

NILF-rapport 2002–10

Landbruk og distriktspolitikk
– ein analyse av den norske landbruksstøtta

Agriculture and regional policy
– an analysis of agricultural support in Norway

Agnar Hegrenes
Stig S. Gezelius
Frode Kann
Klaus Mittenzwei

Tittel	Landbruk og distriktpolitikk – ein analyse av den norske landbruksstøtta
Forfattere	Agnar Hegrenes, Stig S. Gezelius, Frode Kann, Klaus Mittenzwei
Prosjekt	Den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta i Noreg og samanlikningar med andre næringar (prosjektnr. 131980/510) Internt prosjektnummer: L019
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2002
Antall sider	180
ISBN	82-7077-499-5
ISSN	0805-7028
Emneord	landbrukspolitikk, distriktpolitikk, næringsstøtte, klassifisering, kvantifisering, jordbruk, skogbruk, fiskeri, industri

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 driftsgranskingene 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

I norsk politikk skil ein mellom den smale og den breie distriktspolitikken der den smale politikken omfattar slikt som differensiert arbeidsgjevaravgift og investeringsstøtte til utvalde geografiske område. Den smale politikken er administrert av Kommunal- og regionaldepartementet. Den breie distriktspolitikken er t.d. sektorpolitikk der distriktspolitiske omsyn er ein grunn for tiltaket, eller det er tiltak og ordningar som utjamnar og kompenserer for å oppnå like resultat for grupper og område. Landbrukspolitikken er ein del av den breie distriktspolitikken, men det er fleire andre mål enn distriktpolitikk i landbrukspolitikken. Verkemidla i landbrukspolitikken er som regel klassifiserte etter type, ikkje etter formål eller effekt i høve til dei enkelte politiske måla. Difor er det vanskeleg å vite kva av landbrukspolitikken som er distriktpolitikk og kva som er noko anna. I denne rapporten drøftar vi korleis ein kan klassifisere og måle politikk i høve til distriktspolitiske mål.

Arbeidet med rapporten var i hovudsak avslutta sommaren 2002. Endringar i verkemiddelbruk i jordbruksavtalen for 2002–2003 og forslag til endringar i statsbudsjettet for 2003 er berre i liten grad omtala og innarbeidd i rapporten.

Rapporten er ein viktig del av prosjektet «Den distriktspolitisk komponenten av landbruksstøtta i Noreg og samanlikningar med andre næringar». Prosjektet er finansiert av programmet Regional utvikling under området Kultur og samfunn i Noregs forskingsråd.

Forskar Sjur Spildo Prestegard hadde prosjektansvaret til han reiste utanlands hausten 2001. Då overtok forskingssjef Agnar Hegrenes ansvaret. Han har skrive rapporten unnateke kapittel 9.3 som forskar Stig Strandli Gezelius har skrive, og kapittel 9.4 som forskar Frode Kann, NIBR, har skrive. Kapittel 9.3 og 9.4 er på bokmål, mens rapporten elles er på nynorsk. Forskar Klaus Mittenzwei har utført JORDMOD-utrekningane i kapittel 8.

Anne Moxnes Jervell, Sjur Spildo Prestegard og Ola Flaten, alle NILF, har lese og kommentert utkast til rapport. Delar av innhaldet har vore diskutert på nettverkssamlingar innan forskingsprogrammet. Vi takkar alle for nyttige synspunkt. Siri Fauske har klargjort manuskriptet for trykking.

Oslo, november 2002

Leif Forsell

Innhold

	Side
SAMANDRAG.....	1
SUMMARY	9
1 BAKGRUNN, FORMÅL OG PROBLEMSTILLING.....	17
1.1 Bakgrunn.....	17
1.2 Formål	19
1.3 Problemstilling	19
1.4 Avgrensing og organisering av rapporten.....	20
2 NÆRINGSSTØTTE	23
2.1 Aktuelle definisjoner.....	23
2.2 Omfang og samansetjing av støtte til utvalde næringer etter Statistisk sentralbyrås opplegg	25
2.3 Valt definisjon av næringsstøtte	28
3 OPPLÈGG FOR KVANTIFISERING AV DISTRIKTSPOLITISK KOMponent AV LANDBRUKSSTØTTE.....	29
3.1 Generelt om landbruksstøtte	29
3.2 Aktuelle kriterium for å måle distriktskomponent av støtte	30
3.3 Valt definisjon og opplegg.....	39
4 MÅL OG VERKEMIDDEL I LANDBRUKSPOLITIKKEN	41
4.1 Mål med landbrukspolitikk.....	41
4.1.1 Landbrukspolitikk fram til andre verdenskrigen.....	41
4.1.2 Landbrukspolitiske mål etter andre verdenskrigen.....	42
4.1.3 Merknad til utviklinga i politikk.....	46
4.1.4 System for implementering og gjennomføring av politikken	46
4.1.5 Distriktspolitiske verkemiddel i landbrukspolitikken – kort historisk oversyn	48
4.2 Tidlegare klassifisering av verkemiddel	49
4.2.1 Inndeling i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Kommunal- og regionaldepartementet.....	49
4.2.2 Klassifisering av tiltak i FOLA-2002	50
4.3 Geografisk fordeling av støtte	53
4.4 Oppsummering	54
5 TIDLEGARE ARBEID OM EFFEKT AV LANDBRUKSPOLITIKK	55
5.1 Prinsipielle arbeid om landbruk og distriktspolitikk.....	55

	Side
5.2 Generelt om forskning om effektar av landbrukspolitikken.....	56
5.3 Økonometriske analysar	58
5.4 Optimeringsmodellar for kvantitative analysar	59
5.5 Resultat frå bruk av optimeringsmodellar m.m.....	59
5.6 Andre analysar	62
5.7 Ringverknader av landbruk og foredlingsindustri	62
6 KLASIFISERING OG KVANTIFISERING AV LANDBRUKSPOLITISKE TILTAK.....	67
6.1 Klassifisering av verkemiddel etter distriktspolitisk formål	67
6.1.1 Distriktspolitisk motiverte tiltak (Gruppe 1).....	68
6.1.2 Sektortiltak der distriktspolitikk er ein av fleire grunnar for å ha tilskottet (Gruppe 2).....	70
6.1.3 Ordningar som ikkje er motiverte med distriktspolitikk, men som likevel kan ha distriktspolitiske verknader (Gruppe 3)	73
6.1.4 Andre landbrukspolitiske ordningar	74
6.2 Fordeling av støtte etter formål.....	75
6.3 Samsvar mellom soneinndeling for distriktspolitikk og jordbrukspolitikk?	77
6.4 Distriktspolitisk komponent av jordbruksstøtte på bruksnivå	79
6.4.1 Metode.....	79
6.5 Kvantifisering.....	82
6.6 Merknad til metoden	85
7 FORDELING AV JORDBRUK OG JORDBRUKSSTØTTE ETTER DISTRIKTSPOLITISKE KRITERIUM.....	89
7.1 Data	89
7.2 Utviklingstrekk i jordbruket dei siste tiåra	89
7.3 Fordeling av jordbruket etter distriktspolitisk inndeling	93
7.4 Fordeling av tilskott etter soner for distriktspolitikk	96
7.5 Skjermingsstøtte.....	99
8 DISTRIKTSPOLITISK EFFEKT AV ENDRING I LANDBRUKSPOLITIKKEN	103
8.1 Innleiing.....	103
8.2 Modellutrekningar av endra politikk.....	104
8.2.1 Metode.....	104
8.2.2 Scenarium.....	105
8.2.3 Resultat.....	106
8.3 Mogelege effektar av meir globalisering.....	108
9 SAMANLIKNING MED ANDRE NÆRINGAR	111
9.1 Innleiing.....	111
9.2 Skogpolitikk	112
9.2.1 Mål for skogbruket	112

	Side
9.2.2	Verkemiddel i skogbrukspolitikken113
9.2.3	Effekt av skogpolitikk.....113
9.3	Støtteordninger for fiskerinæringen.....114
9.3.1	Historisk bakgrunn.....114
9.3.2	Statsstøtten – intensjon og praksis.....115
9.3.3	Dagens støtteordninger over Hovedavtalen.....118
9.3.4	Distriktpolitisk relevante støtteordninger utenfor Hovedavtalen120
9.3.5	Ytre rammebetingelser.....121
9.4	Industri og næringsstøtte.....124
9.4.1	Sysselettingsandeler i enkelte industrigrener målt mot samlet sysseletting.....126
9.4.2	Hvor mye er «høye» andeler?.....127
9.4.3	NIBR11.....127
9.4.4	Befolkningsstørrelse.....128
9.4.5	DU-område og differensiert arbeidsgiversavgift.....129
9.4.6	Lokalisering av enkelt næringer.....130
9.4.7	Aggregerte kommuner – bo- og arbeidsmarkedsregioner.....132
9.4.8	Jordbrukssysselettingen som referanse.....133
9.4.9	Sysselettingsandeler målt mot privat sysseletting.....134
9.4.10	Konklusjon vedrørende sysseletting som indikator.....135
10	DRØFTING OG KONKLUSJONAR.....137
	REFERANSAR.....147
VEDLEGG 1	LANDBRUKSPOLITISKE DOKUMENT OG TILTAK SOM ER SPEIELT RELEVANTE FOR DISTRIKTS- POLITIKKEN.....159
VEDLEGG 2	LANDBRUKSPOLITISKE VERKEMIDDEL DER DISTRIKTSOMSYN ER NEMNDE I FORMÅLET MED ORDNINGA.....162
VEDLEGG 3	UTVALDE DISTRIKTPOLITISKE OG LANDBRUKS- POLITISKE KJENNETEIKN VED KVAR KOMMUNE I LANDET.....171
VEDLEGG 4	FORDELING AV KOMMUNANE ETTER JORD- BRUKETS DEL AV TOTAL SYSSELETJING I KOMMUNEN. 1998.....179
VEDLEGG 5	UTVALDE NØKKELTAL FOR SKOGBRUKET.....180

Samandrag

Distriktspolitiske omsyn har lenge vore nytta som argument for støtte til norsk jordbruk, men det har vore fleire mål med jordbrukspolitikken. Det har vore og er ein omfattande verkemiddelbruk, både økonomiske og andre verkemiddel, for å nå måla i politikken. I jordbruksavtale og statsbudsjett er verkemidla grupperte etter type, og i mindre grad etter formål. Det er i tillegg mange støtteformer som ikkje går over statsbudsjettet. Tilsvarande gjeld andre næringar og. Difor er det ikkje lett å vite kva av støtta til ei næring som er begrunna med distriktspolitikk og kva som eventuelt er begrunna med andre omsyn. I det prosjektet som denne rapporten er ein del av, har vi prøvd å skaffe meir innsikt i kva som er distriktspolitisk del av næringsstøtte, spesielt støtte til jordbruket.

Hovudmålet med prosjektet har vore
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 distriktspolitiske mål.

Dette har vore konkretisert i følgjande delmål:

- 1) *Å drøfte omgrepet næringsstøtte og definere kva som er overføring til ei næring generelt og til landbruket spesielt.*
- 2) *Å utvikle og drøfte metodar som kan nyttast for å analysere den distriktsmessige betydninga av næringsstøtte til privat næringsliv generelt og for landbruket spesielt.*
- 3) *Å bruke den/dei utvikla metodane for å rekne ut og analysere effekten av den distriktspolitiske komponenten av landbruksstøtta med omsyn til nasjonale distriktspolitiske mål og i lys av internasjonale utfordringar.*
- 4) *Å samanlikne den distriktsmessige effekten av næringsstøtte overfor landbruket med tilsvarande for enkelte andre næringar.*

Dette er så operasjonalisert i følgjande spørsmål:

- Korleis har andre definert næringsstøtte generelt og for landbruk spesielt?
- Kva definisjon skal vi velje for vår analyse?
- Kva kriterium bør ein nytte for å klassifisere næringsstøtte etter distriktsprofil?
- Kva metodar finst for å klassifisere landbrukspolitikken etter distriktsprofil, og er det mogeleg å forbetre desse metodane?
- Kva klassifiseringssystem skal vi bruke i denne rapporten, og korleis blir distriktsprofilen av landbrukspolitikken når ein nyttar klassifiseringssystemet?
- Korleis kan ein måle effekten av næringsstøtte i distriktspolitisk samanheng?
- Korleis vil friare handel påverke jordbruket, og kva vil dei distriktspolitiske konsekvensane av internasjonalisering bli?
- Korleis er distriktsprofilen i landbrukspolitikken samanlikna med distriktsprofilen i annan næringspolitikk?

- Har jordbruket større distriktspolitiske effekt enn andre næringer, og har støtte til jordbruket større effekt enn støtte til andre næringer?
- Er det mogeleg å omgjere landbruksstøtte til støtte til andre næringer, og kva vil den distriktspolitiske effekten eventuelt bli av slik omlegging?

I denne rapporten drøftar vi ikkje argument for eller mot landbrukspolitikk og distriktspolitikk. Vi går ut frå at det er slik politikk.

Landbrukspolitikk vil i denne rapporten omfatte politikk overfor jordbruk, hagebruk og skogbruk. Hovudvekta er på jord- og hagebruk. Skogbruk er i stor grad omtala for seg. Jordbruk og jordbruksbasert næringsmiddelindustri er på mange måtar gjensidig avhengige av kvarandre. I den grad politikk overfor foredlingsindustri er ein del av jordbrukspolitikken, har vi omtala denne politikken, elles ikkje.

Prosjektet er i stor grad empirisk, det er lagt lite vekt på teoridrøfting og teoriutvikling.

Kapittel 2 er ei drøfting av omgrepet næringsstøtte, og vi refererer tal frå utrekningar av næringsstøtte. Næringsstøtte har vore definert i fleire samanhengar, mellom anna av OECD når det gjeld jordbruk og av Statistisk sentralbyrå (SSB) og Finansdepartementet for norske tilhøve. Alle desse definerer og måler næringsstøtte slik at mange former for støtte kjem med. Vi har valt å ta utgangspunkt i den definisjonen SSB nyttar:

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

Den *effektive støtteren* (ERA=Effective Rate of Assistance) er definert som den prosentvise endringa i ei nærings evne til å lønne primærfaktorane som følgje av næringsstøtte og skattlegging (Fæhn et al. 2001a: 7). ERA-målet er utforma slik at det kan måle i kva grad vidt forskjellige mekanismar samla sett påverkar næringane. ERA-målet vil fange opp verkemiddel som er retta mot både produksjon og bruk av innsatsfaktorar, og det fangar opp ringverknader ei næring kan ha på andre næringer gjennom prisane på leveransar mellom næringane.

Måling av næringsstøtte kan ha fleire formål, m.a. å:

- samanlikne støtte til ymse næringer i eit land i eit visst år,
- samanlikne støtte til ei næring eller ein bransje i fleire land i eit visst år,
- samanlikne utviklinga over tid i støtte til ei viss næring i eit visst land.

For ei bedrift kan det vere meir interessant å samanlikne seg med bedrifter i same bransje i andre land enn med bedrifter i ein annan bransje i same landet. Bedrifter som konkurrerer på ein open marknad, ønskjer å ha vilkår som er likeverdige med dei vilkår bedrifter i andre land har, jamfør diskusjonar om skattlegging av skipsfart, avgifter på elektrisk straum til smelteverk osv. Formål og utgangspunkt for analysen kan avgjere om ein skal samanlikne på eine eller andre måten. I dette arbeidet har vi berre samanlikna næringer i Noreg. Utrekningar for 1998 er dei nyaste vi har nytta.

Den effektive støtta til jordbruket er stor, og større enn til andre næringer. Støtta er i hovudsak som budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Andre støtteformer betyr

relativt sett mindre. I andre næringar betyr andre støtteformer jamt over meir, t.d. reduserte prisar og reduserte avgifter på innsatsfaktorar.

Resten av rapporten er konsentrert om å finne kva som er distriktpolitisk del av støtta til jordbruket, kva effekt støtta har, og om ein kan nytte systemet for å vurdere distriktpolitisk del av støtte til andre næringar.

I kapittel 3 drøftar vi opplegget for å kvantifisere distriktpolitisk komponent av næringsstøtte. Konklusjonen er å nytte følgjande inndeling av tiltak (basert på Mønnesland et al. (1999):

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

På grunnlag av denne inndelinga, har vi valt følgjande opplegg:

- å sjå på målformuleringar for enkelte verkemiddel,
- å kvantifisere tiltak etter distriktpolitiske mål og effekt, og
- å analysere kvar jordbruket er i høve til distriktpolitiske kriterium. Som eit ledd i det siste punktet ser vi på kor stor jordbruksaktiviteten er i geografiske område for distriktpolitikk.

Deretter har vi ei vurdering av effekt av politikk og kva som kan bli konsekvensar av ei globalisering også av jordbruket. I denne delen har vi delvis nytta ein partiell likevektsmodell for jordbruket.

I kapittel 4 ser vi på mål og verkemiddel i jordbrukspolitikken. Det er først ein kort historisk gjennomgang. Deretter er det ein omtale av dagens politikk, det vil i hovudsak seie politikken fram til og med år 2001. Dette kapitlet er og ein gjennomgang av korleis andre har klassifisert landbrukspolitik etter formål eller effekt.

Kapittel 5 er ei oversikt over tidlegare arbeid over effekt av jordbrukspolitik. Det er hovudsakleg referert norsk litteratur frå dei siste 10–15 åra, men nokre få utanlandske arbeid er nemnde.

Kapittel 6 inneheld sjølve klassifiseringa og kvantifiseringa av jordbrukspolitik. På grunnlag av målformuleringar i forskrifter og reglar for dei enkelte ordningane, og relativt skjønsmessige vurderingar av effekt har vi gruppert dei økonomiske verkemidla i tre grupper slik som nemnt ovanfor. Distriktstilskott på mjølk og kjøtt er dei verkemidla som har ein klarast distriktsmotivasjon. Det er enkelte område som ikkje får støtte i det heile. Distriktstilskottet for mjølk omfattar ein større del av landet enn distriktstilskott for kjøtt, og det er færre soner for distriktstilskott på kjøtt. Soneinndelinga er relativt detaljert, og mange kommunar er delte på fleire soner. I andre regionar er heile fylke i same sone. Til saman utgjer desse tilskotta ca. 1 milliard kroner.

Ein del andre tilskott gjeld heile landet, men satsane er differensierte geografisk. Dette gjeld m.a. areal- og kulturlandskapstillegg. I slike tilfelle har vi gått ut frå at

støtte til dei områda som har lågaste satsane, og som regel er sentrale område, ikkje inneheld nokon distriktpolitisk komponent. Tilskott utover dette har vi rekna som distriktsstøtte. Vi har også sagt at fraktordningar er distriktsstøtte. Ut frå ei relativt skjønsmessig fordeling vil ca. 1,5–2,4 milliardar kroner vere den distriktpolitiske komponenten av tiltak der distriktpolitikk er ei av fleire årsaker til å ha ordninga. Årsaka til intervallet er alternativ klassifisering av BU-midlar. I det minste talet er dei ikkje inkluderte, i det største er dei med fullt ut. I enda ei anna gruppe har vi klassifisert resten av tiltaka som vi meiner kan ha distriktpolitisk effekt sjølv om dette ikkje er formålet ut frå det som står i forskrifter etc. Denne gruppa er på ca. 8,8 milliardar kroner, eller den største delen av budsjettstøtta. Spesielt der det er eit regionalt mønster i produksjonsfordelinga, vil relativt generelle tilskott kunne ha regional effekt. I tillegg til budsjettstøtte kjem ca. 8 milliardar kroner i skjermingsstøtte som på grunn av regional produksjonsfordeling kan ha regional effekt.

