<sup>1</sup>. Dette gjelder for eksempel skinke, industrikjøttsortering, ost og glykose. Dette indikerer kostnadsulempen i forhold til våre naboland, ikke bare i primærjordbruket, men også i den landbruksbaserte foredlingsindustrien.

<sup>1</sup> Se for eksempel «Mat og industri 2003» (Vengnes, 2003)

## 3 Reduserte råvarepriser

---

### 3.1 Hvor stor reduksjon?

Som nevnt innledningsvis, er mandatet for denne rapporten knyttet til at «det skal gjennomføres en reform av norsk landbrukspolitikk», der «råvareprisene må ned mot EU-nivå innen 2008». Spørsmålet er hvor langt ned?

Tabell 2.2 i forrige kapittel viste forskjeller i produsentpriser mellom Norge, Danmark, Sverige og Finland. «Råvarepriser *ned mot* EU-nivå» betyr ikke nødvendigvis priser *på* EU-nivå. På den annen side viser tabellen *produsentpriser*, som representerer et mindre foredlet produkt enn hva industrien kjøper. Dette betyr at det i ulik grad vil komme foredling i tillegg. Spørsmålet er da hvor stor denne foredlingsmarginen er i Norge i forhold til i de andre landene. Vi har innenfor rammen av dette prosjektet ikke vurdert dette, men det er mye som taler for at denne marginen kan være større i Norge enn i de andre landene, jfr forrige kapittel.

Selv om råvareprisene i Norge, iht. mandatet for denne analysen, ikke nødvendigvis skal *ned til* EU-nivå, er det, utfra en samlet vurdering, ikke urimelig å forutsette at de norske produsentprisene settes ned til dette nivået. Dette er gjort i de videre beregningene.

### 3.2 Hvordan redusere prisene?

De norske råvareprisene kan reduseres på ulike måter:

- Redusere målprisene
- Redusere tollsatsene
- Lempe på eksisterende produksjonsbegrensende tiltak
- Redusere korn/kraftfôrprisene

Fellesnevneren for disse tiltakene er at det må til politiske vedtak for å få de gjennomført.

### 3.2.1 Redusere målprisene

Dagens system med målpriser, med noen senere justeringer, ble etablert i 1995. Dette gjelder for melk og melkeprodukter, for kjøtt av storfe, sau, svin og fjørfe, for egg og for epler, pærer, enkelte grønnsaker og poteter. Også korn har fått system med målpriser. Dette innebærer at både staten og faglagene i jordbruket ser fordeler av å ha en viss kontroll med det innenlandske prisnivået uavhengig av endringer i verdensmarkedsprisene. *Målprisene skal være de priser som jordbruket har rett til å ta ut av markedet i gjennomsnitt for året ved balanserte markedsforhold og det fastsatte importvernet.*

Dersom de oppnådde prisene i markedet overstiger målprisene med mer enn 10 % to uker på rad (8 % for meierivarer og 12 % for grøntsektoren), iverksettes det tiltak for å få prisene ned til målprisnivå. Det blir da foretatt tidsavgrenset, administrativ nedsetting av tollsatsene. Denne type tollnedsettinger kan også iverksettes dersom prisen utvikler seg slik at gjennomsnittsprisen for avtaleåret vil overstige målprisen. I praksis har Statens landbruksforvaltning som administrerer disse tollnedsettingene, da satt den aktuelle tollsatsen ned til differansen mellom målprisen for produktet og den gjeldende verdensmarkedsprisen.

*Dersom en ønsker å redusere målprisene, gjøres det gjennom «å redusere målprisene».* Dette gjøres som resultat av jordbruksforhandlingene og/eller gjennom vedtak i Stortinget.

### 3.2.2 Redusere tollsatsene

Tollsatsene på norske landbruksråvarer er bundet iht. WTO-avtalen. Mange av disse tollsatsene gir en vesentlig merbeskyttelse i forhold til hva som er nødvendig for likevel å gi en effektiv beskyttelse (ofte kalt «luft i tollsatsene»). En har imidlertid full anledning til å «administrere ned» disse tollsatsene for på den måten få til en mer reell importkonkurransen og for at forbrukerne ikke skal betale mer for produktene enn hva som er (politisk) ønskelig. «Administrerte tollnedsettelse» nyttes i en del tilfeller der den norske produksjonen ikke dekker forbruket fullt og helt (for eksempel korn og hagebruksprodukter). Systemet nyttes også dersom de norske markedsprisene overstiger et visst nivå i forhold til målprisen og kan således utløse import, jfr forrige kapittel.