Vi har også utvikla ei klassifisering på bruksnivå. Der har vi teke utgangspunkt i rekneskap (referansebruksutrekningar) og sett på inntektsstrukturen. Støtte til enkeltbruk vil vere avhengig av kva som er produsert, kor mykje som er produsert, korleis det er produsert, og kvar det er produsert. Det er særleg den siste delen vi er interesserte i, men det kan vere samanheng mellom kva og kvar, og mellom kor mykje og kvar (ulike bruksstorleikar dominerer i ulike område). Enkelte økonomiske verkemiddel kjem ikkje til uttrykk i ein gardsrekneskap, t.d. frakttilskott, grensevern osv. Det er og mange marknadsordningar (utover fraktordningar) som kan ha distriktseffekt, t.d. marknadsordningar på mjølk, kjøtt og korn. Difor er det ikkje utan vidare gitt korleis ein skal definere ein distriktpolitisk komponent på bruksnivå. Vi har utvikla eit system som liknar på det som vi nytta på sektornivå. Systemet byggjer på at støtte til brukarar i dei områda som får minst støtte, ikkje inneheld nokon distriktpolitisk komponent. På grunn av struktur-differensiering av støtte, vil støttenivået variere med produksjonsomfang (bruksstorleik) også innan område. Ved definisjon av distriktskomponenten, «lukar» vi bort struktureffekten innan kvar produksjon. Enkelt sagt er det såleis støtte utover støtte til dei bruka som får minst støtte ved ein viss bruksstorleik, som er distriktpolitisk komponent etter denne definisjonen. Bruk utan distriktpolitisk støtte vil typisk vere bruk på Jæren. Bruk i andre område vil for dei fleste verkemiddel ha høgare sats for eit eller fleire verkemiddel. Differansen i tilskott mellom mjølkeproduksjonsbruk med ca. 12 årskyr i Finnmark og på Jæren var i storleiksorden kr 175 000 i 1999. Skilnaden skuldast både at enkelte satsar er større i Finnmark og at finnmarksbruka har større areal per ku. Dette er ytterpunkta, dei aller fleste ligg nærmare Jæren enn Finnmark.

Området utan distriktpolitisk del av landbruksstøtta er lite i høve til distriktpolitisk inndeling av landet. Den jordbruksmessige distriktsinndelinga skil seg frå den distriktpolitiske inndelinga.

Ut frå dette er det såleis ein relativt liten del av landbrukspolitikken som i hovudsak er distriktsmotivert. Det aller meste er motivert generelt eller med andre omsyn i tillegg til distriktsomsyn, men på grunn av regional fordeling av produksjonsmønster kan generelle verkemiddel ha distriktseffekt. Metoden gjev difor ikkje noko spesielt klare resultat i høve til å klargjere kva som er distriktpolitisk komponent. Det er grunn til å nytte andre metodar i staden eller som supplement.

I kapittel 7 ser vi på fordeling av jordbruk, jordbrukssysselsetjing og støtte til jordbruk etter distriktpolitiske kriterium: soner for arbeidsgjevaravgift, geografisk inndeling for distriktpolitiske verkemiddel og etter sentralitet. Vi ser både på kor stor del av totalen for landet som er i dei enkelte områda, og vi ser på kor stor jordbruksaktiviteten er i høve til folketalet i regionane. Det siste seier kanskje mest om kva jordbruket betyr i dei enkelte områda.

Av ca. 70 700 driftseiningar i 1999 var 51 prosent i kommunar med redusert sats for arbeidsgjevaravgift, mens 63 prosent av driftseiningane var i kommunar med distriktpolitisk prioritet (sone A–D). I alt 54 prosent av arbeidsinnsatsen var i kommunar med redusert arbeidsgjevaravgift, og 65 prosent var i kommunar med prioritet for distriktpolitiske verkemiddel. Korn og andre åkervekstar og gris- og fjørfehald var i hovudsak i område med låg distriktpolitisk prioritet, mens sauehald og i litt mindre grad mjølkeproduksjon var «overrepresentert» i område med distriktpolitisk prioritet.

Sett i høve til folketalet er det spesielt i kommunar med 5,1, 6,4 og 10,6 prosent i arbeidsgjevaravgift at det er stor jordbruksaktivitet. Både i kommunar utan arbeidsgjevaravgift og i kommunar med full arbeidsgjevaravgift er det langt mindre arbeidsinnsats i jordbruket per 1 000 innbyggjarar.

Når ein nyttar prioritet for distriktpolitiske verkemiddel som kriterium, er det kommunar med prioritet C og B som har størst jordbrukssysselsetjing i høve til folketalet.

Ved ei inndeling av kommunane i fem grupper etter sentralitet er det flest årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjarar i dei minst sentrale kommunane (62,9 årsverk), det vil seie i område med sentralitet 5. Det var 37,6 årsverk per 1 000 innbyggjarar i kommunar med sentralitet 4. Tilvarande tal var 32,0 i kommunar med sentralitet 3, mens det var 15,9 og 4,8 i kommunar med sentralitet 2 og 1.

I 1998 var 3,4 prosent av sysselsette personar sysselsette i jordbruket. Medianverdien for kommunar var 6,8 prosent. Det var åtte kommunar der jordbruket stod for meir enn 30 prosent av arbeidsplassane. Lesja var på topp med 35,7 %. Dei andre sju kommunane var Frosta, Rennesøy, Finnøy, Bjerkreim, Vang, Tolga og Namdalseid. I 36 kommunar var sysselsetjinga i jordbruket mellom 20 og 30 prosent av total sysselsetjing i kommunen. Kommunar med relativt stor del av sysselsetjinga i jordbruket er typisk små kommunar. Berre fem av dei 44 kommunane med meir enn 20 prosent sysselsetjing i jordbruket, er utanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Det var 34 kommunar der jordbruket stod for mindre enn 1 % av sysselsetjinga i 1998. Denne gruppa er svært ueinsarta i og med at m.a. sju av dei ti største byane i landet og 7 av 19 finnmarkskommunar var i denne gruppa.

Alt i alt viser dette at totalt sett betyr jordbruket mest for sysselsetjinga i lite sentrale kommunar med høg distriktpolitisk prioritet, men det er unntak frå denne regelen, m.a. kystkommunar i Finnmark.

I kapittel 7 har vi og fordelt budsjettstøtte og skjermingsstøtte etter distriktpolitiske kriterium. For ein del store postar har vi hatt tilgang på kommunetal. For andre støtteordningar har vi fordelt støtte ut frå fordelingsnøklar. Ved slik fordeling har vi m.a. gått ut frå same gjennomsnittlege ullmengde per vaksen sau i alle

område, ei bestemt kjøttmengde per ku, andre storfe, svin og sau osb. Eit anna «problem» er at ein del kommunar er delte på fleire soner for ein del tilskottsordningar, t.d. distriktstilskott på mjølk og kjøt, mens vi har plassert alle kommunar i ei sone. Det vil seie den sona som vi trur er mest representativ for kommunen.

Kommunar med 6,4 prosent eller mindre i arbeidsgjevaravgift får ein større del av budsjettstøtta enn det dei har av arbeidsinnsats i jordbruket. Spesielt kommunar med full arbeidsgjevaravgift får mindre enn gjennomsnittet i budsjettstøtte per årsverk i jordbruket. Sett i høve til verkeområdet er det spesielt kommunar med prioritet A og B som får mykje budsjettstøtte i høve til arbeidsinnsatsen i jordbruket.

Ein relativt større del av skjermingsstøtta enn budsjettstøtta går til jordbruket i kommunar med full arbeidsgjevaravgift og kommunar utanfor området med distriktpolitisk prioritet. På grunn av at korn er både produkt og innsatsfaktor i jordbruket, at korn vert selt mellom område, og at det kan vere ein inkonsistens mellom utrekning av budsjettstøtte og skjermingsstøtte kan ein ikkje utan vidare summere tala for dei to støttetypane. I høve til SSBs effektive næringsstøtte er det og nokre støttepostar (både positive og negative) som ikkje er fordelte. Difor har vi ikkje fått fram eit fullstendig bilete av den geografiske fordelinga av total støtte.

Mens kapittel 7 seier ein del om kva jordbruket betyr i dei enkelte områda, har vi i kapittel 8 prøvd å seie noko om effekten av landbrukspolitikk. Dette har vi delvis gjort ved hjelp av JORDMOD-utrekningar for enkelte scenarium for framtidig politikk, og delvis ved ei drøfting av ein del forhold som kan verte forhandla om i dei WTO-forhandlingane som nyss er komne i gang. Dei scenaria vi har sett på er:

- Fjerning av distriktsprofil i verkemiddelbruken
- Oppheving av kvoteordning på mjølk
- Redusert regulering (prisutjamning) i mjølkesektoren
- Reduksjon i grensevern.

Resultata viser at alle desse fire scenaria vil vere til mest ulempe for distriktsjordbruket, med enkelte unnatak. Utjamningssystemet for mjølk synest spesielt viktig for distrikta.

Kapittel 3–8 gjeld i hovudsak jordbruk. Kan det systemet som er utvikla for jordbruket overførast til andre næringer? Dette er tema for kapittel 9.

Først i kapittel 9 har vi ein gjennomgang av mål og verkemiddel i fiskeripolitikken, og deretter skogbruk. På same måte som for jordbruket er det ein hovudavtale for fiskeria. Opphavleg var formålet med fiskeristøtta å gjere fiskeria uavhengige av støtte, men i praksis vart det ei relativt varig ordning for inntektsstøtte. Fiskeristøtta var reelt sett på topp rundt 1980 og har sidan minka. Internasjonale avtalar var ein viktig faktor i dette. Utover 1990-åra då støtta var komen ned på eit langt lågare nivå enn før, kom distriktpolitiske motiv sterkare inn enn tidlegare som grunngjeving for det som var att av støtte.

Fiskerinæringa er ei internasjonal næring ved at storparten av produkta vert eksporterte. Også skogbruket er ei internasjonal næring. Det er i mange dokument framheva at skogbruket er ei distriktsnæring og at næringspolitikk overfor skogbruket er distriktpolitikk. Skogpolitikk har ofte vore sett på som ein del av industripolitikken, og staten er ein stor skogeigar.

På grunn av at tømmer og treforedlingsprodukt er omsette på verdensmarknaden er det svært avgrensa kva staten kan ha av støttetiltak. Ein god del av tiltaka i skogbruket er finansierte over jordbruksavtalen.

Vi har ikkje prøvd å beskrive næringspolitikk overfor industrien. Vi har heller ikkje hatt tilgang på tal for geografisk fordeling av næringsstøtte til industri. Som eit alternativ har vi sett på sysselsetjing i nokre utvalde industrigreiner som i følge SSBs utrekningar har relativt stor næringsstøtte. Dette tilsvarer at vi nytta sysselsetjing som indikator for kva jordbruket betyr i dei enkelte områda. Sysselsetjing kan og vere ein indikator for kva kommunar som «nyt godt» av støtte til industrien. Dette er likevel ein usikker indikator, og det vil vere betre å nytte data for støtte, som vi ikkje har hatt.¹ Om vi godtek sysselsettingsstrukturen som ein indikator for kva kommunar som mottok næringsstøtte utanom jordbruket, finn vi at det gjennomgåande er nokså sentrale kommunar med nokså stor befolkning som får støtte. Dette er også stort sett kommunar som ikkje er prioriterte innafor det distriktpolitiske verkeområdet. Samanlikna med kommunar som sysselsetjingsmessig er dominerte av jordbruk og dermed i større grad nyt godt av jordbruksrelaterte overføringar frå det offentlege, vert næringsstøtta til industri fordelt til andre og oftast meir sentrale deler av landet.

På grunn av m.a. internasjonale avtalar vil det vere vanskeleg å overføre næringsstøtte frå jordbruket til støtte til andre næringar. Vi har difor ikkje vurdert om støtte til andre næringar ville hatt større effekt. Alternativet til støtte til jordbruket ville kunne vere generelle distriktpolitiske verkemiddel som ikkje er i strid med internasjonale reglar for næringsstøtte. Slike har vi ikkje vurdert.

I kapittel 10 drøftar vi resultat og trekkjer følgjande konklusjonar:

- Fordi næringsstøtte kan ha mange former, og form på støtte varierer både mellom produkt innan jordbruket og mellom næringar, er det viktig å ha ei brei tilnærming til kva som er støtte når ein vurderer støtte til næringar, produksjonar og område. Elles kan ein få misvisande inntrykk av støttenivå og «avhengigheit» av politiske tiltak.
- Vi har valt å ta utgangspunkt i den definisjonen og dei utrekningane av effektiv næringsstøtte som Statistisk sentralbyrå utfører. Dette er eit vidt mål på støtte.
- Jordbruket har relativt stor næringsstøtte, men enkelte andre næringar óg har betydeleg støtte.
- Distriktpolitisk komponent av landbrukspolitik (landbruksstøtte) kan og bør målast ved å nytte fleire tilnærmingar, dvs. å analysere formål med politikken totalt og dei enkelte verkemiddel, kor mykje pengar som er knytt til verkemiddel med ymse formål, kvar jordbruket er i høve til distriktpolitiske kriterium osv.
- Av budsjettstøtta til jordbruket utgjer tiltak der distriktsomsyn er einaste mål om lag 1 milliard kroner. Tiltak der distriktsomsyn er eitt av fleire mål, men der ein kan skilje ut ein distriktskomponent, utgjer om lag 1,5–2,5 milliardar kroner, avhengig av korleis ein reknar BU-midlar. Tiltak som er relativt generelle, men kan

¹ Østlandsforskning ved Morten Ørbeck har hatt eit prosjekt om fordeling av statsbudsjettet. I avslutningsfasen av vårt prosjekt har vi fått vite at han har fått tilgang på kommunedata for støtte til industri. Slike data vil vere betre enn å nytte sysselsetjing som indikator på støtte. Prosjektresultata er publiserte i Ørbeck (2002).

ha distriktpolitisk effekt, utgjer om lag 8,8 milliardar kroner. I tillegg kan skjeringsstøtte på om lag 8 milliardar kroner ha distriktpolitisk effekt.

- Sysselsetjinga i jordbruket er relativt størst i høve til folketalet i område med høg distriktpolitisk prioritet, med unntak for delar av området med høgast distriktpolitisk prioritet, t.d. Finnmarkskysten der det er lite jordbruk.
- Jordbruk er ei meir typisk distriktsnæring enn andre næringar som har relativt stor næringsstøtte.
- Dei landbrukspolitiske tiltaka har distriktpolitisk effekt, men effekten er vanskeleg å kvantifisere.
- Reduksjon i grensevern for jordbruket vil kunne få størst negativ effekt for jordbruket i distrikta, men den faktiske effekten vil vere avhengig av norske prioriteringar innafor det som er legalt i høve til internasjonale avtalar.
- Internasjonale avtalar set strenge grenser for næringsstøtte til andre næringar enn jordbruk. Det er difor tvilsamt om det er mogeleg å overføre næringsstøtte frå jordbruk til andre næringar. Vi har difor ikkje vurdert om ein kunne oppnådd meir distriktseffekt ved å overføre støtte frå jordbruk til andre næringar.

Summary

Regional concerns have been and are still often mentioned as one of the reasons for supporting Norwegian agriculture, but there are several other goals than to support the regions. Many measures have been applied in order to achieve the goals, both financial and others. In the state budget the measures are normally classified according to type, for instance price support, investment grants, market support etc., and not according to objectives. In addition there are many support measures that do not show up in the state budget. Therefore, it is not easy to know what measures that are implemented in order to achieve regional objectives.

The main objective of this analysis has been to discuss, develop, and test systems which classify support according to regional profile, and can be the basis for analysis of effects of support in order to achieve national objectives. This has been formulated as four subgoals:

- (1) To discuss the term industrial support and define what is meant by industrial support in general and support to agriculture especially;
- (2) to develop and test methods that can be used to analyse the regional importance of industrial support in general and to agriculture especially;
- (3) to apply the developed methods to calculate the regional component of agricultural support and to analyse the effects of the policy on the regional policy goals, taking international trends concerning agricultural support into account; and
- (4) to compare the effect of agricultural support to support to other industries.

Based on these goals, we have formulated some questions:

- How is industrial support defined in other analyses?
- What definitions should we apply?
- What is the best criterion to apply when classifying support according to regional policy?
- What methods are available for classifying agricultural support according to regional dimensions, and how could the methods be improved?
- How strong is the regional profile of agricultural policy?
- What would be the effect of freer international trade in agricultural commodities on Norwegian agriculture, and what would the effects be on the regional distribution of Norwegian agriculture?
- How important is regional concerns in agricultural policy compared with the regional concerns of other sector policies?
- Is agriculture more important than other industries for remote regions, and have support for agriculture greater regional impacts than support to other industries?

- Is it possible to change from agricultural support to support for other industries, and what would the effects of such a change be?

Arguments for or against agricultural policy and regional policies are not discussed in this report. We take it for granted that such policies exist.

Agriculture includes in most cases also horticulture and forestry, and agricultural policy includes policies towards all these industries. Forestry is treated separately while horticulture is included in agriculture in this report. Agriculture and processing industries are in many ways mutually dependent, but policies towards processing industries are included only as far as the agricultural policy includes processing industries.

The project and this report are mostly empirical, with little emphasis on theory and development of theory.

Chapter 2 contains a discussion of industrial support, and gives some figures for support to various industries. Industrial support has been defined and estimated by several institutions, for instance OECD concerning agriculture (PSE estimates), and Statistics Norway and the Ministry of Finance concerning Norwegian industries. All these definitions and estimates are broad in the sense that many types of support are included. We have based our analysis on the same principles as Statistics Norway does, but in some cases we have regarded only budget support and support from border protection. The definition of assistance (support) is as follows:

“The extra remuneration of owners of primary factors of production caused by the aggregate effect of government support.”

The effective rate of assistance (ERA) is the percent change in remuneration of the primary factors of production due to support and taxes. The ERA-estimate include widely different mechanisms that have an influence on the industries, both towards factors of production (inputs) and output, also spill over effects that one industry might have on other industries.

Estimating assistance might have several and different purposes, for instance

- to compare assistance to various industries within a country in a specific year;
- to compare assistance to an industry or a sector in several countries, or
- to compare the changes in assistance towards one or more industries over time.

A company might be more interested in comparisons with companies in the same sector in another country than comparisons with companies in other sectors in the same country. Businesses competing in an open market, compare themselves with businesses in other countries, as is clear from the Norwegian discussion on how to tax shipping, and on taxes on electricity to the smelting plants. Purpose of the analysis is important for what to compare. In this report we compare only industries within Norway. Estimates for 1998 is the most recent we have had access to.

Agriculture had a high effective rate of assistance, higher than other industries. The support is mainly as direct support via budget transfers and higher prices due to high import tariffs for many agricultural products. Other forms of support are of

less importance to agriculture, while reduced priced and reduced taxes on inputs are more important for other industries.

The remaining part of the report is concerned with deciding how much of the support can be regarded as regional support, what effects the policy has, both concerning agriculture and other industries. In Chapter 3 we develop a system for classifying policies. The starting point is a classification system used by Mønnesland et al. (1999) where policy measures are classified as

1. Measures motivated by regional policy
 - a. Regional policy measures administrated by the Ministry of Local Government and Regional Development
 - b. Sector policies motivated by regional policy goals
 - c. Sector policies where regional policy is one of several motivations
2. Measures not motivated by regional policy objectives, but can be expected to have regional effects
3. Measures that are regarded as not having a particular regional effects.

Based on these, we have decided to

- take a closer look at the goals formulated for each measure and classify the measures according to stated objectives
- quantify the support granted through measures according to the classification
- analyse the regional distribution of agriculture compared with regional policy areas
- analyse the effects of possible changes in the agricultural policy.

Chapter 4 contains a short presentation of previous and present agricultural policy. There we also describe how other authors have classified policy measures according to objectives and effects.

Chapter 5 contains a review of previous analysis of effects of agricultural policies on regional development. The focus is on Norwegian reports from the latest 10–15 years, but some foreign reports are mentioned.

Our classification system is developed in chapter 6. That chapter also contains the estimates of the financial importance of agricultural policy measures motivated by regional policy concerns, or expected to have particular effects on regional distribution of agriculture. Regionally differentiated deficiency payments to milk and meat are the two agricultural policy measures with the clearest regional motivation. Producers in some regions do not receive any such payments. There are ten zones in the milk scheme, and fewer for meat. A greater part of the country is included in the milk scheme than in the meat scheme. The zoning is rather detailed. Some municipalities are split in as much as four zones for the milk scheme. In other cases whole counties are in one and the same zone. The sum of these deficiency payments are approximately NOK 1 billion.

Some measures apply to the whole country, but the rates differ. This is the case for the acreage and cultural landscape payments. The rates are lowest in the most central regions. The rates also vary with the acreage on each farms, with highest rates for the smaller areas. In such cases we have assumed that regions with the

lowest rates do not receive any payment motivated by regional policy goals. The higher rates for other regions are said to be motivated by regional policy goals. Transportation support is also included in these group of measures. In total NOK 1.5–2.5 billions are classified in this group. Measures with a relatively clear regional policy motivation thus sum up to NOK 2.5–3.5 billions. Another NOK 8.8 billions might have regional effects though that do not seem to be the main motivation behind the measures. In addition, the value of the border protection is estimated to approximately NOK 8 billions. That means that the greater part of the agricultural support is motivated by other objectives than regional concerns, according to this way of classification. However, most of these might have regional effects. One reason is that many productions have a regional pattern. Rather general measures towards a production with a regional pattern can have regional effects though they are not regionally differentiated.