En variant av «administrative tollnedsettelse» er økte tollkvoter. Disse tollkvotene har ingen eller lave tollsatter, og er knyttet til for eksempel handelsavtaler (WTO - minsteadgangskvoter, EU) eller er egne norske tiltak, som tollfrihet for de minst utviklede landene (MUL). Blir disse kvotene store nok, vil dette selvsagt påvirke den innenlandske prisdannelsen.

### 3.2.3 Lempe på produksjonsregulerende tiltak

Den tredje muligheten er å iverksette tiltak som på sikt reduserer kostnadene i norsk jordbruk. Med dette mener vi å løse opp på forhold, gjennom lover og forskrifter, men også økonomiske virkemidler, som virker strukturkonserverende. Dette vil være konsesjonsbestemmelser, omsetning av melkekvoter og selvsagt distrikts- og strukturprofil på tilskuddsordningene.

*Dette er imidlertid tiltak som først vil virke på lengre sikt.* I forhold til mandatet gitt for denne analysen, der prisreduksjonene skal være gjennomført i løpet av 5 år, vil trolig slike tiltak, isolert sett, ikke gi tilstrekkelig effekt.

Det kan imidlertid være nødvendig å gjøre noe med konsesjonsregler, melkekvoteomsetning m.v. dersom målprisene og/eller tollsatsene blir redusert. Dette er avhengig av hvilke økonomiske virkemidler man for øvrig vil nytte.

### 3.2.4 Redusere korn- og kraftfôrprisene

Selv om vi tidligere har omtalt reduksjoner i målpriser og tollsatser, bør korn omhandles særskilt. Mye av kornet som dyrkes i Norge går til kraftfôr, som er en stor kostnadspost og representerer intern omsetning i jordbruket.

Korn/kraftfôr er den eneste kostnadsposten som kan justeres politisk og samtidig gi umiddelbar effekt. Lavere kornpriser gir med en gang lavere råvarepriser for kraftfôrinndustrien, som gir lavere kraftfôrpris og således lavere kostnader for husdyrproduzentene.

## 3.3 Forholdet til ny WTO-avtale

Det er stor usikkerhet knyttet til hva en eventuell ny WTO-avtale vil innebære. Så langt (april 2003) spriker forslagene mye.

To spørsmål er sentrale sett i forhold til prisdannelsen på det norske markedet; *tollreduksjoner* og *reduksjon av internstøtte*.

### 3.3.1 Toll og kvoter

I hvilken grad *tollreduksjoner* vil gi prisreduksjoner er selvsagt avhengig av hvor store tollreduksjonene vil bli. USA har for eksempel foreslått at tollsatsene skal reduseres slik at de maksimalt utgjør 25 %. Norge har i dag tollsatser på 3–400 % på mange viktige landbruksprodukter. Norge har på sin side foreslått en tollreduksjon på gjennomsnittlig 36 %, minimum 10 %, etter samme modell som var resultatet av forrige GATT/WTO-runde (Uruguay-runden). EU har også foreslått et tilsvarende opplegg for tollreduksjoner, men i motsetning til Norges minimumsreduksjon på 10 %, har EU foreslått minimumsreduksjon på 15 %. Selv om tollreduksjoner på 10–15 % vil kunne få effekt på enkelte landbruksprodukter, vil dette sannsynligvis ikke gi vesentlige utslag på prisene generelt sett.

Tollreduksjonene kan imidlertid bli større enn hva Norge og EU har foreslått. Stuart Harbinson, som leder landbruksforhandlingene i WTO, har i et dokument fra februar/mars 2003 foreslått tollreduksjoner på gjennomsnittlig 60 % (min. 45 %), for de produkter som i dag har tollsatser høyere enn 90 %, dvs. de aller fleste norske landbruksproduktene. Tollreduksjoner av et slikt omfang vil selvsagt få reelle effekter for den norske prisdannelsen.

Økte *tollkvoter* kan også bli resultatet av den pågående WTO-runden. I dag utgjør minimumsavgangskvotene, som ble fastsatt i forrige runde, om lag 5 % av forbruket. Tollsatsene på disse kvotene er om lag en tredjedel av ordinær (WTO-bundet) tollsats. En økning av disse kvotene kan, som nevnt tidligere, påvirke prisdannelsen, avhengig av hvor store disse kvotene blir. Harbinson har foreslått en doubling av kvotene, mens EU og USA så langt har foreslått mindre endringer.

### 3.3.2 Internstøtte

Forslagene som er kommet på *internstøttereduksjoner* er til dels omfattende. Det er imidlertid uklart hvordan disse vil påvirke prisdannelsen på det norske markedet. USA har foreslått at produksjons- og handelsvridende støtte (AMS) kun skal utgjøre 5 % av produksjonsverdien, noe som innebærer en reduksjon av norsk AMS på over 90 %. EU har foreslått et kutt i AMS på 55 %, mens Harbinson har foreslått et kutt på 60 %. Norge har foreslått et gjennomsnittlig kutt på 20 %.

Det bør også nevnes at Harbinson har foreslått å halvere såkalt «blå boks», som er direkte (budsjett-)støtte, i Norge hovedsakelig areal- og dyrestøtte. EU ønsker i utgangspunktet å beholde denne type støtte. Også Norge ønsker å beholde «blå boks». Vesentli-

ge kutt i «blå boks» kan innebære store utfordringer for framtidig virkemiddelutforming for norsk landbruk.

EU/Harbinsons forslag på 55–60 % kutt i AMS vil kunne få store konsekvenser for norske målpriser, men det er usikkert hva som vil skje med de norske markedsprisene. Dette er avhengig av hvordan norske myndigheter evt. velger å tilpasse seg et slikt krav.

En reduksjon i internstøtten på 55–60 % innebærer for Norge, gitt dagens produksjonsvolumer, at målprisene må reduseres med i gjennomsnitt 30–35 %. Her er lite «luft» å ta ut, da Norge er relativt nær taket for dagens AMS-forpliktelser.

Et alternativ til målprisreduksjoner kan imidlertid være å fjerne systemene med administrerte priser. Et lands AMS er definert som differansen mellom interne administrerte priser og en gitt verdensmarkedspris, multiplisert med produsert mengde. Dersom en ikke har administrerte priser, har en heller ikke noe å regne AMS av. I praksis betyr dette at dersom markedsordningene (som definerer målprisene) fjernes, vil vedkommende produksjons AMS bli fjernet fra regnestykket<sup>2</sup>.

Dersom Norge skal kunne oppfylle en AMS-reduksjon på 55–60 %, uten å redusere målprisene, må markedsordningene fjernes for svært mange produksjoner. Dersom man for eksempel vil opprettholde markedsordningen for melk, må markedsordningene for de fleste av de resterende produksjoner i beregningen tas ut, dvs kjøtt, egg og kanskje også korn. Dette betyr ikke nødvendigvis at markedsprisene for disse produksjonene vil gå ned, en har fortsatt et tollvern, men prisdannelsen vil kunne bli mer uforutsigbar.

Spørsmålet om hva som vil skje dersom markedsordninger fjernes er, så langt vi vet, i liten grad vurdert.

---

<sup>2</sup> Dette har vært noe omdiskutert i WTO, men Japan har gjennomført dette for ris uten at det har medført mottiltak. Australia har foreslått at AMS skal beregnes på grunnlag av markedspriser og ikke målpriser.

## 4 Konsekvenser av å ha redusert prisene

---

### 4.1 Direkte utslag av å redusere prisene

Tabell 4.1      Inntekter, kostnader og ber. vederlag til arb. og e.k. (mill.kr, kr per å.v.)

	Dagens sit. - 2001	Just.faktor	Prisjustert
Korn	2 313	0,50	1 157
Poteter	486	1,00	486
Hagebruk	2 628	1,00	2 628
Andre planteprodukter, for m.v.	133	1,00	133
Melk	6 010	0,82	4 935
Kjøtt	6 763	0,67	4 543
Egg	502	0,61	307
Annet husdyr, ull, pelsdyr m.m.	496	1,00	495
Andre inntekter	527	1,03	541
Sum produksjonsinntekter	<u>19 859</u>	0,77	<u>15 225</u>
Direkte tilskudd	<u>8 715</u>	1,00	<u>8 715</u>
Kostnader – ikke-varige prod.	11 925	0,91	10 800
Midler			
Kapitalkostnader m.m.	6 482	1,00	6 482
Sum kostnader	<u>18 407</u>	0,94	<u>17 282</u>
Vederlag til arbeid og EK	<u>10 166</u>		<u>6 657</u>
Ved. til arb. og EK kr per årsv.	<u>136 820</u>		<u>89 600</u>