We have also estimated support at farm level based on accounting information on income structure for different types of farms. At farm level, the amount of support depends on where the farm is located, and what, how much, and how it produces. In this project the focus is on “where”. However, many support measures are differentiated both according to size of production and where the farm is located. We have tried to separate the effects of size from the effects of location. Some measures that are easy to observe at national level, is not apparent at farm level, for instance some forms of transportation subsidies. Also the effects of marketing orders are not directly observable at farm level, but can be very influential. The way we have handled this is to assume that support to farms in regions with least support have no regionally motivated support, while additional support to farms of similar size in other regions is classified as regional support.

The region with least support, which we have defined as the region with no regional support, is a small part of Norway, typically in the Jæren area, close to Stavanger. A milk producing holding with 15 dairy cows in Finnmark received approximately NOK 175,000 more in support than a holding of similar size in Jæren. The difference is due to both higher subsidy rates in Finnmark and that a holding in Finnmark typically farms a larger area. Most other holdings are closer to the Jæren holding than to the holding in Finnmark.

In the regional policy there are two main measures, the reduced payroll tax and the areas where special investment grants can be applied. These measures are applied in a smaller part of Norway than the region with least agricultural support. In chapter 7 we look at how much of the agricultural activity and employment that are located to the various regions according to regional policy. We present figures for the activity and employment as such, and per 1,000 inhabitant in the region. We regard the latter as the best indicator for the importance of agriculture in each region. The analysis is based on data from the agricultural census in 1999.

Of a total of 70,700 holdings in 1999, 51 % was in municipalities with the highest rate of payroll tax, while 63 % was in municipalities qualified for special regional policy measures. 54 % of agricultural employment was in the municipalities with reduced payroll tax, and 65 % was in the municipalities subjected to special regional policy measures. Cereal production, pig and poultry are most common in

regions with low regional policy priorities, while sheep farming and, to a somewhat lesser extent, milk production are rather common in regions with high regional policy priorities.

Per 1,000 inhabitants there is less agricultural employment in municipalities with the highest and the lowest payroll tax, that is the most central and the least central regions. Agricultural employment is relatively much more important for total employment in the regions in between (with payroll tax of 5.1 %, 6.4 % and 10.6 %).

In less central municipalities, there were on average 62.9 man years in agriculture per one thousand inhabitants (centrality 5). There were 37.6 man years per one thousand inhabitants in municipalities with centrality 4, 32.0 man years in municipalities with centrality 3, and there were 15.9 and 4.8 man years in municipalities with centrality 2 and 1.

In 1998, 3.4 % of the employed persons had agriculture as their main employment. The median value for all municipalities was 6.8 %. In eight municipalities agricultural employment was more the 30 % of total employment, and in another 36 municipalities agricultural employment was between 20 % and 30 %. Lesja is the municipality with the highest percentage of employed in agriculture (35.7 %). The seven other municipalities with more than 30 % of the employed in agriculture were Frosta, Rennesøy, Finnøy, Bjerkreim, Vang, Tolga, and Namdalseid. Municipalities with a high employment in agriculture typically have below average population numbers, and they are not very central. The municipalities with a small percentage of the population in agriculture (less than 1 %) are a rather heterogeneous group consisting of for instance seven of the ten biggest cities in Norway and seven of nineteen municipalities in Finnmark county. This means that agriculture is most important for total employment in municipalities which are in the periphery and have high priority in the regional policy, though not without some exceptions such as coastal areas in Finnmark.

In chapter 7 we have also estimated how much of the agricultural support that goes to the different regions for payroll tax and regional policy measures. The estimate is an aggregate of data for each municipality. Municipality data are easily available for some schemes. For some other schemes we have made our own estimations based on distribution formulas, for instance number of hectares and animals in each municipality. We have made estimations for both budget support and border protection. The results indicate that central regions receive less budget support per man year than the less central regions do. It is the opposite for border protection. Because cereals are both an output and an input in agriculture, and are traded between regions, and there might be some inconsistency in the estimates for cereals it might be wrong to add the two estimates.

Chapter 8 is a short discussion of regional effects of agricultural policy. We apply first a partial regional equilibrium model to estimate effect of some scenarios of possible changes in agricultural policies. These scenarios include the removal of the regional differentiation of agricultural policy measures, to abolish the milk quota system, to change the price discrimination and price pooling system for milk, and to reduce import tariffs. All these changes seems to incur most disadvantages to

agriculture in less central regions. The price discrimination and price pooling system for milk seems to be very important for less favoured areas. The chapter also contains a discussion of possible topics for the ongoing WTO negotiations and what impacts possible results might have on the regional distribution of Norwegian agriculture.

While chapters 3–8 mainly are regarding agriculture, chapter 9 concerns fishery, forestry and some industrial sectors. Can the methods for classifying and estimating regional support be applied to these sectors?

Analyses of public documents are obviously possible for all sectors. We have done it for fishery and forestry, but have not tried to analyse industrial policy. As in agriculture, there are negotiations between representatives for the fishing industry and the government. The original objective was to stimulate structural changes in order to make support unnecessary. However, the system has lasted since 1964 and is still in operation, though the support level is reduced substantially since 1980. Regional motivations for support have been introduced lately.

Norwegian fisheries are export oriented. International regulations and agreements are important for domestic policy. The same is the case for forestry. The tendency have been away from government involvement towards free trade, and the government only intervene to secure the resource base and for environmental reasons. The government also provide infrastructure, as public roads etc., which is important for reducing transportation costs.

We have not distributed support to other industries as we did for agriculture. If data are available for municipalities it would be possible to do so, but we have not had access to such data. Instead we have looked at indicators for employment in some industries that according to estimates presented in chapter 2 have relatively high support rates. This gives information on where these industries are located, and if there is correlation between employment and support it also gives information on where the support ends up. The analysis indicates that industrial employment is most important in rather central and populous municipalities. Municipalities dominated by industries are more central than municipalities dominated by agriculture.

Because of international regulations it would probably not be possible to replace agricultural support by support to other industries. A discussion of effects of support for agriculture compared with support for other industries is of relatively little relevance, and we have not made any attempt to do such comparisons.

In chapter 10 we discuss the results and draw the following conclusions:

- Because there are many forms of support, and the forms vary between products both within agriculture and between industries, it is important to have a broad approach when studying support. Otherwise, the results might be biased.
- We have take the system developed by Statistics Norway as the starting point for our analysis because this is such a broad approach.
- Agriculture is highly supported, but some other industries too have relatively high rate of support (more than 20 % of value added)
- More than one approach could and should be applied when measuring the regional policy component of agricultural policy, for instance the objectives of

the policy measures, how the measures are modulated, how much money that is involved in each measure, and where agricultural activity is located compared to regional policy zoning of the country.

- In total NOK 1 billion is paid to agriculture through policy measures that are mainly motivated by regional concerns. Another NOK 1.5–2.5 billions can be classified as the regional component of measures where regional concerns are one of several concerns. Budget measures which are rather general, but might have effects on regional distribution of agriculture, amounts to NOK 8.5 billions. In addition the effects of import tariffs, estimated at NOK 8.8 billions, might also have regional effects.
- Though nearly half of agricultural employment is outside regions with priority in the regional policy, the importance of agriculture is clearly highest in regions with regional policy priority.
- Agriculture is more typical than industries for less central areas.
- Agricultural policy has a positive regional effect, though it is difficult to quantify the effect.
- Freer trade in agricultural products could be more negative for less central regions than for other regions, but the actual effect would depend on national priorities within the limits of international agreements.
- International agreements put strict restrictions on legal support to non-agricultural sectors. It is not easy to see how agricultural support could be transformed to support to other industries. Therefore, we have not discussed possible effects of such changes in support.

1 Bakgrunn, formal og problemstilling

1.1 Bakgrunn

Distriktspolitiske omsyn har lenge vore 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. 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 utjevningspolitik, 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 jordbrukspolitikk 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).

Bonden (1973: 35) skriv at tiltaka for å oppnå *indre utjamning* i jordbruket kan delast i to: Dei som tek sikte på å hjelpe geografisk svake bruk, og dei som tek sikte på å hjelpe driftsmessig svake bruk. Han seier og at i visse tilfelle går tiltaka over i kvarandre. I følge Bonden kom spørsmålet om indre utjamning tidleg inn i landbrukspolitikken, først og fremst som eit rettferdskrav, men og som eit naudsynt grunnlag for samhald og samarbeid i næringa. Bonden nemner at det har vore diskutert om utjamninga har vore stor nok, samtidig som enkelte hevda at den var for stor og hindra den ytre rasjonaliseringa.

Det er 45 og 30 år sidan det nemnde vart skrive, men omtrent det same kan skrivast i dag: «*Farming is tightly regulated with a system of production quotas. This makes it possible for farmers to survive in marginal areas. A complex system of price regulations and subsidies are devised to promote self-sufficiency in agrarian products and to keep jobs in the districts.*» Heidar (2001: 105)

Distriktspolitiske omsyn er framleis eit argument for å ha ein landbrukspolitikk, og ved prioritering av tiltak. Det er framleis diskusjon om utjamninga går for langt eller ikkje. Tempoet i strukturendringa er igjen eit diskusjonstema, jf. diskusjonar etter eit innlegg av landbruksminister Sponheim i Stortinget i januar 2002. I følgje Hagen et al. (2002: 132) vil ein kunne vente at betalingsviljen for distriktspolitikk er avhengig av at han er målretta mot å leggje tilhøva til rette for desentralisert busetjing. Dei hevdar og at dagens system, der ein nokså einseitig gjev støtte til desentralisert næringsverksemd i form av jordbruk, vil kome under press.

I det siste er jordbruket sin betydning for sysselsetjing og busetjing i distrikta og jordbrukets bidrag til å sikre berekraftig utvikling i alle delar av landet omtala som ein viktig del av det multifunksjonelle landbruket, jf. t.d. Landbruksdepartementet (1999–2000). Gjennom ytre og indre press for å redusere handelshindringar og overføringar til jordbruket, kjem også jordbrukets bidrag til distriktsutvikling under press.

Distriktspolitiske omsyn er ikkje dei einaste omsyna i landbrukspolitikken. I St. prp. nr. 8 (1992–93) er det formulert retningslinjer for fire «område» i landbrukspolitikken (s.16-): (1) Distriktspolitikk, (2) miljøpolitikk, (3) produksjon, beredskap, og matvaresikkerheit og (4) inntektspolitikk. I tillegg kjem prioriteringar og vektlegging i skogpolitikken. Kvinneperspektivet er framheva i mange samanhengar. Landbruksdepartementet (1992–93).

Sjølv om Landbruksdepartementet (1992–93) nytta uttrykket «retningslinjer for landbrukspolitikken», ikkje mål eller målsetjingar, heiter det i St.meld. nr. 19(1999–2000) at

«Regjeringen tar utgangspunkt i de hovedmålsettinger for landbruket som har vært grunnlaget for politikkuiformingen de siste årene, og legger vekt på landbrukets bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt.» (Landbruksdepartementet (1999–2000: 1).

Dette må kunne tolkast slik at regjeringa ikkje la opp til vesentlege endringar i politikken, og at departement og regjering oppfattar uttrykka «målsettinger» og «retningslinjer» som relativt synonyme.²

Måla har i liten grad vore prioriterte (sjå kapittel 4.1), men tradisjonelt stod inntektsmålet sterkt. Tveite (1989) hevda at inntektsmålet hadde vore det einaste målet i landbrukspolitikken i etterkrigstida. I Landbruksdepartementet (1992–93) heiter det at inntektsmålet er eit middel for å nå dei andre måla i politikken.

Mange verkemiddel har vore brukte for å nå måla i landbrukspolitikken, men i t.d. jordbruksavtalen er tilskott grupperte etter type (pristilskott, direkte tilskott, investeringstilskott osv.), ikkje etter formål. I forskrifter og retningslinjer for nokre verkemiddel er distriktsomsyn nemnde som det einaste formålet. For andre verkemiddel er distriktsomsyn nemnde som eitt av fleire omsyn. I slike tilfelle er det ikkje

² I denne rapporten vil vi ikkje skilje mellom «målsettinger» og «retningslinjer» for politikken. Vi omtalar begge delar som «mål».

lett å vite kor stor vekt dei enkelte måla har. I ein del tilfelle er ikkje distriktsomsyn nemnde i det heile. Likevel kan verkemidla ha *effekt* for t.d. regional fordeling av produksjonen.

Distriktpolitiske mål og verkemiddel er og viktige element i annan politikk. Landbruksdepartementet har fleire gonger påpeika at ein stor del av skogen er i næringssvake distrikt, og at ei styrking av skogbruket er ei styrking av distrikta, jf. kapittel 9.2. Hersoug (2000: 67) skriv at i følge Fiskeridepartementet (St.meld. nr. 51 (1997–98)) er fiskeripolitikk per definisjon distriktpolitikk, og det var ingen motsetnad mellom dei ulike måla i fiskeripolitikken, dvs. ressursomsyn, lønsemd, sysselsetjing og busetjing. Hersoug sjølv meinte det neppe var så enkelt. Formålsparagrafen i fiskeoppdrettsloven (Lov 1985–06–14 nr. 68: Lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv.) slår fast at «Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringa kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring.» Distriktpolitiske argument er nytta i samferdselspolitikk, i samband med lokalisering av statleg verksemd osv. Alt er ein del av statens rolle som «distriktpolitisk aktør», for å låne eit uttrykk frå Paul Olav Berg (Berg 2002).

Det kan vere interessant å vite kor viktige distriktpolitiske omsyn er ved utforminga av politikken overfor ulike sektorar. Enda viktigare er det kanskje å kjenne effekten av politikk. Har t.d. landbrukspolitikk større effekt enn annan politikk i å sikre sysselsetjing og busetjing? Får ein meir att i «distriktsutvikling» per (million) krone(r) ved å satse på landbrukspolitikk enn ved å satse på andre næringar og sektorar?

1.2 Formal

På bakgrunn av det som er nemnt ovanfor, er hovudmålet med denne rapporten *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.*

Følgjande delmål er formulerte:

- 5) *Å drøfte omgrepet næringsstøtte og definere kva som er overføring til ei næring generelt og til landbruket spesielt.*
- 6) *Å utvikle og drøfte metodar som kan nyttast for å analysere den distriktsmessige betydninga av næringsstøtte til privat næringsliv generelt og for landbruket spesielt.*
- 7) *Å bruke den/dei utvikla metodane for å rekne ut og analysere effekten av den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta med omsyn til nasjonale distriktpolitiske mål og i lys av internasjonale utfordringar.*
- 8) *Å samanlikne den distriktsmessige effekten av næringsstøtte overfor landbruket med tilsvarende for enkelte andre næringar.*

1.3 Problemstilling

Hovudmålet er delvis operasjonalisert gjennom delmåla, men det er behov for ytterlegare presisering for å få operasjonelle problemstillingar.

Det er naturleg å starte med å undersøkje *korleis andre har definert næringsstøtte generelt og for landbruk spesielt*, og velje ein definisjon som grunnlag for eigen analyse.

Det neste blir å klassifisere næringsstøtte etter distriktsprofil. Jordbruk og skogbruk er nærmast per definisjon bygdenæringar, og dei blir drivne i store delar av landet. Slik sett kan ein med ein viss rett hevde at landbrukspolitikkk er distriktspolitikk. Likevel er det relativt store jordbruksområde rundt mange norske byar slik at ein del av jordbruket er i relativt sentrale strom. Kor stor denne delen er, skal vi sjå nærare på i denne rapporten. Dessutan er det fleire mål i landbrukspolitikken, og det er difor for enkelt utan vidare å seie at landbrukspolitikkk er distriktspolitikk. Ein treng ei meir inngåande analyse for å finne ut kva som er distriktspolitikk; ein treng eit system for å klassifisere politikkk.

Kva metodar finst for å klassifisere politikkk, og er det mogeleg å forbetre desse metodane?

Korleis blir distriktsprofilen av landbruksstøtte når ein nyttar klassifiseringssystemet?

Ein må kunne gå ut frå at styresmaktene fører næringspolitikk fordi dei meiner den har effekt i høve til politiske mål.

Korleis kan ein måle effekten av næringsstøtte i distriktspolitiske samanheng?

Korleis er distriktsprofilen i landbrukspolitikken samanlikna med distriktsprofilen i annan næringspolitikk?

Har jordbruket større distriktspolitiske effekt enn andre næringar, og har støtte til jordbruket større effekt enn støtte til andre næringar?

Det er ei utvikling i retning av globalisering og internasjonalisering av samfunnet. Denne utviklinga har kome lenger i andre næringar enn i jordbruket, men det er sterkt press i retning av t.d. friare handel med jordbruksvarer.

Korleis vil slike endringar påverke jordbruket, og kva vil dei distriktspolitiske konsekvensane av internasjonalisering bli?

Er det mogeleg å omgjere landbruksstøtte til støtte til andre næringar, og kva vil den distriktspolitiske effekten eventuelt bli av slik omlegging?

1.4 Avgrensing og organisering av rapporten

I denne rapporten tek vi for gitt at styresmaktene fører landbrukspolitikkk og distriktspolitikk. Vi drøftar ikkje argument for eller mot slik politikkk.

Landbrukspolitikkk vil i denne rapporten omfatte politikkk overfor jordbruk, hagebruk og skogbruk. Hovudvekta er lagt på jord- og hagebruk. Skogbruk er i stor grad omtala for seg. Jordbruk og jordbruksbasert næringsmiddelindustri er på mange måtar gjensidig avhengige av kvarandre. Det same kan ein seie om skogbruk og skogindustri, men det er kanskje lettare å skaffe utanlandsk tømmer som råstoff for norsk treforedlingsindustri enn utanlandske jordbruksprodukt som råstoff for norsk næringsmiddelindustri. Ei endring i den regionale fordelinga av jordbruksproduksjonen vil ha noko å seie for kvar foredlingsindustrien kan kjøpe norske råvarer. I den grad politikkk overfor foredlingsindustri er ein del av landbrukspolitikken, har vi omtala denne politikken, elles ikkje.

Prosjektet er i stor grad empirisk, det er lagt lite vekt på teoridrøfting og teoriutvikling.³

Resten av rapporten er organisert på følgjande måte: I kapittel 2 drøftar vi omgrepet næringsstøtte, både generelt og med tanke på jordbruk. Vi konkluderer med ein definisjon som ligg til grunn for resten av arbeidet. I kapittel 3 drøftar vi system for å avgjere kva som er distriktspolitisk del av næringsstøtte, og endar med ei inndeling etter formål og effekt. Kapittel 4 er ein gjennomgang av mål og verkemiddel i landbrukspolitikken. Kapittel 5 er ein oversikt over tidlegare arbeid om effekt av landbrukspolitikk. Kapittel 6–8 er sjølve analysen for jordbruket. Først (kapittel 6) utviklar vi vår metode for å klassifisere og kvantifisere politiske tiltak, og gjer sjølve kvantifiseringa. Kvar jordbruket er i høve til distriktspolitiske kriterium blir analysert i kapittel 7, mens vi i kapittel 8 drøftar distriktspolitisk effekt av landbrukspolitiske tiltak. Kapittel 9 er ei drøfting av politikk overfor andre sektorar, dvs. fiskeri, skogbruk og enkelte industriar. Vi ser og på kvar desse er lokalisert i høve til distriktspolitiske kjenneteikn. Til slutt er det ein oppsummerande drøfting i kapittel 10 der vi og trekkjer konklusjonar.

³ Ein teoretisk analyse kunne ha drøfta teoriar for m.a.:

- konkurranse mellom jordbruket i ymse regionar i ein open økonomi,
- konkurranse mellom regionar i ymse regionar i ein økonomi med sterkt grensevern,
- effekt for regional produksjonsfordeling av endringar i støtte til jordbruket i enkelte regionar, men med noverande grensevern,
- effekt for jordbruket i ymse regionar av liberalisering av internasjonal handel med jordbruksvarer,
- effekt for andre sektorar og heile regionar av endringar i jordbruket.