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket 2003, egne beregninger

Tabell 4.1 viser den direkte (statiske) effekten av å redusere en del norske produsentpriser til EU- (dansk/svensk/finsk) nivå, jfr. diskusjonen i foregående kapitler. Det må påpekes at beregningen er svært grov, der formålet kun er å gi eksempler og antydninger om størrelsesforhold.

Justeringsfaktoren i tabellen gjelder gjennomsnittet for gruppen, dvs. som følger av prisendringene ned til EU-nivå, men som også inneholder de elementene som vi ikke har justert, som eventuelle tilskudd som er inkludert i produksjonsinntektene. Det er ikke forutsatt prisreduksjoner for poteter eller hagebruksprodukter.

Som en ser av tabellen, blir de totale produksjonsinntektene redusert med om lag 4,6 mrd. kroner, mens kostnadene blir redusert med 1,1 mrd. kroner. Hovedårsaken til kostnadsreduksjonen er reduksjon i førkostnader, som følger av kornprisreduksjonene. Tilskuddene er ikke justert. Nettoeffekten blir således en reduksjon på 3,5 mrd. kroner.

Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk blir redusert med 47 200 kroner, til 89 600 kroner per årsverk.

Nedenfor vil vi skissere mulige tilpasninger til en slik situasjon. Dette er:

- Kompensere gjennom økte tilskudd
- Kompensere gjennom redusert sysselsetting
- Kompensere gjennom lavere kostnader

Disse må hver for seg ses på som ytterpunkter. Tilpasninger der en kombinerer flere av tiltakene er selvfølgelig aktuelle.

## 4.2 Kompensere med økte tilskudd

Dersom en rent statisk fullt ut skal kompensere prisreduksjonene med økte tilskudd, betyr dette at budsjettstøtten må øke med om lag 3,5 mrd. kroner. Dvs fra dagens nivå på ca 10,2 mrd. kroner til 13,7 mrd. kroner, en økning på ca 35 %.

En slik økning i budsjettstøtten kan gjøres på forskjellige måter. Dersom en tar hele denne økningen på areal- og dyrestøtte, som er av de viktigste tilskuddsordningene på hhv 3,1 mrd. kroner og 3,5 mrd. kroner, ville satsene her måtte øke med 50–60 %. Eksempelvis ville arealstøtten i kornproduksjonen med en slik økning kunne gå opp fra dagens nivå på 250–300 kr per dekar (sone 1 og 2) til et nivå på 390–460 kroner per dekar.

Å øke budsjettstøtten til et slikt omfang kan vise seg å være vanskelig. Et forhold er selvsagt kampen om budsjettkroner innenrikspolitisk. Det vil også være begrensninger i forhold til WTO. Areal- og dyrestøtte er for eksempel såkalt blå støtte. Denne kan ikke økes noe særlig i forhold til dagens nivå. Dersom Harbinsons forslag får gjennomslag, med 50 % reduksjon av den blå støtten, blir dette enda vanskeligere. Det bør likevel vurderes å gjøre om deler av denne støtten slik at denne kan klassifiseres som «grønn støtte» og således bli mer «lovlig».

En stor andel direkte støtte kan gi negativ incentiv-struktur for bøndene (uønsket «tilskuddstilpasning»). Dette innebærer med andre ord, utfordringer i forbindelse med virkemiddelutformingen, ikke minst om store deler av denne støtten skal klassifiseres som «grønn».

## 4.3 Kompensere gjennom sysselsettingsreduksjon

I mandatet for denne analysen har en av forutsetningene vært at tilpasningene fortsatt skal gi «levedyktige rammebetingelser for primærprodusenten». Dette tolker vi, som



nevnt innledningsvis, at bondens arbeidsvederlag per årsverk skal være på minst samme (relative) nivå som i dag, men at det ikke nødvendigvis er «dagens bonde» vi snakker om.

Rent statistisk beregnet betyr et redusert vederlag til arbeid og egenkapital fra 10 166 mill. kroner til 6 657 mill. kroner at sysselsettingen i primærjordbruket må ned fra 74 300 årsverk beregnet for 2001 til i underkant av 50 000 årsverk, for å opprettholde arbeidsvederlaget per årsverk på om lag 137 000 kroner per årsverk. Det vil si en reduksjon på ca. 25 000 årsverk, eller ca 35 %.

Det bør i denne sammenheng påpekes at det i hele etterkrigstiden har vært en sysselsettingsreduksjon i norsk jordbruk. I 10-årsperioden 1990–2000 var denne på i overkant av 2 % årlig. De siste årene har reduksjonen vært sterkere; 3,85 % fra 1999 til 2000, 4,01 fra 2000 til 2001, 5,11 % fra 2001 til 2002 og fra 2002 til 2003 er den av Budsjettnemnda beregnet til å utgjøre 5,33 %<sup>3</sup>. Sysselsettingsreduksjonen har altså økt mye de siste årene, og det er en del som taler for at dette vil fortsette framover, jfr strukturtiltak som myndighetene har iverksatt nylig (økte konsesjonsgrenser og lignende).

Fortsetter reduksjonstakten på samme vis som i de siste par årene, vil sysselsettingen i jordbruket ligge rundt 50 000 årsverk i 2008, kanskje enda lavere. Men samtidig har både den generelle lønns- og kostnadsutviklingen gått sin gang, så behovet for sysselsettingsreduksjon, for på denne måten opprettholde kravet til arbeidsvederlag, vil måtte bli en del større enn dette.

Det må understrekes at bruksnedleggelse og sysselsettingsreduksjoner ikke er «noe man vedtar». Bønder er private næringsdrivende som selv treffer sine beslutninger på bakgrunn av gjeldende rammebetingelser.

## 4.4 Kompensere gjennom lavere kostnader

Den tredje måten å kompensere for prisreduksjonene, vil være gjennom andre kostnadsreduksjoner enn sysselsettingsreduksjonen. Vi minner igjen om det reduserte vederlaget på om lag 3 500 mill. kroner som følger av prisreduksjonene.

Det er i beregningen i tabell 4.1 allerede tatt hensyn til kostnadsreduksjonene som følger av reduserte kornpriser (reduuerte fôr- og såkornpriser). Dette ga en kostnadsreduksjon på om lag 1 100 mill. kroner. Spørsmålet er hvilke andre kostnadsposter som kan reduseres.

Kostnadsposten «ikke varige produksjonsmidler», som i hovedsak inneholder «variable kostnader (gjødning, såkorn, innkjøpt fôr, vedlikehold m.v.), utgjør om lag 10 800 mill. kroner (hensyntatt lavere fôr- og såkornpriser). Dette er kostnader som i stor grad er faste per produsert enhet, noe som innebærer relativt begrensede muligheter for kutt. Det kan likevel være muligheter for noe reduksjoner, for eksempel gjennom lavere vedlikeholdskostnader og ytterligere reduksjoner på fôrsiden (som følger av ytterligere effektivisering av kraftfôrindustrien). NILFs regnskapsstatistikk viser i tillegg at det er store variasjoner mellom enkeltbruk, på både inntekts- men også på kostnadssiden. Dette indikerer at mange gårdsbruk kan ha et potensial for driftsmessige forbedringer.

Mulighetene for kostnadsreduksjoner vil også være til stede på kapitalsiden. Dette kan også ses i sammenheng med eventuelle økninger i investeringsstøtten. Likevel er denne posten vesentlig mindre enn «ikke varige produksjonsmidler» og utgjør samlet 6 480 mill. kroner. Sett i forhold til «innsparingsbehovet» på 3 500 mill. kroner, må «kostnadskuttene» tas på flere områder enn kun på kapitalsiden.

<sup>3</sup> Budsjettnemnda for jordbruket har beregnet et nivå på arbeidsforbruket i jordbruket tilsvarende 74 300 årsverk for 2001, 70 500 årsverk for 2002 og 66 600 årsverk for 2003.

Men igjen, på samme måte som sysselsettingsreduksjoner nevnt i forrige kapittel, kostnader er ikke «noe man vedtar å kutte» (når vi ser bort fra korn/kraftfôr). Eventuelle kostnadskutt kommer som følge av rammebetingelsene bøndene lever under.