Drøftinga kunne vore basert på m.a. teoriar om komparative fordelar og faktormobilitet. Ein kan vente at sterk liberalisering av handelen med jordbruksvarer vil føre til store endringar i norsk jordbruk. Konsekvensane for dette for enkelte regionar vil vere avhengig av mange faktorar. Ein teori seier at nedgang i jordbruket vil føre til redusert lønsnivå i regionen. Dette vil føre til at investeringar blir trekte til regionen, og lønsnivået vil gå opp att. Friare handel vil føre til konvergering mellom regionar, det vil seie at lønsnivå og næringsstruktur blir meir like frå region til region. Ein annan teori seier at ved nedgang i ei næring vil både lønsnivå og kapitalavkastning gå ned. Både arbeidskraft og kapital vil flytte ut. Dette kan forsterke den opphavlege effekten. Etter dette er det liten grunn til å tru at regionar konvergerer.

Denne omtalen er ein svært kort versjon av teoriane. For ei meir omfattande, men likevel kort, framstilling, sjå t.d. Martin & Tyler (2000).

2 Næringsstøtte

2.1 Aktuelle definisjonar

Omgrepet næringsstøtte er definert m.a. i NOU 1988: 21 (s. 147):

«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. Næringsstøtten omfatter dermed tiltak som direkte tilskudd, subsidielementene 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 definisjon er nytta i t.d. Nasjonalbudsjettet for år 2001 (Finansdepartementet (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 markedsvikt eller at samfunnet har andre mål enn den enkelte bedrift for sin aktivitet. Næringsstøtte kan ha 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.»

Det kan og vere støtteformer som ikkje er nemnde i sitata, til dømes eksportforbod, tekniske handelshindringar og statlege innkjøpsordningar. Kommunale og fylkeskommunale ordningar kan ha karakter av næringsstøtte, t.d. gratis nærings-tomt, reduksjon i enkelte kommunale avgifter og støtte til nydyrking.

Næringar kan vere regulerte på mange andre måtar enn via (positiv og negativ) direkte og indirekte økonomisk støtte, for eksempel konsesjonsordningar og kvote-reguleringar. Kvoteregulering av fiske eller fellingsløyve for vilt har likevel som mål å sikre levedyktige bestandar av fisk og dyr. Dette har økonomisk betydning i mange tilfelle, men likevel er det tvilsamt å kalle slike reguleringar for næringsstøtte.

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. Konsesjon og visse rettar kan i slike tilfelle vere alternativ til å betale for visse tenester og ytingar. I slike tilfelle kan ein vanskeleg seie at det ligg næringsstøtte i konsesjonsordningane.

Enkelte næringar kan betale skattar og avgifter som andre næringar slepp. Dette kan vere eit middel til å oppnå (betre) samsvar mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske prisar. Subsidiar kan ha same formål. Slike tiltak vil ha inntektseffekt, men det er ikkje den effekten som er det primære med slike ordningar.

Sjølv etter dereguleringa av den norske kraftmarknaden er det t.d. betydeleg pris-diskriminering i marknaden for elektrisk kraft.⁴ Investeringsavgift⁵ er eit anna døme på avgift som ikkje er lik for alle næringar. Investeringsavgift kan oppfattast som eit tillegg i pris. Om ein skal seie at dei som må betale «meirpris», har ei negativ støtte, eller om dei som slepp avgift, har ei positiv støtte, kan vere ei vurderingssak. Kanskje er det best å finne ein likevektspris utan diskriminering, og definere positiv eller negativ støtte (avgift) i høve til dette. Ei næring kan ha element av både positiv og negativ støtte. Totalverknaden kan ein kalle effektiv støtte.

Statistisk sentralbyrå definerer *effektive støtte* til ei næring som

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

Den *effektive støtteren* (ERA=Effective Rate of Assistance) er definert som den prosentvise endringa i ei nærings evne til å lønne primærfaktorane som følgje av næringsstøtte og skattlegging (Fæhn et al. 2001a: 7). ERA-målet er utforma slik at det kan måle i kva grad vidt forskjellige mekanismar samla sett påverkar næringane. ERA-målet vil fange opp verkemiddel som er retta mot både produksjon og bruk av innsatsfaktorar, og det fangar opp ringverknader ei næring kan ha på andre næringar gjennom prisane på leveransar mellom næringane. Dette målet fangar såleis opp effekt av mange tiltak.

⁴ Om lag 55 % av kraftforbruket i kraftintensiv industri og treforedling er dekt med leveranse på vilkår som styresmaktene har bestemt. Prisen varierte i 2000 mellom 5 og 19 øre per kWh, i gjennomsnitt 11 øre per kWh. Desse avtalane går ut i åra 2004–2011. I tillegg er det avtalar som startar i 2007–2011 og som går til 2020–2030. Gjennomsnittsprisen er ca. 19 øre per kWh (i 2001-kroner). Store industri-selskap har inngått kommersielle kontraktar som vert fasa inn når avtalar med vilkår bestemt av styresmaktene går ut. Desse kontraktane går til 2020 og dekkjer om lag 35 prosent av kraftbehovet i kraft-intensiv industri og treforedling. Prisane i desse kontraktane er konfidensielle. Sjå Miljøvern-departementet (2000–2001) s. 165.

⁵ Investeringsavgifta vart fjerna frå og med 1. oktober 2002 for alle næringar.

Måling av næringsstøtte kan ha fleire formål, m.a. å

- samanlikne støtte til ymse næringer i eit land i bestemt år,
- samanlikne støtte til ei næring eller ein bransje i fleire land i eit bestemt år,
- samanlikne utviklinga over tid i støtte til ei eller fleire næringer i eit land.

OECDs PSE-utrekningar gjeld samanlikning over tid for jordbruket i dei enkelte landa og mellom jordbruk i ymse land i eit gitt år, så t.d. OECD (1998a) for omtale av metoden.

For ei bedrift kan det vere meir interessant å samanlikne seg med bedrifter i same bransje i andre land enn med bedrifter i ein annan bransje i same landet. Bedrifter som konkurrerer i ein open marknad, ønskjer å ha vilkår som er likeverdige med dei vilkåra bedrifter i andre land har, jamfør diskusjonar om skattlegging av skipsfart, avgifter på elektrisk straum til smelteverk osv. Formål og utgangspunkt for analysen kan avgjere om ein skal samanlikne på eine eller andre måten. I dette arbeidet har vi berre samanlikna næringer i Noreg.

2.2 Omfang og samansetjing av støtte til utvalde næringer etter Statistisk sentralbyrås opplegg

Statistisk sentralbyrå har rekna på næringsstøtte i alle fall sidan tidleg i 1990-åra. Metoden er litt endra over tid. Tabell 2.1 viser næringsstøtte i 1998 målt som effekt av å fjerne alle tiltak, målt både totalt og i prosent. For konkurranseutsette næringer er samanhengen mellom total støtte (VE) og dei enkelte elementa slik:

$$VE = VS + VBHS + VPH + VPLW + VPK$$

VS er verdien av subsidiar, og VBHS er effekten av høgare produktprisar, i prinsipp ein effekt av skjerma heimemarknad. VPH er effekt av pris på innsatsfaktorar, VPLW er effekt av pris på arbeidskraft, og VPK er effekt av prisen på kapital. Når variabelnamna er utan V først, måler dei prosentvis endring i prisar etc. Negativt tal for E og VE indikerer positiv næringsstøtte, mens positive tal indikerer negativ støtte. For nærmare omtale av metoden, sjå Fæhn et al. (2001a og 2001b).

For naturleg skjerma næringer er VE per definisjon lik 0. BHS og VBHS gir uttrykk for kor mykje prisane ville blitt endra dersom støtteordningane vart fjerna. Negative tal betyr at næringa mottek netto støtte. Positive tal betyr negativ netto støtte.

Tabell 2.1 viser at jordbruket hadde størst næringsstøtte, både målt i prosent (E) og i absolutt verdi (VE). Støtta kom i hovudsak av direkte subsidiar (VS) på 12,3 milliardar kroner og skjermingsstøtte (VBHS) på 7,7 milliardar kroner. Kostnadssida betydde relativt mindre, og det var delvis negativ støtte (avgift).

Foredling av kjøt- og meieriprodukt hadde og relativt stor støtte ($E = -66,3$). Denne næringa betalte relativt høge prisar for innsatsfaktorar, men fekk relativt sett enda høgare prisar for produkta. Nokolunde tilsvarande finn ein i næringa «Produksjon av andre konsumvarer» som m.a. omfattar kornprodukt. Dei tre næringane «Produksjon av treforedlingsprodukt», «Produksjon av kjemiske råvarer» og «Produksjon av metall» fekk ein stor del av støtta via lågare prisar på innsatsfaktorar

(spesielt elektrisk kraft). Bygging av skip fekk derimot budsjettstøtta. Fiskeoppdrett og raffinering av råolje hadde så godt som inga næringsstøtte.

Tabell 2.1 Effektiv støtteverknad av a fjerne alle tiltak 1998

	Prosentvis endring						Effekt i mill. kroner fra					
	S	BHS	PH	PLW	PK	E	VS	VBHS	VPH	VPLW	VPK	VE
Jordbruk	49,3	-30,89	-12,58	1,82	-2,93	-95,9	-12301	-7741	1702	-51	213	-18178
Skogbruk	4,2	-1,88	-1,04	1,51	21,41	-13,1	-171	-76	14	-11	-126	-369
Fiske og fangst	5,7	0	-0,32	5,34	9,07	-14,7	-600	0	14	-14	-308	-908
Fiskeoppdrett	0,2	0	-0,89	4,66	-3,88	1,7	-23	0	73	-35	22	37
Prod. av andre konsumvarer	0,5	-13,78	-11,45	0,8	-1,55	-22,3	-164	-4806	2988	-49	24	-2007
Prod. av tekstil- og bekl.varer	0,6	-2,76	-2,22	1,55	-0,88	-6,0	-35	-164	84	-27	2	-140
Prod. av fiskevarer	0,3	-0,31	0,03	5,4	-1,72	-6,4	-62	-63	-5	-162	12	-281
Foredl. av kjøtt og meieriprod.	1,7	-36,46	-31,82	1,31	-1,66	-66,3	-658	-14458	10977	-63	18	-4184
Prod. av trevarer	0,4	-0,03	0,13	1,47	-1,38	-2,7	-68	-4	-16	-55	11	-132
Prod. av kjem. og min. prod.	0,9	-0,22	0,08	1,06	-0,67	-4,0	-475	-113	-25	-127	17	-723
Grafisk produksjon	0,8	-0,04	-0,11	0,61	-1,65	-2,0	-257	-13	20	-65	20	-295
Prod. av treforedl.produkt	0,4	-0,01	4,4	0,18	-1,37	-12,8	-68	-3	-618	-6	23	-672
Prod. av kjemiske ravarer	0,9	-0,22	4,28	0,59	-1,09	-13,6	-196	-50	-667	-19	20	-911
Raffinering av jordolje	0	-0,02	-0,01	1,62	-1,66	0,1	-2	-3	1	-7	13	2
Produksjon av metall	1,3	-0,1	10,11	1,98	-1,23	-39,8	-533	-41	-3120	-109	27	-3777
Prod. av verkstadprodukt	0,6	-0,24	-0,2	0,7	-1,28	-2,3	-503	-217	109	-177	36	-753
Bygging av skip	7,4	-0,09	-0,01	1,98	-2,29	-27,6	-1458	-18	1	-86	12	-1549
Bygging av oljeplattformer	0,1	-0,01	0	0,39	-2,29	-0,8	-49	-5	-1	-30	9	-76
Utanriks sjøfart	0,7	0,08	0,13	0,92	12,09	-9,5	-449	51	-56	-26	-1291	-1771
Bygge- og anleggsverksemd	0	-0,71	-1,51	1,46	-4,34	0,0	-19	-938	1339	-454	72	0
Prod. av bank- og forsikr.ten.	-0,2	-0,23	-0,69	0,71	-0,36	0,0	116	-144	148	-133	13	0
Elektrisitetsproduksjon	-0,2	-3,38	-2,2	1,84	-5,38	0,0	74	-1072	182	-106	922	0
Vegtransport	1,7	2,8	1,87	1,37	-0,89	0,0	-1037	1680	-522	-168	48	0
Lufttransport	0,9	2,11	1,39	1,02	-0,03	0,0	-276	640	-301	-64	1	0
Jernbanetransp. og sporvegar	16,7	16,35	-0,96	1,41	-1,52	0,0	-1202	1190	48	-55	19	0
Innanriks sjøfart	5,2	6,8	0,1	2,63	3,3	0,0	-582	770	-5	-121	-62	0
Post og telekommunikasjon	0,2	-0,88	-1,96	1,12	-4,3	0,0	-94	-336	320	-154	264	0
Varehandel	0	-0,86	-1,96	0,88	-4,7	0,0	-44	-1417	1239	-624	846	0
Annan privat tenesteprod.	0	-0,37	-1,35	1,05	-2,76	0,0	-32	-1019	1682	-1030	399	0

1) Forklaring: S = prosentvis endring i netto næringsubsidiar, som er nærings direkte næringsubsidiar og -skatteutgifter minus direkte næringskattar og -skattesanksjonar pr. eining bruttoproduksjonsverdi; BHS = prosentvis endring i nærings gjennomsnittspris, som er prisar på alle varer nærings produserer, vegne saman på brutto produksjonverdiandelar, PH = prosentvis endring i innsatsvareprisar; PLW = prosentvis endring i prisen på arbeidskraft; PK = prosentvis endring i prisen på kapital; E = prosentvis endring i primærfaktoravlønning pr. eining bruttoproduksjonsverdi, som er ein proxy for mottekne faktorinntekter pr produsert eining. V framfor kvart av desse symbola indikerer at tala viser verdi.

Kjelde: SSB ved Taran Fæhn, e-post 29.11.2001. Tabellen er ei oppdatering av Tabell 4.1 i Fæhn et al. (2001a).

Gjennomsnittssatsar for arbeidsgjevaravgift kan seie ein del om regional fordeling av dei enkelte næringar. For enkelte næringar var satsane som følgjer i 1998: jordbruk 12,0 %, skogbruk 12,3 %, fiske og fangst 8,1 %, fiskeoppdrett 8,8 %, foredling av kjøtt og meieriprodukt 12,5 %, produksjon av trevarer 12,4 %, produksjon av kjem. og min. prod. 12,8 %, produksjon av treforedlingsprodukt 13,9 %, produksjon av metall 11,8 % og produksjon av verkstadprodukt 13,3 % (sjå Fæhn et al. 2001a, tabell 3.1 for ei fullstendig oversikt).

Næringane er ulike på mange måtar. Støtte per årsverk kan vere eit betre mål for støttenivå. For næringar der aksjeselskap er den vanlege eigeforma, vil det vere relativt enkelt å definere arbeidsinnsats og årsverk. For jordbruk og andre næringar med mange sjølvstendig næringsdrivande, er det vanskelegare å definere og måle arbeidsinnsats. Dette blir ikkje lettare av at mange driv jordbruk i tillegg til noko anna, eller har noko anna i tillegg til jordbruk. I Nasjonalrekneskapen er sysselsetjing målt på tre måtar: (1) sysselsette normalårsverk etter hovudnæring, (2) sysselsette personar etter hovudnæring, og (3) utførte timeverk etter hovudnæring. For jordbruk, jakt og viltstell var det 63 700 normalårsverk, 76 000 sysselsette personar og 153,8 millionar utførte timeverk i 1998 (Statistisk sentralbyrå 2001, tabell 21–23). Dette gir 2414 timeverk per normalårsverk. For industri var tala 298 900 normalårsverk, 320 700 personar og 489,3 millionar timeverk. Dette gir 1 637 timar per normalårsverk. Det relativt store talet arbeidstimar per normalårsverk i jordbruk må skuldast deltidsarbeid.

I følgje jordbruksteljinga for 1999 var det ca. 148,5 millionar timeverk i jord- og hagebruk i perioden frå 1. august 1998 til 31. juli 1999. Dette svara til 79 200 årsverk á 1875 timar (Statistisk sentralbyrå 2000). I Tabell 2.2 har vi nytta normalårsverk som uttrykk for sysselsetjing i enkelte næringar. Jordbruket hadde størst støtte i høve til sysselsetjing, men dersom vi reknar at det var 79 200 årsverk i jordbruket og held dei andre tala uendra, var foredling av kjøtt og meieriprodukt og produksjon av metall støtta like mykje som jordbruk per årsverk. Også produksjon av kjemiske råvarer hadde støtte på meir enn kr 100 000 per årsverk.

Tabell 2.2 Sysselsetjing (normalarsverk) og støtte per arsverk i enkelte næringer

Næring	Total støtte (VE), mill. kroner	Sysselsetjing, tusen normal- arsverk	Støtte, 1 000 kr pr. normalarsverk
Jordbruk	18178	62,4	291
Skogbruk	369	5,3	70
Fiske og fangst	908		
Produksjon av andre konsumvarer	2007		
Foredling av kjøtt og meieriprodukt	4184	17,2	243
Produksjon av trevarer	132	17,0	8
Produksjon av treforedlingsprodukt	672	10,2	66
Produksjon av kjemiske ravarer	911	8,0	114
Produksjon av metall	3777	16,1	235
Produksjon av verkstadprodukt	753	77,9	10
Bygging av skip	1549	36,8	42

Kjelde: Total støtte, sja Tabell 2.1, Sysselsetjing: Statistisk sentralbyrå (2001) med unnatak for foredling av kjøtt og meieriprodukt som er fra Gudem (2001: 19).

2.3 Valt definisjon av næringsstøtte

I dette prosjektet har vi valt å ta utgangspunkt i den effektive støttesatsen (ERA) slik Statistisk sentralbyrå definerer den. På den måten får vi teke omsyn til svært mange politiske verkemiddel overfor dei enkelte næringer. Vi har ikkje skilt mellom subsidiar og betaling for utførte tenester og liknande.

Sjølv med dette utgangspunktet vil vi i fleire samanhengar berre omtale delar av den totale næringsstøtta. Det skal anten vere eksplisitt uttrykt kva avgrensing vi nyttar, eller det skal gå fram av samanhengen.

3 Opplegg for kvantifisering av distrikts-politisk komponent av landbruksstøtte

3.1 Generelt om landbruksstøtte

Som det går fram av Tabell 2.1 hadde støtta til jordbruk i hovudsak to former:

- Budsjettstøtte (S og VS)
- Støtte ved at næringa oppnådde relativt høge prisar pga. skjerming (BHS og VBHS).

Budsjettstøtte er i hovudsak regulert gjennom jordbruksavtalen. Budsjettstøtte omfattar generelle pristilskott, regionalt differensierte pristilskott, pristilskott differensierte etter kvantum, tilskott per dyr eller per dekar, investeringstilskott, rentestøtte, refusjon av kostnader til avløyser, frakttilskott, tilskott til marknadsregulering, tilskott til marknadsordning for korn m.m. Jordbruksavtalen inneheld og nokre tilskott til skogbruk og tilleggsnæringar og til forskning m.m. slik at ikkje alle postar i jordbruksavtalen har direkte inntektsverknad for jord- og hagebruk.

Skatte- og avgiftspolitikke var i hovudsak halde utanom jordbruksavtalen. Eitt unntak var medlemsavgift 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 jordbruksavtalen. Som eit resultat av jordbruksavtalen frå 1998–99 vart investeringsavgifta fjerna for jord- og hagebruk (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1997–98). I jordbruksoppgjæret for 2000–2001 vart målprisane reduserte med 900 millionar kroner, og det var innført eit skattefrådrag for å kompensere for reduksjonen i målprisar. Jordbruks-

oppgjeret i 2002 inneheld ein auke i skattefordelen for jordbruket. Skattefritak kan oppfattast som ein del av budsjettstøtta, mens avgift kan påverke prisar på innsatsfaktorar.

Gjennom GATT/WTO-avtalen som vart gjeldande frå 1995, har Noreg, som andre land, eit importvern basert på toll og importkvotar. Ein del varer frå minst utvikla land (MUL) har lågare eller ingen tollsats. Omgrepet *skjermingsstøtte* er brukt om effekt 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 han elles ville ha vore.

Marknads- og prispolitikk i jordbruket har i stor grad vore oppfatta som ein sektorpolitikk for å påverke inntektsfordeling, jf. t.d. Veer (1982: 420). Men som vi har nemnt fleire gonger, det er meir enn inntektsmål i norsk landbrukspolitik. I det siste er det oppstått ein diskusjon om all betaling til jordbruket kan oppfattast som støtte. Utgangspunktet er at landbruk er meir enn produksjon av mat og fiber. Det er også positive og negative eksterne verknader av produksjonen. Merksemd om negative effektar er ikkje noko nytt. Det nye er at ein diskuterer om og eventuelt korleis ein skal ta omsyn til positive effektar i utforming av reglar for internasjonal handel med jordbruksvarer. Multifunksjonalitet er eit mykje brukt ord for slike positive effektar. Det er delvis eit nytt ord for gammal kunnskap, jf. sitata i kapittel 1.1.

Multifunksjonalitet har implikasjonar for definisjonen av næringsstøtte. Dersom jordbruket produserer tenester utover mat og fiber, og dette ikkje vert betalt, vil ikkje produksjonen av desse tenestene bli optimal. Betaling for slike tenester kan ikkje definerast som støtte, jf. Buckwell (1998). Ein annan implikasjon er at dersom desse andre produkta er positive og direkte kopla til produksjonen av mat eller fiber, kan det vere rett å subsidiere produksjonen av mat eller fiber for å oppnå den optimale produksjonen av det andre produktet, jf. t.d. Bredahl, Holleran & Northen (1999). Dette er eit motstykk til å ha avgift når det er negative, eksterne effektar. Eitt av problema er å vite i kor stor grad effektane verkeleg er kopla, eller om dei er konkurrerende i produksjonen slik at meir av det eine godet gjev mindre av det andre, ved ein konstant ressursinnsats.

Diskusjonen om multifunksjonalitet og næringsstøtte er ikkje avklara per dato. Verdien av dei aktuelle tenestene er ikkje fastsett. Det er ikkje noko klart skilje i praksis mellom kva som er betaling for tenester, kva som er betaling for positive eksterne verknader og kva som eigentleg er subsidiar. Vi skil derfor ikkje mellom støtte og betaling for kollektive gode eller for tenester.

3.2 Aktuelle kriterium for a male distriktskomponent av støtte

Jordbruket produserer mange varer, og det er eit regionalt mønster i produksjonsfordeling. Fordelinga mellom budsjettstøtte og skjermingsstøtte, vil kunne variere over tid og frå produkt til produkt. Dersom ein berre ser på ei støtteform, kan ein difor få eit mangelfullt bilete av støtte til enkelte produkt og regionar og korleis støtte eventuelt endrar seg over tid. Dette tilseier at ein bør nytte ein vid definisjon av støtte også når ein vil måle distriktsprofil i støtte.

Korn- og kraftfôr er eit interessant «case» for å illustrere nokre poeng i høve til distriktpolitikk.⁶ Frå og med 1995 er det målpris for korn som for andre viktige jordbruksvarer. Tollsatsane er i prinsipp lik dei WTO-bundne satsane, men for at dette ikkje skal gje for høge norske korn- og kraftfôrprisar er det importkvotar til lågare tollsats (tollkvotar). Dessutan er frakttilskott brukt for å sikre at kraftfôrprisen ikkje skal bli «for høg» i områda med underskott på fôrkorn. Matkorn-tilskottet er i prinsipp ei tilbakeføring av tollen på matkorn.

I statsbudsjettet vil ein finne prisnedskrivningstilskott, termintillegg, frakttilskott og matkorntilskott på utgiftssida og tollinntekter og prisutjammingsavgift⁷ på inntektsida. Det norske systemet inneber ei betydeleg skjermingsstøtte til norsk kornproduksjon. Denne skjermingsstøtta er finansiert gjennom prisnedskrivningstilskottet og prisen på kraftfôr, og indirekte via prisar på husdyrprodukt og tilskott til husdyr. I offentlege rekneskap vil ikkje skjermingsstøtta kome til syne, og ein får eit ufullstendig bilete av støtta til korndyrking ved berre å sjå på offentlege løyvingar. Fordi korn er både produkt og innsatsfaktor i jordbruket, og produksjon og forbruk til dels skjer i ulike område, vil det bli spørsmål både om kva som reelt er støtte, kven som mottek støtte og kvar dei er.

Det er fleire kriterium som kan nyttast som «knaggar» for å definere den distriktpolitiske komponenten av næringsstøtte. Marsden & Bristow (2000) rapporterer skotske arbeid med å utvikle ein metodologi for å vurdere korleis sektorpolitikk kan fremje bygdeutvikling. Systemet skal kunne omfatte all sektorpolitikk som påverkar bygdene i Skottland.

Vi har valt eit enklare system og tek utgangspunkt i tre kriterium:

- Definisjonen av distriktpolitikk: ein ekstrainsats mot dei delane av landet som må ha særleg merksemd i høve til den generelle vekst- og velstandsutviklinga, jf. Kommunal- og regionaldepartementet (2000–2001b)
- Formål med politikken/verkemidlet
- Effekt av politikken/verkemidlet.

Tek ein utgangspunkt i *definisjonen av distriktpolitikk*, vil verkemiddel som er «like» over heile landet og alle næringar, ikkje ha ein distriktpolitisk komponent. Brukt på næringspolitikk vil dette kriteriet kunne bety at t.d. grensevernet (tollsatsar) og grunntilskott på mjølk og kjøtt ikkje har nokon distriktpolitisk komponent. Derimot vil regionalt differensierte tilskott ha ein slik komponent. *Formål* med ordningar vil gå fram av forskrifter for ordningar, utgreiingar som ligg til grunn for ordningane osb.

⁶ Ull er eit anna døme. Frå 1953 fastsette jordbruksavtalen ein garantert produsentpris og denne vart skriven ned til verdsmarknadpris gjennom ullfondet. Frå og med 1.9.92 er det ingen garantert ullpris. Norsk Kjøtt har ansvar for ullomsetnaden og sel ull på verdsmarknaden. Det blir gitt eit tilskott per kg. Det er ingen toll på ull. Produsentane får utbetalt «verdsmarknadpris» minus kostnader i omsetnaden pluss tilskott. Tilskottet var kr 45 per kg i 1992 og kr 32 per kg i jordbruksavtalen for 2001–2002. Pelsdyr kan vere eit tredje case. Prisane på skinn vert fastsette på internasjonale auksjonar. For å stille norske produsentar likt med produsentar i andre land vert overprisen på norsk korn (og anna fôr) betalt attende til næringa.

⁷ Prisutjammingsavgift er ei avgift på kraftfôrråstoff frå anna enn norsk jordbruk, t.d. fiskemjøl.

Mellom anna skilnader i naturlege vilkår for produksjon fører til ujamn geografisk fordeling av landbruk. Nokre næringar er relativt sett «overrepresenterte» i enkelte område og «underrepresenterte» i andre område dersom vi samanliknar med landsgjennomsnitt. Det er regionale mønster i produksjonsfordeling. Det kan vere tilsvarande bilete for andre næringar. Generelle tilskott kan gå til visse område fordi det er der produksjonen er. Når vilkåra for å drive ein produksjon varierer geografisk, kan ein nytte generelle ordningar for å påverke regional fordeling av produksjon. Kanaliseringspolitikken kan vere eit døme på slik politikk. Grensevernet kan gjere produksjon lønsam i enkelte distrikt der han elles ikkje ville ha vore det. Verkemiddel, og endring i verkemiddel, kan såleis ha distriktpolitisk *effekt* sjølv om det ikkje er regionalisert.

Ved å kombinere dei tre kriteria kan ein få følgjande inndeling (sitert etter Mønnesland, Markussen & Skyberg 1999: 3):

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

Landbrukspolitik er ikkje ei distriktpolitisk særordning under KRD (Kommunal- og regionaldepartementet) og er såleis ikkje i gruppe 1.a. Distriktpolitikk er eit av fleire mål i landbrukspolitikken som difor kan kallast «sektortiltak der distriktpolitikk er en av flere begrunnelser» (1.c). For enkelte landbrukspolitiske tiltak kan likevel distriktsomsyn vere einaste formålet slik at dei er i gruppe 1.b. Andre landbrukspolitiske tiltak kan vere i gruppe 2 eller 3.

Ein del ordningar gjeld heile landet, men satsane er regionalt differensierte, t.d. areal- og kulturlandskapstilskott som alle kan få, men satsane per dekar er avhengig av m.a. geografi. Skal ein då rekne «heile» verkemidlet som eit distriktpolitisk verkemiddel, eller skal ein berre ta med «ekstrainnsatsen for enkelte område»? Dette er drøfta i kapittel 6.

Verkemiddel for å nå eit mål, kan ha effekt i høve til andre mål. Matvaresikkerheit og distriktsmål kan vere eit døme. Matvaresikkerheit vil seie å kunne sikre alle innbyggjarar tilgang på mat også i ein krisesituasjon, jf. Bredahl, Holleran & Northen (1999) for omfattande drøfting av omgrepet. For å kunne klare det, kan det vere ein fordel å ha ein geografisk spreidd produksjon, jf. Landbruksdepartementet (1999–2000: 78). Det kan tale for at det er eit samsvar mellom distriktpolitiske mål og mål om matvaresikkerheit. Men i høve til enkelte kriser, t.d. knytte til energi og transport, kan det vere gunstig å ha matproduksjonen nær der folk bur. Dette kan tale for å konsentrere produksjon til områda nær dei store byane. Ut frå dette kan det vere samsvar mellom distriktpolitiske mål og andre mål ved visse føresetnader og motsetnad mellom måla ved andre føresetnader.

I punkt 3 ovanfor er uttrykket «virkning for distriktpolitiske mål» nytta. Hovudmålet i distrikts- og regionalpolitikken er å oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret og ha likeverdige levekår i heile landet. Gjennom lang tid har jamstilling både mellom jordbruk og andre grupper og jamstilling innan jordbruket vore eit viktig mål med landbrukspolitikken. Mange av dei regionaliserte tiltaka i landbrukspolitikken har som mål å jamne ut, eller fjerne, effekten av skilnader i produksjonsvilkår og er dermed viktige for indre jamstilling i næringa. Kor godt stemmer slik regionalisering med distriktpolitiske tiltak?

Regionalt differensiert arbeidsgjevaravgift er eit av dei sentrale distriktpolitiske verkemidla i Noreg. Det er fem soner for arbeidsgjevaravgift, og satsane er 0, 5,1 %; 6,4 %; 10,6 % og 14,1 % (Skattedirektoratet 2000).

Staten har og skilt mellom enkeltkommunar ved å fastsetje ulikt grunnlag for støtte ut frå distriktsmotiverte kriterium. Frå og med januar 2000 (etter siste revisjon) omfattar ordninga 303 av dei 435 kommunane i landet (Kommunal og regionaldepartementet 2000). Dei 303 kommunane er fordelte på fire grupper med omsyn til omfang og storleik på dei ordningar som gjeld. Gruppene er karakteriserte med bokstav frå A til D der det er størst omfang av distriktpolitiske verkemiddel i gruppe A. Innan gruppe D gjeld berre indirekte, tilretteleggjande støtte og støtte via næringsfond. Grappa kan difor oppfattast som i randsona av det prioriterte virkeområdet. Dei 132 kommunane utanfor virkeområdet er klassifisert som gruppe E. Systemet er EØS-godkjent.

Som kriterium for å fastsetje distriktpolitisk status for kvar kommune, har departementet som utgangspunkt brukt fleire element frå dimensjonane geografi, demografi, inntekt og arbeidsmarknad. Følgjande variablar har inngått i departementets arbeid for avgrensing av det distriktpolitiske virkeområdet pr. 01.01.2000:

KRDs indikatorar, soner for distriktpolitisk virkeområde:

Geografi	Sentralitet (SSBs firedeling)
	Befolkingstettheit (i forhold til landareal)
	Andel av befolkning busett i tettstad (SSBs tettstadsdefinisjon)
Demografi	Befolkningsutvikling (endring i samla folketal i eit tiårsperspektiv)
	Befolkningsandelar; alle i alderen 18–30 år
	Befolkningsandelar; kvinner i alderen 20–39 år
Inntekt	Inntekt pr. skattytar (gjennomsnittlig bruttoinntekt for personlege skattytarar)
Arbeidsmarknad	Andel arbeidsledige (i forhold til arbeidsstyrken)
	Andel uføretrygda (i forhold til arbeidsstyrken).

Opplysningane er gjevne av KRD til NIBR i samband med eit igangverande arbeid om evaluering av inndeling og mogelege endringar i virkeområdet. Ein samla indeks er laga på grunnlag av indikatorane. Basert på indeksverdiar, ønskje om mest mogeleg samanhengande virkeområde, og omsyn til at virkeområdet totalt ikkje skal omfatte kommunar med samla folketal over eit visst tak, har departementet

deretter utøvd eit visst skjønn for å bestemme kva kommunar som kjem med i det distriktpolitiske verkeområdet.

Tabell 3.1 viser kor mange kommunar som er i dei enkelte sonene for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkemiddel. Dersom det var fullt samanfall mellom inndelingane for dei to ordningane, ville ein berre hatt kombinasjonane A:0; B:5,1; C:6,4; D:10,6 og E:14,1. Som det går fram av Tabell 3.1, er det fleire kommunar i områda med distriktpolitisk prioritet enn det er kommunar med redusert arbeidsgjevaravgift, 303 og 261 kommunar. Inndelingane er ikkje samanfallande, og reduksjon i arbeidsgjevaravgift vert i noko grad brukt for å jamne ut skilnader som elles vil kunne oppfattast som påfallande mellom nabokommunar og andre kommunar som elles har nokså likeverdige økonomiske vilkår.

Tek vi utgangspunkt i sone for arbeidsgjevaravgift og samanliknar med sone for distriktpolitisk prioritet, er 251 kommunar i dei kombinasjonane vi nemnde ovanfor, 6 kommunar er i «dårlegare» sone for distriktpolitisk prioritet enn for arbeidsgjevaravgift, 141 kommunar er flytta opp ei sone, og 37 kommunar er flytta opp to soner. Figur 3.1 viser inndelingane av landet i soner for arbeidsgjevaravgift, mens Figur 3.2 viser distriktpolitiske verkeområde.

Tabell 3.1 Talet på kommunar fordelt etter sone for arbeidsgjevaravgift og geografiske verkeområde for distriktpolitiske verkemiddel (Prioritet)

Arb.avg., %	Prioritet					Totalt
	A	B	C	D	E	
0	23	3				26
5,1		80	2			82
6,4		26	6			32
10,6		20	89	11	1	121
14,1			17	26	131	174
Totalt	23	129	114	37	132	435

Kjelde: Eiga samanstilling etter Kommunal- og regionaldepartementet (2000) og Skattedirektoratet (2000)

I mange regionalanalysar er sentralitet nytta som kriterium. Det finst fleire system for å definere og måle sentralitet, men vi har teke utgangspunkt i eit system utvikla ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Kommunane er delt i 11 typar etter storleiken på senteret i regionen, reisetid til senteret og storleiken på arbeidsmarknadsregionen. Systemet er kalla NIBR 11, og er forklart m.a. i Eikeland og Johansen (2000). Hovudtrekka i inndelingane går fram av Tabell 3.2. Kommunane er rangerte slik at dei mest sentrale har kjenneteikn 1 og så er det stigande nummer di mindre sentral kommunen er. I mange samanhengar har vi slått dette saman til femdeling (Sentralitet5). Figur 3.3 viser den geografiske fordelinga av kommunar etter dette kriteriet (femdeling). Talet på kommunar fordelt etter soner for arbeidsgjevaravgift og Sentralitet5 er vist i Tabell 3.3. I sone 1 for sentralitet er det berre kommunar med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift. I dei fire andre sonene er det kommunar med alle nivå på arbeidsgjevaravgift.

Tabell 3.2 Kommuneinndeling etter sentralitet

Kommune-gruppe	Regiontype	Arbeidsmarknadsregion	Nummer ved deling i	
			NIBR11	Sentralitet 5
Utkant 1	Reine landsbygd-regionar	Færre enn 2 000 yrkesaktive	11	5
Utkant 2	Reine landsbygd-regionar	2 000–20 000 yrkesaktive	10	5
Mindre sentral 1	Landsbygd- og småbygdebyregionar	Færre enn 6 000 yrkesaktive	9	4
Mindre sentral 2	Landsbygd- og småbygdebyregionar	6 000–20 000 yrkesaktive	8	4
Litt sentral 1	Bygdebyregionar	Færre enn 6 000 yrkesaktive	7	3
Litt sentral 2	Bygdebyregionar	6 000–20 000 yrkesaktive	6	3
Sentral 1	Byregionar	Færre enn 20 000 yrkesaktive	5	2
Sentral 2	Byregionar	20 000–60 000 yrkesaktive	4	2
Sentral 3	Byregionar	60 000–200 000 yrkesaktive	3	2
Svært sentral 1	Storbyregionar	60 000–200 000 yrkesaktive	2	1
Svært sentral 2	Storbyregionar	Minst 200 000 yrkesaktive	1	1

Tabell 3.3 Talet på kommunar fordelt etter sentralitet og arbeidsgjevaravgift

Arb.avg.	Sentralitet 5					Totalt
	1	2	3	4	5	
0		1	3	8	14	26
5,1		9	12	12	49	82
6,4		1	1	12	18	32
10,6		21	16	26	58	121
14,1	43	111	14	2	4	174
Totalt	43	143	46	60	143	435

Per 1.1.2000 var det knapt 4,5 millionar innbyggjarar i Noreg, jf. Tabell 3.4. Om lag 3,2 millionar menneske (71,4 %) budde i kommunar med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift og sone 1 og 2 for sentralitet. Dette er kommunar med relativt stort gjennomsnittleg folketal, jf. Tabell 3.5. Om lag 22 % av innbyggjarane budde i dei 269 kommunane (nær 62 % av kommunane) med sentralitet 3–5.

Tabell 3.4 Totalt folketal per 1.1.2000 fordelt etter sone for arbeidsgjevaravgift og sentralitet

Arb.avg.	Sentralitet 5					Totalt
	1	2	3	4	5	
0		2496	32180	33331	25204	93211
5,1		180004	76714	77213	90319	424250
6,4		1041	1093	52434	41366	95934
10,6		89197	79113	155992	132304	456606
14,1	1687771	1548599	146933	14594	10599	3408496
Totalt	1687771	1821337	336033	333564	299792	4478497

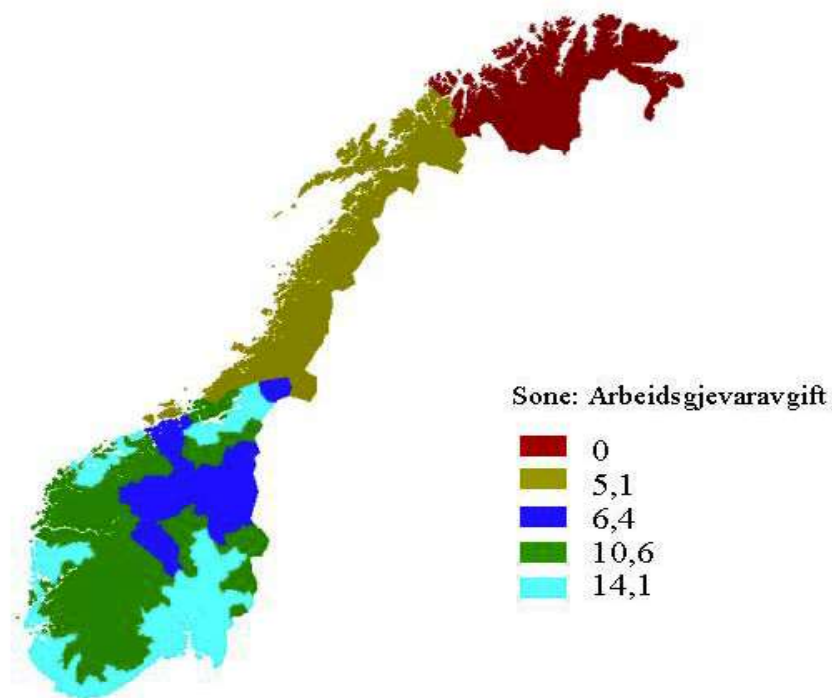
Dei 143 kommunane i gruppe 5 for sentralitet (33 % av kommunane) har berre 6,7 % av folketallet i landet, og i gjennomsnitt 2 096 innbyggjarar. Mange av desse kommunane er store målt i areal. Ved gruppering av kommunane etter denne inndelinga, følgjer det at rundt $\frac{3}{4}$ av Noregs befolkning er busette i dei to mest sentrale kommunetypene, dvs. byregionane. Grovt sett kan vi seie at hovuddelen av det ein gjerne oppfattar som «distriktskommunar» er i dei tre andre kategoriane.