## 5 Konklusjoner

---

I denne analysen har problemstillingen, gitt av oppdragsgiver, vært å vurdere en reform av norsk landbrukspolitikk der råvareprisene i Norge forutsettes å gå ned mot et EU-nivå innen 2008. Reformen må gjennomføres innenfor rammen av en fremtidig WTO-avtale og samtidig gi levedyktige rammebetingelser for de gjenværende primærprodusenter. Hovedspørsmålet har vært: Hvordan kan dette gjøres ?

Analysen er foretatt på oppdrag av Orkla Foods AS.

Følgende hovedpunkter og konklusjoner kan trekkes ut av analysen:

- Produsentprisene (til primærjordbruket) ligger til dels betydelig lavere i våre naboland, fra om lag det halve for korn og til 20 % under for melk.
- En reduksjon av de viktigste av disse prisene til nabolandenes nivå innebærer, statistisk sett, et redusert vederlag til arbeid og egenkapital tilsvarende 3,5 mrd. kroner.
- De norske prisene kan i hovedsak reduseres gjennom (1) reduserte målpriser, (2) reduserte tollsatser og (3) lempe på tiltak som hemmer produksjon (eksempelvis konsesjonsgrenser og lignende). Sistnevnte tiltak vil sannsynligvis ikke alene gi tilstrekkelig prisreduksjonseffekt innen 2008. I tillegg bør det påpekes at reduserte kornpriser vil gi reduserte krafôrpriser og således lavere kostnader for husdyrprodusentene.
- Det som kjennetegner disse tiltakene er at de må følge av politiske vedtak (jordbruksforhandlinger og/eller Stortinget).
- Eventuelle tilpasninger til prisreduksjonene kan skje gjennom å øke tilskuddene, og/eller redusere kostnadene. Kostnadsreduksjoner kan først og fremst skje gjennom en sterkere strukturutvikling enn i dag, som vil gi lavere sysselsetting og lavere kapitalkostnader enn hva en «trendmessig framskrivning» ville ha gitt. Det må likevel påpekes at sysselsettingsreduksjoner/kostnadsreduksjoner ikke er «noe man vedtar». Norske bønder er private næringsdrivende, som foretar sine tilpasninger i forhold til de rammebetingelsene man har.
- I analysen er det, ut fra totaltall for den norske landbrukssektoren, foretatt enkle beregninger knyttet til prisreduksjonene. Disse beregningene er grove og bør av den grunn ses på som regneeksempler som illustrerer størrelsesforhold. Likevel antyder

disse at det kan synes vanskelig å gjennomføre hvert enkelttiltak (økte tilskudd, selselsettings- eller andre kostnadsreduksjoner) alene, men at det vil kreves kombinerte tiltak. Hvilken kombinasjon blir fort et politisk spørsmål som vi ikke har tatt stilling til her.

- Vi har i denne analysen i mindre grad hatt mulighet til å vurdere dynamiske forhold, tidsaspekt og langsiktighet. En reform, som ikke påtvinges utenfra, vil uansett ta tid. Det bør derfor legges en langsiktig plan for hvordan en slik eventuell reform skal gjennomføres. Alle berørte parter bør ideelt sett, få klar beskjed om framtidig utviklingsbane, som grunnlag for å treffe rasjonelle beslutninger.

# Litteratur

---

- Budsjettnemnda for jordbruket, 2003. *Jordbrukets totalregnskap 2001 og 2002. Jordbrukets totalbudsjett 2003. Registrerte og normaliserte tall. Utredning nr. 1.* Oslo
- Fødevarerøkonomisk institutt, 2002. *Jordbrugets prisforhold 2001. Serie C nr. 86.* København
- Gudem, R. og V. Søyland (red.), 2002. *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2002.* Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo
- Jordbruksverket, 2003. *Prisindex og priser innom livsmedelområdet. Års- og månadsstatistikk – 2003: 1.* Statens Jordbruksverk
- MTT Agrifood Research Finland, 2002. *Finnish Agriculture and Rural Industries 2002.* Agrifood Research Finland, Economic Research. Helsinki
- Vengnes, M. (red.), 2003. *Mat og industri 2003. Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri.* Senter for matpolitikk og marked/Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Næringsmiddelbedriftenes landsforening og Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund. Oslo