Tabell 3.5 Gjennomsnittleg folketal per kommune, per 1.1.2000

Arb.avg.	Sentralitet 5					Totalt
	1	2	3	4	5	
0		2496	10727	4166	1800	3585
5,1		20000	6393	6434	1843	5174
6,4		1041	1093	4370	2298	2998
10,6		4247	4945	6000	2281	3774
14,1	39250	13951	10495	7297	2650	19589
Totalt	39250	12737	7305	5559	2096	10295

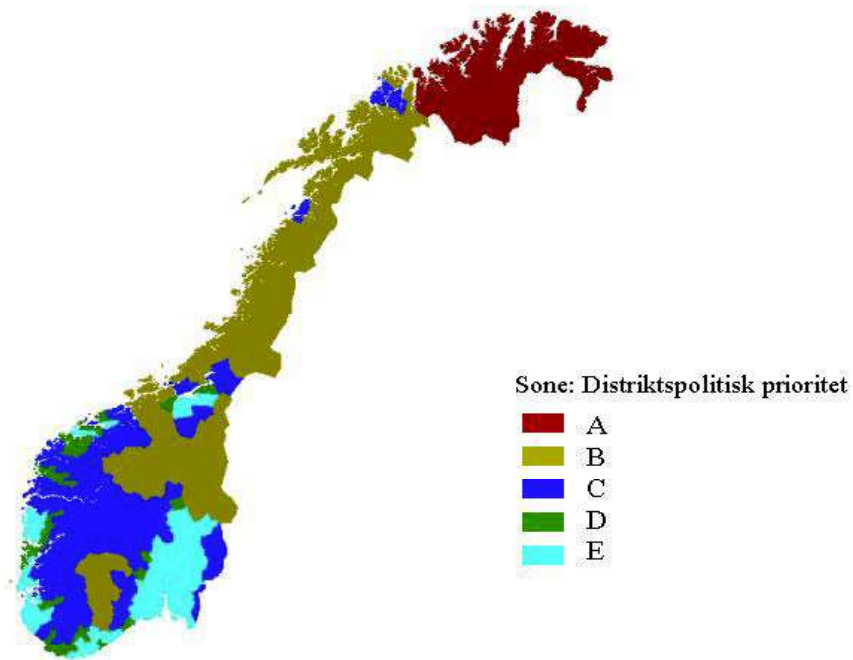
I tråd med måla for distrikts- og regionalpolitikken kan jordbrukets effekt målast som det bidraget næringa gjev i høve til mål om å oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret og å skape likeverdige levekår i heile landet. Ut frå dette kan det vere rimeleg å sjå på landbrukspolitikken bidrag til sysselsetjing, busetjing og inntekt i det som er klassifisert som distrikt. Både direkte og indirekte verknader kan og bør takast med. Ringverknader av jordbruket har i ein del samanhengar blitt tillagt stor vekt. Ringverknadene av jordbruket er m.a. knytt til foredling av råstoff frå jordbruket. Ei kan tenkje seg at eit jordbruk med mange små bruk og eit jordbruk med få og store bruk produserer tilnærma like mykje mjølk og kjøtt osv. Sysselsetjinga i jordbruket kan vere svært ulik i dei to tilfella, men aktiviteten i foredlingsindustri kan vere tilnærma den same. Eit anna forhold er at foredlingsindustrien har ein tendens til å vere meir sentralisert enn primærjordbruket. Det er såleis ikkje nokon klar og eintydig samheng mellom aktivitetsnivå i jordbruket i eit område og aktivitetsnivå i t.d. foredlingsindustri i same området. Samhengane er kanskje blitt svakare etter kvart som kommunikasjonane er blitt betre, og foredlingsindustrien rasjonaliserer verksemda til færre anlegg.

Effekt av politikk kan analyserast på mange måtar. Ein måte er å innføre eit tiltak og så analysere effekt som dette hadde. Det er mange slike analysar, t.d. evalueringar av BU-midlar. Slike analysar er avgrensa til faktisk gjennomført politikk. Det kan ofte vere like interessant å vurdere tiltak som ikkje er gjennomførte, men som er aktuelle. I slike analysar må ein nytte modellar av eit eller anna slag.



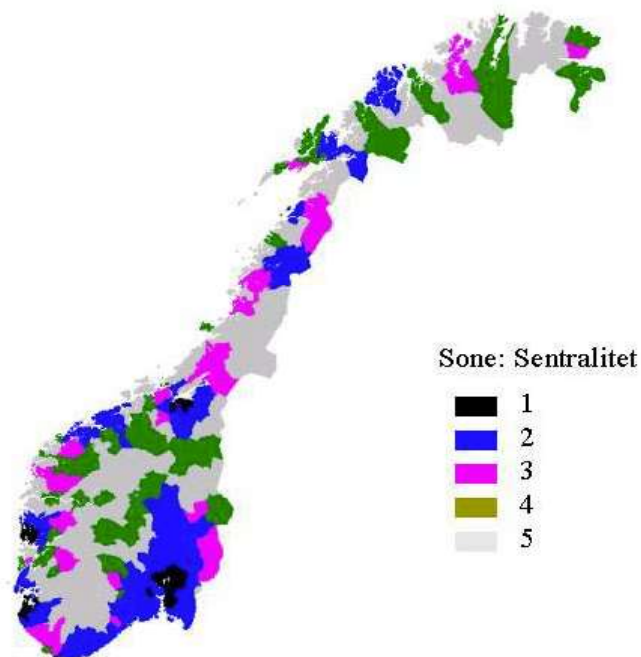
Figur 3.1 Soner for arbeidsgjevaravgift 2000

Kjelde: Skattedirektoratet (2000)



Figur 3.2 Soner for distriktpolitisk prioritet 2000

Kjelde: Kommunal- og regionaldepartementet (2000)



Figur 3.3 Kommunane inndelt etter sentralitet, NIBR5

Kjelde: Panda-data (NIBR)

3.3 Valt definisjon og opplegg

Vi vil ta utgangspunkt i klassifisering av verkemiddel etter formål og effekt. Først har vi ein gjennomgang av landbrukspolitiske mål og presenterer enkelte tidlegare klassifiseringar av verkemiddel (kapittel 4), gjev ein oversikt over tidlegare effektstudiar (kapittel 5), og på bakgrunn av dette utviklar vi eit system (kapittel 6) for å klassifisere tiltak. Ei todeling der eit tiltak anten er distriktspolitikk eller ikkje er distriktspolitikk, kan vere lite informativ. Det kan gje meir informasjon å nytte fleire tilnærmingar og alternative kriterium for klassifisering. I dei tilfelle der det er fleire formål ved same verkemiddel, vil vi nytte «den distriktspolitiske ekstrainsatsen» som tilleggskriterium. Vi har valt å:

- klassifisere tiltak etter formål
- utvikle ein metode for å estimere den distriktspolitisk komponenten av tiltak med fleire formål, både på bruksnivå og totalt
- estimere den distriktspolitiske komponenten på bruksnivå og totalt ved hjelp av denne metoden. Den distriktspolitiske komponenten vil bli uttrykt i kroner (eller prosent av eit kronebeløp).

I tillegg til dette skal analysere kvar jordbruket er i høve til distriktspolitisk inndeling av landet:

- Vise jordbrukets kvantitative, distriktsvise betydning
- Estimere kor mykje av landbruksstøtta som går til dei enkelte regionar
- Estimere effekt av tiltak ved hjelp av scenarietenking og partiell likevektsmodell.

Til slutt har vi ei samanlikning med andre næringar og drøftar om metoden kan nyttast for anna enn jordbruk. Korleis vi gjer dei enkelte delane, går fram av dei kapitla der vi presenterer dei enkelte delanalysane.

4 Mal og verkemiddel i landbrukspolitikken

4.1 Mal med landbrukspolitik

4.1.1 Landbrukspolitik fram til andre verdskrigen

Utover 1800-talet vart næringspolitikken liberalisert i mange land, og handelen mellom land vart friare.⁸ I eit tiår rundt 1870 var Europa prega av frihandel med dei fleste varer. Noreg fekk ein ny tolltariff i 1873. Handverk og industri hadde framleis noko vern, «...mens modernæringen stort sett fikk klare seg i konkurransen som best den kunne.» Hovland (1990: 113).

Ved tollrevisjon i 1897 og 1905 fekk norsk jordbruk og andre heimemarknadsnæringar eit moderat tollvern (Hovland 1990: 113). Etter kvart fekk industri og handverk sterkare vern enn jordbruket. Kravet om tollpolitisk jamstilling var ei kampsak for Norsk Landmandsforbund (seinare Norges Bondelag) frå 1912, og det stod som jamstillingskrav heilt fram til slutten av 1920-åra (Rovde 1995: 150). Då hadde jordbruket fått det tollvernet det hadde kravd. Problema var likevel ikkje løyste, snarare tvert om, men dei hadde endra karakter. Det var avsetningsvanskar for norske varer sjølv utan import.

Frå rundt 1930 vart det bygt opp eit omfattande system med regulering av jordbruksmarknadene. Statens kornforretning vart oppretta og fekk kjøpeplikt på norsk korn. Det vart oppretta mjølkesentralar og innført system med omsetningsavgift. Frå 1930-åra var norsk jordbruk i stor grad «skjerma» mot konkurranse frå import

⁸ Det er fleire oversikter over landbrukspolitik i historisk perspektiv, men vi kjenner ikkje til nokon der det distriktspolitiske elementet i landbrukspolitikken er i fokus. Det nærmaste er Teigen (2000) som på ein del punkt er meir utfyllande enn vår oversikt.

ved eit kvantitativt importvern. Det reguleringsystemet som vart innført i 1930-åra, var i grove trekk gjeldande fram til 1990-åra.

Kravet om tollpolitisk jamstilling vart endra til eit krav om prispolitisk jamstilling (Jamstillingskomiteen av 1946 1951). I 1938 kasta Bondelaget «...ei sprengbombe i det politiske landskapet med å knesetje eit krav om jamstilling i inntekt.» (Tveite 1989: 54).

4.1.2 Landbrukspolitiske mal etter andre verdskrigen

Hovudprinsipp i landbrukspolitikken har i etterkrigstida vore fastsette gjennom stortingsmeldingar eller -proposisjonar, og det har vore 10–15 år mellom kvar hovuddiskusjon av politikken. jf. Vedlegg 1.

Like etter andre verdskrigen tok staten eit større ansvar enn tidlegare for å sikre vekst og framgang for alle. Dette galdt ikkje berre i Noreg, men og i land som Sverige og Storbritannia (Steen 1988). Rasjonalisering av jordbruket var viktig middel for å betre inntektene i jordbruket dei første etterkrigsåra. Jordbrukskomiteen av 1956 (1960) (Eskelandskomiteen) og Jordbrukets Avsetningskomité av 1956 (1960) (Aresvikkomiteen) la stor vekt på rasjonalisering i jordbruket som middel for å nå landbrukspolitiske mål. Mellom anna på grunnlag av desse to utgreiingane, skreiv Landbruksdepartementet St.meld. nr. 64 (1963–64) der det er omfattande drøfting av samanhengen mellom rasjonalisering i jordbruket og utviklinga i bygdene. Drøftinga var så prinsipiell at vi har valt å referere den relativt grundig.

I kapitlet om jordbrukspolitiske målsetjingar er det først ein omtale av bygdesamfunnet og jordbruket. Folketalet hadde gått ned i mange jordbruks-, skogbruks- og fiskerikommunar. Prognosar tydde på at folketalet i landet ville auke fram til 1980, mens folketalet ville vere stabilt i spreiddbygde kommunar og minke i reine jordbruks-, skogbruks- og fiskerikommunar. Landbruksdepartementet skreiv så at:

«Et samsfunn som ønsker å følge med i den tekniske og økonomiske utvikling, må være innstilt på forandringer. Endringer i næringsstruktur og bosetting vil ofte være en direkte forutsetning for økonomisk framgang og høyere levestandard.» (s. 112)

Det heiter vidare at *«Selv om befolkningsforskyvninger og endringer i bosettingsstrukturen er en forutsetning for økonomisk framgang og bedring i levekårene for hele landet sett under ett, er det likevel slik at disse endringene skaper økonomiske og sosiale problemer for en rekke distrikter i vårt land, problemer som det må finnes en løsning på.»* (s. 113)

I følge meldinga ville det vere naturleg å fremje ei utvikling med meir konsentrert busetjing i mindre sentra.

Det heiter og at *«For å sikre noenlunde jevne levekår over hele landet og innen de forskjellige yrker, har det (...) vært nødvendig med inntekts- og kapitaloverføringer fra de mer velstående til disse økonomisk svakere distrikter. Det har imidlertid vært enighet om at slike overføringer neppe gir noen varig løsning av distriktsproblemene. Dette kan bare skje gjennom iverksetting av særlige tiltak som styrker selve næringsgrunnlaget i de svakere distrikter. De aktuelle retningslinjer når det gjelder løsning av distriktsproblemene har derfor vært og er fortsatt basert på en rasjonalisering av de tradisjonelle bygenæringer som jordbruk, skogbruk og fiske, samtidig som en ved reising av industri i offentlig regi, ved økonomisk støtte til industrielle og andre tiltak gjennom Distriktenes utbyggingsfond o.l., ved en planmessig lokalisering av industrien for øvrig og gjennom næringsmessig*

veiledning har søkt å skape et bredere næringsgrunnlag i jordbruk, skogbruk- og fiskeridistriktene.» (s. 113)

(...)

«Ser en bort fra befolkningsproblemene, kan en si at rasjonalisering av de tradisjonelle bygdenæringer vil styrke næringsgrunnlaget i jordbruks-, skogbruks- og fiskeridistriktene. Denne rasjonaliseringen kan imidlertid ikke løse distriktenes problemer ...»

Under omtalen av effektivitetsmålsetjinga viser departementet m.a. til Aresvikkomiteen som meinte at det måtte leggjast særleg vekt på alle tiltak som kunne effektivisere jordbruket. *«Effektiviseringen bør helst skje raskere enn i andre land.» (s. 116).* Departementet meinte at ein så langt råd er, må nå inntektsmålet gjennom produktivitetsfremjande og kostnadssenkande tiltak: *«Det må i sterkere grad enn hittil satses på jordbrukspolitiske tiltak som kan øke produktiviteten og senke kostnadene uten at dette resulterer i et produksjonsvolum som sprenger rammen for produksjonsmålsettingen.» (s. 117)*

Den neste runden med omfattande landbrukspolitisk diskusjon starta med oppnemninga av Øksnesutvalet i 1972 (NOU 1974: 26). Mens utvalet arbeidde kom oljekrisa i 1973. Kornprisane auka sterkt på verdsmarknaden, og matvarekonferansen i Roma oppmoda alle land om å auke matproduksjonen. Den norske regjeringa la fram stortingemelding om ernærings- og matforsyningspolitikk (Landbruksdepartementet 1975–76). Så kom inntektsopptrappingsvedtaket i Stortinget i 1975 og St.meld. nr. 14 (1976–77) (Landbruksdepartementet 1976–77). Der var effektivitetsmålet tona kraftig ned: *«Den sterke vekt som er lagt på å øke produksjon og avvirking i de næringssvake distrikter vil føre til at produksjonen utvikles i områder med høyere produksjonskostnader enn det som ellers ville vært nødvendig, både fordi de naturgitte forutsetninger er dårligere og fordi produksjonen i større grad må foregå på mindre bruk. I flere utkantområder har sysselsettingen i landbruket og antall gardsbruk blitt så sterkt redusert at det er nødvendig med en stabilisering. En større vekt på miljø- og ressursvern hensynene vil føre til økte produksjonskostnader i landbruket» (s. 88).*

Regjeringa la opp til at jordbruksarealet skulle auke med 1 million dekar, og $\frac{3}{4}$ av dette skulle være i næringssvake distrikt.

Regjeringa la vekt på ringverknader for andre næringer av eit sterkt landbruk. *«En vesentlig oppgave i den generelle distriktpolitikk vil derfor være å bidra til at de landbruksavhengige arbeidsplasser i størst mulig grad blir lokalisert til distriktene.» (s. 82).* Foredlingsindustrien skulle spele ei viktig rolle i distriktpolitikken, og målet var å gjere den totale sysselsetjings- og inntektseffekten i dei næringssvake områda størst mogeleg. (s. 82). Effektivitetskravet varierte mellom distrikt og med bruksstorleik.

Inntektsopptrappingsvedtaket gjorde at inntektsmålet stod relativt sterkt i siste halvdel av 1970-åra og utover i 1980-åra.

Den neste store landbrukspolitiske debatten kom med St. prp. nr. 8 (1992–93) (Landbruksdepartementet 1992–93) og førearbeida til denne (særleg NOU 1991: 2). Hovudstrategien i denne proposisjonen var å skape eit meir robust landbruk. Dette skal vere eit jordbruk med større konkurransekraft og redusert kostnadsnivå. Produksjonsressursane skal vere godt utnytta, og det skal vere ein næringsretta landbrukspolitikk og målretta verkemiddelbruk. I høve til distriktpolitiske mål la regjeringa til grunn at den samla distrikts- og landbrukspolitikken måtte bidra til å utvikle levedyktige distrikt og bygdesamfunn. Dette var ein føresetnad for å nå måla

om å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret og å sikre levekåra i ulike delar av landet. Eit livskraftig landbruk i ulike delar av landet var ein føresetnad for å ta vare på det varierte landskapsbilete med sine kulturlandskapsverdiar (s. 16). Regjeringa la opp til ein tosidig strategi i område der landbruket betyr mykje for busetjinga, (1) framleis å støtte landbruksproduksjonen og (2) å satse på å utvikle eit breiare næringsgrunnlag. I område der landbruket betyr mindre og der grunnlaget for sysselsetjing og busetjing var meir allsidig, måtte landbruket vere meir marknadsbasert. Dette innebar ei sterkare geografisk avgrensing av ein del av dei distriktpolitiske verkemidla innafor landbrukspolitikken. Det betydde og at differensieringa av ein del av dei distriktpolitiske verkemidla måtte kunne baserast på demografiske og næringsstrukturelle kriterium i tillegg til reine dyrkingsvilkår. Næringsutvikling og omstilling var viktige i «en helhetlig bygdepolitikk».

Mens ein midt i 1970-åra la lite vekt på internasjonale forhold, var dette svært viktig tidleg i 1990-åra. Uruguay-runden i GATT gjekk mot slutten, og regjeringa ville ha Noreg inn i EU. Skilnadene i struktur og kostnader mellom norsk landbruk og landbruket i EU-landa var større i 1990-åra enn i 1960- og 1970-åra då EU-medlemskap også var aktuelt (Forsell 1992: 255–304).

Det vart ikkje norsk EU-medlemskap, og GATT/WTO-avtalen vart til å leve med for jordbruket sjølv om den har vore merkbar på mange måtar, t.d. ved å setje grenser for subsidiert eksport av mjølkeprodukt og kjøtt. Saman med redusert innanlandsk etterspørsel etter mjølk og mjølkeprodukt har dette ført til reduserte mjølkekvotar totalt sett, og meierileveransen har gått ned frå ca. 1800 millionar liter i 1993 til 1518 millionar liter i 2001 (Budsjettnemnda for jordbruket 2002: 57). At EU-spørsmålet var avklara, GATT/WTO-avtalen var på plass, og matvaretryggleik kom meir i fokus, pluss regjeringsskifte i 1997, gjorde det igjen aktuelt med ei landbruksmelding. Regjeringa Bondevik la fram St.meld. nr. 19 (1999–2000) i desember 1999 (Landbruksdepartementet 1999–2000). Stortinget var ikkje ferdig med handsaminga før regjeringsskiftet i mars 2000. Regjeringa Stoltenberg valde å la Stortinget behandla meldinga utan tillegg eller endring. Næringskomiteen i Stortinget la fram si innstilling i mai 2000 (Innst. S. nr. 167 (1999–2000)). Meldinga var lagt fram av ei sentrumsregjering (KrF, SP og V) og ikkje trekt av ei AP-regjering. Som rimeleg kan vere slutta representantane for desse partia seg til meldinga. Representantane frå Høgre og særleg FrP hadde mange merknader⁹.

Omsynet til forbrukaren er langt sterkare i denne meldinga enn i tidlegare meldingar sjølv om tittelen er «*Om landbruk og matproduksjon*». Matkvalitet og forbrukartryggleik var drøfta i St. meld. nr. 40 (Landbruksdepartementet 1996–97) så det er ikkje rart at mykje av St.meld. nr. 19 gjeld landbruket.

Landbruket skal (Innst. S. nr. 167 (1999–2000: 9)¹⁰:

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

⁹ SV og Kystpartiet hadde ingen representant i Næringskomiteen.

¹⁰ Bortsett frå ordet «sikre» i siste punktet er formuleringa identisk med formuleringa i St.meld. nr. 19 (1999–2000) s. 46.

Regjeringa peikar på at den geografiske fordelinga av jordbruksproduksjonen er viktig for jordbrukets bidrag i distriktpolitikken. Det er referert tal som viser at nedgangen i talet på driftseiningar hadde vore relativt lik i alle landsdelar mellom 1985 og 1998, mellom 2 og 2,5 prosent per år, unnateke Nord-Noreg der nedgangen hadde vore 3,5 prosent per år. Samtidig hadde Nord-Noreg sin del av produksjonen auka, og utviklinga i retning av større bruk gjekk raskast i den landsdelen. (s. 34 og 35).

Komiteen understrekar at «...*sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte, og legger til grunn at en attraktiv landbruksnæring og aktiv matproduksjon over hele landet er et viktig grunnlag for få løst sentrale samfunnsoppgaver på en god måte.*» (s. 9).

Regjeringa trekkjer i kapittel 5 fram ni hovudsatsingsområde: (1) Forbrukarperspektiv i heile matvarekjeda, (2) foredling og omsetning, (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. Det er brei politisk semje om å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret, og eit aktivt landbruk i alle delar av landet er viktig for å nå dette målet. Regjeringa og fleirtalet vil ha ei geografisk arbeidsdeling omtrent som i dag. Regjeringa og komiteen vil ha «*en helhetlig bygdepolitikk*» (slik det og var i St. prp. nr. 8 (1992–93.)) Komiteen er oppteken av at landbruket i store delar av landet er sterkt knytt til «*keystens ressurser og inntektsmuligheter*» og vil at grunneigarar med sjø- og strandrett må «*stimuleres til å utnytte de nye mulighetene som oppdrett av ulike arter åpner for.*» (s. 25)

Regjeringa skriv ein del om ferskvassfiske som næring, om grøn omsorg og om bygdeturisme, men dette er lite eller ikkje kommentert i innstillinga frå komiteen. Derimot meiner fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemmane frå Framstegspartiet, at det er viktig å ta vare på og vidareutvikle det nordnorske landbruket. Komiteen legg vekt på at verkemidla samla sett må bidra til å halde oppe eit sterkt landbruksmiljø og at landsdelen beheld sin relative del av produksjon og foredling. Dette er viktig også av omsyn til dyrevern og beredskap.

I kapitlet om matsikkerheit og langsiktig matforsyning skriv regjeringa m.a. at det er særleg viktig å verne om jord som er eigna for å dyrke matkorn. Av omsyn til mogelege økologiske kriser og ressurskriser er det viktig å halde ved like produksjonspotensialet på areal som er geografisk spreidd og som dermed har ulikt produksjonspotensial (s. 78).

Under omtalen av verkemiddel står det m.a. at «Regjeringen vil videreføre den sterke prioriteringen av distriktsjordbruket, og den geografiske produksjonsfordelingen skal fortsatt ligge til grunn for de økonomiske virkemidlene. Både av bosettings- og sysselsettingshensyn, hensyn til målene for biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap, er det viktig å opprettholde et aktivt distriktsjordbruk.» (Landbruksdepartementet (1999–2000: 135). Så vidt vi kan sjå, har komiteen ingen merknader til dette.

4.1.3 Merknad til utviklinga i politikk

Rasjonalisering av jordbruket var eit viktig mål i politikken fram til om lag 1970. Færre arbeidsplassar i jordbruk og andre primærnæringar skulle erstattast med arbeidsplassar i andre næringar, men det var ikkje eit mål å halde oppe busetjinga i alle område.

Mellom St.meld. nr. 64 (1963–64) og St.meld. nr. 14 (1976–77) hadde rasjonalisering og effektivitetsauke i distrikta gått frå å vere ein føresetnad for vekst til å bli eit problem, jf. Vatn (1984). Utover i 1970-åra vart det teke sterkare distriktspolitiske omsyn i jordbruks- og fiskeripolitikken (Isaksen 1995:27–28).

Som eit resultat av politikkrevisjonen rundt 1992–93, gjekk korn- og kraftfôrprisar ned. I tillegg gjekk rentenivået ned. Utover dette måtte kostnadsreduksjon skje ved effektivisering på dei enkelte bruka eller ved strukturrasjonalisering. Ingen av desse er enkle å få til raskt, spesielt ikkje når totalvolumet på «tradisjonelle» varer ikkje kan auke. Retorikken likna på den frå 1960-talet, men innhaldet var likevel annleis. Effektiviseringspresset var større i 60-åra, men då var det mogeleg å auke produksjonen relativt mykje på enkeltbruk, også i mjølkeproduksjonen. Dette var ikkje så aktuelt i 1990-åra.

4.1.4 System for implementering og gjennomføring av politikken

Sidan like etter andre verdskrigen har jordbruket forhandla med staten om prisar og andre tiltak. Frå og med 1950 har dette vore formalisert gjennom Hovudavtalen for jordbruket som er inngått mellom staten på eine sida og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på andre sida. Hovudavtalen vart revidert siste gong i 1992. I avtalens § 1–1 står at «*Avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift.*»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har det overordna ansvaret for jordbruksforhandlingane på staten si side. Inngått jordbruksavtale må godkjennast av Stortinget som også fastset avtalen når forhandlingane endar med brot¹¹.

Forhandlingane tek utgangspunkt i materiale frå Budsjettnemnda for jordbruket som fungerer som eit teknisk berekningsutval. Nokolunde tilsvarende system finst for fiskeri (fiskerivtalen) og reindrift (reindrifftsavtalen). Elles er det ingen slike avtalar for andre næringar eller sektorar. Det er heller ikkje slike system i andre land. Landbrukspolitikken er der i hovudsak fastsett gjennom lover, budsjettvedtak eller liknande.

Frå og med 1958 har dei økonomiske organisasjonane i jordbruket hatt ansvar for å halde marknadsprisane på eller under dei avtalte prisane. Marknadsregulering og prisnoteringar har vore hjelpemidla for å få dette til. Nokre få varer har vore unnatekne frå dette. Eit viktig unnatak var korn, men det er no omtrent som for mjølk og kjøtt. Innan grøntsektoren har marknaden vore mindre regulert enn for t.d. mjølk, kjøtt og korn.

¹¹ Staten kan inngå avtale med ein av jordbruksorganisasjonane dersom den andre bryt forhandlingane. Tidlegare var valgift nytta ved brot i tingingane, siste gong i 1978.

Utbetalningar av tilskott er heimla i jordlova (Lov 1995-05-12 nr. 23: Lov om jord (jordlova) § 18).

I og med at jordbruksavtalen blir til i forhandlingar mellom staten og to jordbruksorganisasjonar, vil resultatet vere eit kompromiss mellom prioriteringar både på staten si side, og innan og mellom jordbruksorganisasjonane. Dette vil også gjelde det vi kallar den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtte, og prioritering mellom denne og andre mål i landbrukspolitikken.

Sjølv om jordbruksavtalen er omfattande, er ikkje alle økonomiske forhold i jordbruket regulerte gjennom jordbruksavtalen. Til dømes er blomar og pelsdyrskinn ikkje med. Elles er tollsatsar på jordbruksvarer fastsette av Stortinget i samband med statsbudsjettet innafor rammer av internasjonale avtalar. I «frihandelsboomen» etter andre verdskrigen var jordbruket i stor grad halde utanom. Dette galdt både GATT frå 1947 og seinare EFTA. Frihandelsavtalen mellom EFTA og EU frå 1972 omfatta ikkje jordbruk. Først med GATT/WTO-avtalen som gjeld frå 1995, er jordbruket for alvor integrert i internasjonale handelsavtalar. «Eplekrigen» med USA er likevel eit døme på at jordbruket ikkje var heilt utelate frå GATT-avtalen (Espeli 1990).

Skattar og avgifter har også tradisjonelt vore halde utanom jordbruksavtalen, men siste åra har slike spørsmål vore tekne inn i avtalen ved at regjeringa har lova å fremje forslag for Stortinget om bestemte endringar.¹² Når Stortinget aksepterer jordbruksavtalen, ligg det sterke føringar på at forslaga vil bli vedtekne ved eit seinare høve, t.d. ved budsjetthandsaminga. Så vidt vi kjenner til, har Stortinget alltid fatta skatte- og avgiftsvedtak i tråd med inngått jordbruksavtale.

Landbrukspolitikken omfattar meir enn økonomisk politikk, t.d. reglar for omsetjing av landbrukseigedomar (odels- og åseteslov, konsesjonslov), jordlova, skoglova, lover om dyrevern, lov om ervervsmessig husdyrhald osv. Ein del av desse kan ha distriktpolitisk effekt, men blir i liten grad drøfta i denne rapporten.

Fastsett landbrukspolitikk vert administrert av Landbruksdepartementet som overordna organ. Viktige organ i gjennomføringa av politikken er m.a.: Statens landbruksforvaltning (SLF), Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens Næringsmiddeltilsyn¹³ og Fylkesmannens landbruksavdeling.

SND har overteke dei fleste av oppgåvene som tidlegare låg under Statens landbruksbank m.a. bedriftsretta bygdeutviklingsmidlar. Nokre BU-midlar er framleis administrert av fylkesmannens landbruksavdeling. Kommunane handsamar og avgjer søknader om produksjonstilskott i jordbruket. Fylkeskommunar og kommunar er i liten grad involvert i utforming av landbrukspolitikk.¹⁴

Vi omtalar ikkje arbeidsoppgåvene til dei andre organa.

¹² Jordbruksfrådraget i skatten er eit frådrag i allminneleg inntekt. I år 2002 er skattesatsen 28 % med 12,2 % til kommune, 1,9 % til fylkeskommune og 13,9 % til staten (Finansdepartementet 2001-2002). Gjennom opplegget for kommuneøkonomien blir inntekstapet for kommunane kompensert slik at staten tek proveny tapet.

¹³ Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og dei kommunale næringsmiddeltilsyna skal etter planen slåast saman til eitt tilsyn i 2003.

¹⁴ I 2002 foreslo Regjeringa m.a. å flytte avgjersmynde i saker som gjeld bedriftsretta bygdeutviklingsmidlar frå SND til kommunane (Kommunal- og regionaldepartementet 2001-2002b). Stortinget vedtok 20. juni 2002 at SND framleis skal forvalte desse midlane (Vedtak 487).

Som det vil gå fram seinare av rapporten, betyr produksjonstilskott (årlege tilskott) via SLF langt meir i pengar enn tilskott via SND. Landbruket skil seg på denne måten frå andre næringar der investeringstilskott er viktigare enn årlege driftstilskott.

4.1.5 Distriktpolitiske verkemiddel i landbrukspolitikken – kort historisk oversyn

Fram til om lag 1930 var toll eit viktig landbrukspolitisk verkemiddel ved sida av forskning, utdanning og rådgjeving, tiltak for å få fram betre plante- og dyremateriale og å forbetre plante- og dyrehelse¹⁵. Rundt 1930 vart marknadstiltak meir vanlege¹⁶. Samyrkeorganisasjonane fekk høve til å drive marknadsregulering med tanke på å halde høgare prisar enn det som hadde vore mogeleg i ein mindre regulert marknad. Omsetningsavgift var viktig middel for å finansiere reguleringa. Det vart oppretta mjølkesentralar som skulle jamne ut mjølkeprisen innan sine område. Mjølkeprodusentane skulle ikkje «konkurrere kvarandre i hel». Utjamning mellom mjølkesentralar kom i 1935, mens landsutjamning av mjølkeprisen vart innført i 1942. Frå 1941 kom eit driftsvansketillegg for Nord-Noreg som vart erstatta av eit fjord- og fjellbygdtillegg i 1945. Fjellbygdtillegg for bygg kom i 1944.

«Kanaliseringspolitikken» starta i 1950 med ei protokolltilførsel til prisavtalen for jordbruket for 1950–52 (Bonden 1973, Vatn 1989), sjå vedlegg 1.2. Ønskje om auka norsk kornproduksjon og geografisk arbeidsdeling var viktige motiv for denne politikken. Omtrent samtidig kom det frakttilskott på mjølk og kjøtt.

Ein kan med ei viss rett seie at kanaliseringspolitikken tok slutt med jordbruksavtalen for 1980–82 fordi partane då var samde om å lage ein utviklingsplan for mjølkeproduksjonen i flatbygdene på Austlandet (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1980–81). Dette området fekk i 1980 distriktstilskott på mjølk for å motverke at mjølkeproduksjonen skulle gå meir ned i dette området. Tilskottet vart auka ved avtalen i 1981. På den andre sida vart det i jordbruksavtalen i 1981 innført eit ekstra tilskott per mjølkeku for å styrke mjølkeproduksjonen i distrikta, jf. Landbruksdepartementet (1983–84: 32 og 35). I jordbruksavtalen for 2002–03 vart det innført eit tilskott på kr 5 000 per mjølkeproduksjonsbruk i Akershus, Østfold og Vestfold.

Opptappingsvedtaket i 1975 førte til nye målesystem for inntekt og levekår¹⁷. Modellbrukssystemet var operativt som landbrukspolitisk verkemiddel frå om lag 1980. I det systemet var effektivitetskravet i mjølkeproduksjonen større på Jæren og i flatbygdene på Austlandet og i Trøndelag enn i resten av landet.

Rundt 1990 vart det mindre vekt på pristilskott og meir vekt på andre tilskott som vart oppfatta som meir produksjonsnøytrale eller mengdeuavhengige, eigentleg

¹⁵ Distriktsomsyn vart teke tidlegare og. Hovland (1990: 122) omtalar eit døme: Johan E. Mellbye var med i Næringsdrivendes Toldkomité tidleg på 1900-talet. Mellbye meinte ulltollen var viktig av omsyn til balansen mellom distrikt. Skulle han kunne forsvare toll på poteter, måtte han stå fast på krav om ulltoll som ville kome vestlandsbøndene til gode.

¹⁶ Vedlegg 1 gir eit oversyn over utviklinga. Dei refererte arbeida gir meir fullstendig oversikt.

¹⁷ Det vart teke omsyn til 14 levekårsfaktorar. Enkelte av desse kan oppfattast som justering av inntektsmålinga, t.d. bruk av eigne produkt og deling av utgifter mellom næring og privat (Hegrenes 1999: 22)

produktmengdeuavhengige. Grunntilskott vart reduserte, men også distriktstilskott. Såleis var distriktstilskottet på mjølk redusert med til saman 16 øre per liter ved jordbruksoppgjera i 1991 og 1992 i alle område med tilskott. Andre tiltak kom heilt eller delvis i staden, m.a. areal- og kulturlandskapstilskott.

Jordbruksavtalen har lenge vore med og finansierte tiltak utanfor jordbruk. Såleis har jordbruksavtalen sidan 1985 finansierte skogbrukstiltak (Kjørven 1984: 190), jf. kapittel 9.2. Frå og med 1989 (jordbruksavtalen for 1988–89) har jordbruksavtalen hatt midlar til bygdeutviklingsfond. Løyvingane til anna enn investeringar i tradisjonelt jordbruk har vore relativt store i høve til løyvingane til investeringar i tradisjonelt jordbruk. Vi går ikkje nærmare inn på desse ordningane her.

4.2 Tidlegare klassifisering av verkemiddel

4.2.1 Inndeling i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet (2001–2002a) har ein omtale av tiltak innan den breie distriktspolitikken. Føremålet er å framheve eit utval av tiltak/ordningar som har distriktspolitisk relevans, og tiltaka er delte i to grupper:

- A: tiltak der distriktspolitiske omsyn er oppgjevne som grunn for tiltaket, herunder som favoriserer distriktsområde utover kompensasjon for å oppnå like vilkår.
- B: tiltak og ordningar som utjamnar og kompenserer for å oppnå like resultat mellom grupper og område, eller er lokalisert til distriktsområde pga. gitte forhold, og som har særleg betydning for næringsutvikling, sysselsetjing, lokaløkonomi eller busetjing. Berre tiltak over 10 mill. kr tekne med.

Tabell 4.1 viser tiltaka under Landbruksdepartementet som er med i denne oppstillinga. Det er fire tiltak med til saman litt over 1,1 milliardar kroner som tilfredsstillar kriterium A. Pristilskott på mjølk og kjøtt er dei to største. Dette er den regionalt differensierte delen av pristilskotta. Det er fleire og i pengeverdi større ordningar som tilfredsstillar kriterium B.

Så godt som heile budsjettstøtta til jordbruket er etter dette ein del av den breie distriktspolitikken. For tiltak etter kriterium B er det likevel uklart kor mykje av tiltaka som er distriktsmotiverte og kva som er motiverte med andre mål. Til dømes kan areal- og kulturlandskapstilskott i større grad vere tiltak for å nå miljømål enn distriktspolitiske mål. Miljøverndepartementet (1996: 72) reknar tilskott til tekniske miljøtiltak, økologisk landbruk, spesielle areal- og kulturlandskapstiltak, endra jordarbeiding, miljøretta utviklingstiltak og miljødelen av BU-midlar som reine miljøtiltak. Til saman er dette 428 millionar kroner¹⁸ frå jordbruksavtalen. Produksjonsnøytral støtte som bidreg til å halde oppe arealgrunlaget og kulturlandskapet og motverke intensitetsauke er rekna som tiltak med delvis miljømotivasjon. Til saman er dette vel 3 milliardar kroner.

¹⁸ Fleire andre postar på til saman 363 millionar kroner utanom jordbruksavtalen er og rekna med slik at totaltalet for Landbruksdepartementet er 792 millionar kroner.

Så vidt vi kan sjå må det delvis vere same tiltak som er rekna å ha både ein miljømotivasjon og vere tekne med under den breie distriktspolitikken. Etter vår vurdering gjev difor kriterium B aleine relativt lite informasjon om den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta.

Tabell 4.1 Den breie distriktspolitikken: Tiltak under Landbruksdepartementet nemnde i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Kommunal- og regionaldepartementet, Vedlegg 1. 1 000 kr

Tiltak/Ordning	Kriterium ¹⁾	Kap/post	Budsjett 2001	Forslag 2002
Pristilskott mjølk	A	1150/73	553 600	538 100
Distrikts- og kvalitetstilskott for frukt, bær, vekstshusgrønsaker og poteter	A	1150/73	54 770	54 770
Pristilskott kjøtt	A	1150/73	528 600	529 600
Distriktstilskott egg	A	1150/73	2 500	4 900
Sum A			1 139 470	1 127 370
Driftstilskott, mjølkeproduksjon	B	1150/74	1 316 500	1 301 000
Tilskott til husdyr ²⁾	B	1150/74	2 438 152	2 263 757
Tilskott til norsk ull	B	1150/73	165 800	165 800
Tilskott til avløyning for ferie og fritid	B	1150/78	1 230 319	1 230 000
Areal- og kulturlandskapstilskott	B	1150/74	3 210 319	3 254 701
Frakttilskott, egg	B	1150/73	79 700	79 700
Miljøtiltak	B	1150/50	143 000	142 000
Tilskott til inseminering (veterinærreiser)	B	1150/77	69 800	69 800
Tilskott til pelsdyrforlag	B	1150/77	38 000	36 500
Tilskott til smafe og fjørfe	B	1150/50	38 060	38 060
Tilskott til dyrking av for i fjellet	B	1150/74	10 500	10 500
Marknadsordning for korn, fraktordning	B	1150/76	150 000	150 000
Bygdeutvikling	B	1150/50	565 000	553 000
Sum B			9 455 150	9 294 818
Sum A og B			10 594 620	10 422 188
Reindriftsavtalen	B	1151	83 000	103 000

1) Sja teksten for forklaring

2) Inkluderer i 2002 «Tilskott til dyr på utmarksbeite»

Kjelde: Kommunal- og regionaldepartementet (2001–2002a: 206)

4.2.2 Klassifisering av tiltak i FOLA–2002

4.2.2.1 Om FOLA–2002

På oppdrag frå avtalepartane i jordbruket har NILF gått gjennom landbrukspolitiske tiltak med tanke på *målretting* og *forenkling* av politikken. Prosjektet vart kalla FOLA 2002 (Søyland, Forsell & Nersten 2002). I rapporten (s. 89) er peika på at tiltaka no er grupperte etter type: direkte tilskott, pristilskott, fondsavsetningar, vel-

ferdsordningar, marknadsregulering og utviklingstiltak. For å få betre målretting er det foreslått ein ny struktur med fem hovudområde, og tiltaka er grupperte i høve til denne strukturen.

Dei føreslegne hovudområda er (1) Miljø, (2) Busetjing og distrikt, (3) Utviklingstiltak, (4) Velferdsordningar og (5) Marknad. Inndelinga tek utgangspunkt i det som synest å vere hovudformålet med ordninga, og kvar ordning er berre plassert ein stad.

4.2.2.2 Miljø – hovudområde I

Den føreslegne hovudposten Miljø omfattar alle ordningar som har miljøformål knytt til seg, eller som uavhengig av dagens formål, kan eller bør ha ein stor grad av miljøomsyn knytt til seg. Verkemidla skal vere knytte til mål om å redusere negative miljøeffektar av landbruksproduksjonen, å sikre biologisk mangfald og kulturlandskap (produksjon av fellesgode) og å sikre dyre- og plantehelse. Areal- og kulturlandskapstilskott er den største posten i denne gruppa.

Utgreiinga foreslår at fylka vert tildelt midlar med utgangspunkt i ordningar som i dag er forvalta sentralt. Dette er på grunn av at den faktiske situasjonen er så ulik mellom fylke at dei regionale måla må bli svært ulike for å nå nasjonale mål. I forslaget inngår ca. 350 millionar kroner i denne potten (Kallbekken 2002: 111 ff).

4.2.2.3 Busetjing og distrikt – hovudområde II

Det føreslegne hovudområdet Busetjing og distrikt omfattar ordningar som har som formål å halde oppe busetjing og sysselsetjing i distrikta. Dei aller fleste av ordningane under dette hovudområdet er tilskott knytte til husdyr, m.a tilskott til husdyr, distriktstilskott på mjølk og kjøtt, driftstilskott mjølkeproduksjon, men og frakttilskott. Mange av disse ordningane er i utgangspunktet ikkje grunnleggjende med distriktsomsyn, men dei er plasserte under dette hovudområdet fordi husdyrbruka i svært stor grad er i område som bør kunne definerast som distrikt.

4.2.2.4 Utviklingstiltak – hovudområde III

Ordningane under Utviklingstiltak er ei vidareføring av mange ordningar under noverande post 50.11 LUF, og post 77 Utviklingstiltak. Formålet med utviklingstiltak er å styrkje og byggje ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk. Tilskotta vil vere retta mot tradisjonelt landbruk og anna verksemd knytte til landbruket.

Avsetning av midlar til spesielle miljøtiltak er den einaste posten som er foreslått tatt ut av LUF og overført til eit anna hovudområde (Miljø). Fylkesvise BU-midlar, forvalta av SND, er den største posten med 458 millionar kroner, mens samla BU-midlar er på 553 millionar kroner. Til saman er Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon og Konkurransestrategiar for norsk mat på 150 mill. kroner.

4.2.2.5 Velferdsordningar – hovudområde IV

Hovudområdet velferdsordningar er ei vidareføring av noverande hovudpost med same namn, og vi omtalar ikkje forslaget nærmare.

4.2.2.6 Marknad – hovudområde V

Tilskott under hovudområdet Marknad er dei ordningane som rettar seg mot prisar, omsetningssystem, regulering av marknader osb.

Alle ordningane under dagens Marknadsregulering er foreslått overførte til hovudområdet Marknad. Fleire ordningar under noverande Utviklingstiltak kjem og under dette nye hovudområdet. Det gjeld tilskott til pelsdyrførlag, to tilskott under kvalitets- og salsfremjande tiltak, og oppkjøp av mjølkekvotar. I tillegg foreslår utgreininga å overføre Prisnedskrivinga for norsk korn og Matkornstilskottet under Fondsordningar til denne posten. Som følge av innføring av ny marknadsordning for korn i 2001, vart kornfondet lagt ned med verknad frå 2002. Tilskotta under denne ordninga vart overførte til post 73 Pristilskott. Grunntilskott kjøtt og mjølk, og tilskott til norsk ull, som i dag er under posten Pristilskott, er foreslått overført til posten Marknad.

4.2.2.7 Fordeling av midlar på de ulike hovudområda

Når ein fordeler foreslått budsjett for 2002 på dei enkelte hovudpostane slik det er foreslått ovanfor, får vi det resultatet som er vist i Tabell 4.2.

Busetjing og distrikt blir det største hovudområdet, med eit budsjett på i overkant av 4,6 mrd. kroner, eller 37 prosent av totalt budsjett. Miljø blir det nest største hovudområdet, og utgjer 30 prosent av totalt budsjett. Deretter følgjer velferd og marknad, og til slutt utviklingstiltak.

Tabell 4.2 Fordeling av dagens (2001–2002) midlar over jordbruksavtalen på dei ulike hovudområda. Forslag i FOLA 2002

Hovudområde	Budsjett 2002, kr	Budsjett 2002, %
Miljø	3 757	29,7
Busetjing og distrikt	4 628	36,6
Utvikling	1 012	8,0
Velferd	1 774	14,0
Marknad	1 479	11,7
Sum	12 650	100,0

Kjelde Søyland (2002: 127)

4.2.2.8 Merknad til det føreslegne systemet

Per i dag er ikkje «utvikling» noko sjølvstendig mål i landbrukspolitikken. Utvikling kan vere eit middel for å nå andre mål, t.d. mål om å sikre busetjing og sysselsetjing i næringssvake område. Dette kan skje både gjennom tradisjonelt jordbruk og nye næringar. Fleire av tiltaka under hovudområde III–Utvikling har slikt formål at dei kunne vore plasserte under hovudområde II–Busetjing og distrikt, mellom anna fleire av tiltaka under LUF.

Ei anna innvending er at alle tilskotta er klassifiserte i høve til eitt og berre eitt formål. Enkelte verkemiddel har fleire mål, og kanskje enda fleire vil kunne ha effekt i høve til fleire mål. I neste avsnitt nyttar vi ei litt anna klassifisering der enkelttiltak kan bli delte og klassifiserte i høve til fleire mål.

Det var ein del kraftige reaksjonar på FOLA-2002 frå jordbruksnæringa. Spesielt var det mange reaksjonar på ein del inntektseffektar som det ville kunne bli om alle forslaga vart gjennomførte. Mange av dei føreslegen tiltaka vart likevel gjennom-

førde i jordbruksavtalen 2002–2003, sjå kapittel 10 og Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002–2003. I tråd med det som har vore offisielle mål for landbrukspolitikken er det ikkje noko hovudområde for inntekt i FOLA-forslaget. Inntekt er oppfatta som eit middel for å nå andre mål. Reaksjonane kan tyde på at mange likevel framleis oppfattar inntekt som eit mål, ikkje som eit middel. Dette er likevel ein diskusjon på sida av det som er i fokus i denne rapporten.

4.3 Geografisk fordeling av støtte

Geografisk fordeling av ei næring og av støtte til næringa kan seie noko om kva distriktspolitisk rolle næringa har. Både i samband med Bygdeutvalet sitt arbeid (NOU 1984: 21) og i åra like etterpå, blei det arbeidd ein del med regional fordeling av landbruksstøtte. Holm (1988) 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 (1988) er mest opptekne av fordelingsverknader av jordbruksstøtte. Dei finn m.a. 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 (1988) tek delvis utgangspunkt i arbeidet til Brox et al. og 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 stønadspolitikke, gitt ulike sysselsettingsmål i jordbrukspolitikken.» (Henriksen 1988: 3).

Lajord (1990) har stilt saman mykje statistikk om fordeling av landbruksproduksjon og sysselsetjing på regionar der jordbruksvilkår og vilkår for sysselsetjing utanfor jordbruket er kriterium for inndeling.

Johansen et al. (1999) har 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 dei enkelte ordningane. Johansen, Orderud & Hegrenes (2001) drøftar jordbrukets rolle i distriktspolitikk, og presenterer data der landet er delt etter landsdelar og sentralitet.

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 4 861 millionar kroner 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)¹⁹. Blekesaune viser og utviklinga i landbrukssysselsetjing i dei enkelte kommunetypane. I følgje rapporten er direkte støtte 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

¹⁹ I hovudsak omfattar dette støtte til husdyr og areal- og kulturlandskapstilskott, jf. Blekesaune (1999, table 13).

betaling for busetjing og landskapspleie, og mindre til jordbruksproduksjon, er det sannsynleg at bønder i sentrale strom vil ha størst fordel av dette. Slike endringar ville truleg føre til at mange bønder i distrikta sluttar. Unnateke område med eit allsidig næringsliv, ville redusert brukstal ha alvorlege lokale konsekvensar. Færre jordbrukshushald vil redusere sambandet mellom jordbruks- og ikkje-jordbrukssektoren på hushaldsnivå. Redusert forbruk på grunn av færre jordbrukarhushald vil svekke grunnlaget for mange lokale bedrifter og tenestetilbodet (Blekesaune 1999).

Ørbeck & Lein (2000) har resultat frå eit forprosjekt om fordeling av statsbudsjettet. Ørbeck er i ferd med å avslutte eit arbeid om fordeling av statsbudsjettet på kommunar og aggregat av kommunar. Andre støtteformer er ikkje fordelte.

Budsjettnemnda for jordbruket har i sin årlege resultatkontroll eit omfattande kapittel om distriktspolitikk og sysselsetjing, jf. Budsjettnemnda for jordbruket (2001). Framstillinga viser m.a. utviklinga i talet på driftseiningar frå 1979 til 2000 for landsdelar, kommuneklassar bygd på Standard for kommuneklassifisering 1994, og for inndeling etter distriktspolitiske verkemiddel (inndeling etter forskrift av 30.04.1998). Det er og tal for utviklinga i arbeidsforbruk i jordbruket etter 1990 i dei same områda. Det er også ein god del tal for bygdeutvikling, tilleggsnæringar, eigedomsoverdraging og rekruttering.

Brunstad (2002) drøfta om jordbruket er eigna for å drive distriktspolitikk. Han fann m.a. at ein stor del av jordbruket er utanfor distriktspolitiske verkeområde, målt ved redusert arbeidsgjevaravgift.

For Sverige fann persson (1989: 354) at «...the main agricultural areas (...) are located wholly outside this high priority area for regional policy.» Han fann og at 45 % av den regionale landbruksstøtta gjekk til regionar med ingen eller låg prioritet i regionalpolitikken (Persson 1989: 355).

4.4 Oppsummering

Framstillinga viser at det er fleire system for klassifisering av politikk, og mange har analysert fordeling av jordbruk og jordbruksstøtte etter distriktspolitiske kriterium. Til dels ligg desse arbeida langt tilbake i tid, og til dels er det ikkje nytta så vid definisjon av støtte som vi har funne ønskeleg.

Den fullstendige jordbruksteljinga i 1999 har og gjeve mange data på kommune-nivå, data som elles ikkje er tilgjengeleg på dette nivået. Dette gir høve til å aggregere til ønskeleg nivå.

Vi vil difor oppdatere fordeling estimat av:

- Fordeling i høve til distriktspolitiske kriterium (som er reviderte)
- Fordeling av anna enn budsjettstøtte.

5 Tidlegare arbeid om effekt av landbrukspolitikk

I dette kapitlet skal vi gje eit oversyn over tidlegare arbeid om effekt av landbrukspolitikken i distriktspolitisk samanheng. Slike arbeid kan drøfte argument for å ha distriktspolitikk eller landbrukspolitikk. I denne rapporten tek ein utgangspunkt i at det er ein distriktspolitikk og ein landbrukspolitikk, og refererer ikkje litteratur som drøftar argument for eller mot distrikts- og landbrukspolitikk.

5.1 Prinsipielle arbeid om landbruk og distriktspolitikk

Aanesland & Labugt (2000) analyserer dei tunge trendane som over lengre tid fører til endringar i busetjingsmønsteret. Utgangspunktet er Clark-Fourastie-hypotesen om overgang av sysselsette frå primærnæringar til sekundær- og tertiærnæringar. Hovudpåstanden er at denne utviklinga i næringsstruktur er eit svært grunnleggjande element i samfunnsutvikling og vil vere avgjerande for dei endringane ein får i busetjingsmønsteret. Denne teorien ligg så til grunn for ein analyse av bygdeutviklingsmidlane over jordbruksavtalen, sjå avsnitt 5.6.

Uttrykket «multifunksjonalitet» illustrerer at landbruket er tillagt fleire oppgåver i samfunnet. Som det går fram av t.d. kapitel 3.1, er det ikkje noko nytt at landbruket vert tillagt mange oppgåver. Det nye er at ein drøftar om og eventuelt korleis ein skal ta omsyn til slike «oppgåver» ved utforming av reglar for internasjonal handel. Denne diskusjonen skal vi ikkje ta opp her. Det viktige i vår samanheng er at diskusjonen om multifunksjonalitet har ført til ein diskusjon av kva desse oppgåvene eigentleg er og samanhengen mellom dei og «vanleg» jordbruksdrift.

Romstad et al. (2000) omtalar seks oppgåver som jordbruket har ved sida av å produsere mat for ein vanleg marknad: biodiversitet, kulturminne (cultural

heritage), verdier knytte til oppleving (amenity values), trygg mat (food safety), matvaresikkerheit (food security), og busetjing i bygdene (rural settlement). Dei deler så inn i oppgåver som berre jordbruket kan stå for (unique tasks for agriculture) og oppgåver der jordbruket kan bidra, men der også andre næringar kan «produsere» goda (secondary tasks for agriculture). Biodiversitet, kulturminne og verdier knytt til oppleving er unike for jordbruket. Busetjing i bygdene kan også andre næringar levere, mens matvaresikkerheit og trygg mat er i ei mellomstilling.

Samanhengen mellom tradisjonelle produkt og andre gode, kan vere viktig for kva som er gode verkemiddel for å få optimal produksjon av goda. Dersom tradisjonelle produkt og andre gode er kopla i produksjonen, vil ein få meir av andre gode dersom ein produserer meir av det tradisjonelle godet. Har det andre godet positiv verdi, kan ein då subsidiere det tradisjonelle godet, og har det andre godet negativt verdi kan ein legge avgift på det tradisjonelle godet. Regionalt differensierte verkemiddel (prisar og andre tilskott) kan forklarast og forsvarast ut frå slike argument. Dersom goda er konkurrerende, vil ein ikkje nødvendigvis få meir at det eine ved å støtte det andre. Romstad et al. (2000) har ein omfattande diskusjon av dette.

Når det gjeld busetjing i bygdene, kan ein spørje om ein når måla best ved å «satse» på jordbruk eller andre næringar, eller korleis ein skal kombinere «satsinga». Dette er diskusjonar som er mykje eldre enn omgrepet «multifunksjonalitet». Det er heller ikkje ein spesielt norsk diskusjon. Til dømes fokuserte Wibberley (1981) på at ein i Europa (EU) hadde sterkt jordbruk og svake bygderegionar.

Vale & Aanesland (1984) har både ein prinsipiell diskusjon av metodar for å vurdere effekten av overføringsordningar i distriktspolitikken, og drøftar om overføringar til jordbruket i distriktspolitisk samheng kan få 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 norskprodusert fôr. Overføringar av offentlege subsidiar frå jordbruk til service-næringar i spreiddbygde strok ville auke verdiskapinga, og det kunne gi like mange arbeidsplassar i distrikta (Vale & Aanesland 1984: 44).

5.2 Generelt om forskning om effektar av landbrukspolitikken

Effekt av politikk kan definerast som det ein oppnår ved å ha politikken og som ein ikkje hadde oppnådd dersom ein ikkje hadde hatt denne politikken. Ein samanliknar alternativ, men det kan vere vanskeleg å vite kva ein skal samanlikne.²⁰ Det

²⁰ Borgedal (1966) er eit interessant døme på slike problem. Borgedal fekk i 1953 i oppdrag å undersøke verknaden av dei viktigaste støttetiltak 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 samheng og i lys av utviklinga i heile jordbruket. 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 bestemmende. Då mangt av det som hadde vore bestemmende 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.

vanlegaste i økonomisk forskning er å ta utgangspunkt i det som er (og har vore) og vurdere konsekvensar av marginale endringar i høve til dette.

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

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

Med analytiske modellar meiner vi t.d. statiske likevektsmodellar basert på tilbods- og etterspørselskurver og effektar av skift i desse. Dette kan vere teoretiske vurderingar utan kvantifisering. Med beskrivande analysar meiner vi at ein beskriv eit «fenomen» ved hjelp av t.d. tilgjengeleg statistikk og prøver å finne eit mønster i det biletet dette gjev. Ved tidsserieanalysar forutset ein at det er samheng mellom dei enkelte faktorar, og at ein kan estimere desse samhengane ved hjelp av økonometriske modellar. Gruppa «andre kvantitative modellar» inkluderer mange forskjellige modellar, mellom anna simulering og optimering. Dette kan t.d. vere modellar for representative gardsbruk, eller modellar for regionar, land eller grupper av land.

I mange samanhengar vil ein undersøke verknader, eller konsekvensar, av aktuelle tiltak, ikkje berre dei som er og har vore nytta. Modellar basert på tidsserieanalyse kan danne grunnlag for slike analysar, men analytiske modellar og «andre kvantitative modellar» er kanskje meir vanlege. Ein kan for eksempel spesifisere ymse verkemiddelutformingar og samanlikne modellresultata. Slik simulering må byggje på føresetnader om atferd, i økonomiske analysar vil det helst seie profittmaksimering eller nyttemaksimering, med eller utan restriksjonar.

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

Bønder er påverka av mange faktorar i og utanom jordbruket, t.d. teknologisk utvikling i jordbruket, utvikling i etterspørsel etter dei enkelte jordbruksvarer og jordbruksvarer totalt, arbeidsmarknad, inntektsutvikling i andre næringar osv.²¹ 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.

²¹ Det er ein stor litteratur om drivkrefter i utviklinga av jordbruket i ein industrialisert og høgt utvikla økonomi, m.a. Boelje (1992), Bonnen & Schweikhardt (1998), Goddard et al. (1993) og Leathers (1999). Framstillinga i Hegrenes et al. (2000) er tilpassa norske tilhøve.

5.3 Økonometriske analysar

Vatn (1989) 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/mjolk, 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 viste at relative prisar og kostnader synest å ha hatt effekt på tilpassinga i korn- og mjølkeproduksjonen. Men effektane syntest å vere svake og resultatane motsetnadsfylte. Den samanliknande analysen mellom flatbygdene på Austlandet og Svealands slättbygder i Sverige, viste at prisforholdet korn/mjolk hadde vore ca. 30–40 prosent høgare på Austlandets flatbygder sidan 1950. Utviklinga hadde gått i same retning i begge områda; meir av arealet har gått til korn, og kutalet har minka mykje etter 1950. Rapporten konkluderer med at kanaliseringspolitikken har hatt innverknad på overgangen frå mjolk til korn på flatbygdene på Austlandet, men andre faktorar enn dei relative prisane har utan tvil verka inn. Utviklinga i lønsvået utanom jordbruket er ein slik faktor. Det politiske tiltaket har såleis verka saman med ein «underliggende strøm».

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 & Giæver (1998). I desse analysane er det estimert regionale kostnadsfunksjonar, både for totalkostnader og kostnader ved enkelte faktorar. På grunnlag av desse analysane delte Flaten og Giæver 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 materialet til å rekne ut eigne kostnadsfunksjonar. Det er likevel indikasjonar på at jærbruka 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 & 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 kostnadsulempar i mjølkeproduksjonen, i alle fall mellom enkelte område.

5.4 Optimeringsmodellar for kvantitative analysar

Gjennom lang tid har det vore utført eit stort arbeid med å modellere norsk jordbruk og effektar av landbrukspolitikk. 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 tilskott 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 ikkje operativ.

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 SNF og NILF, delvis i samarbeid og delvis kvar for seg. Modellen er nyleg revidert, og dei fleste analysar er utført på tidlegare versjonar. Sjå Gaasland & Nersten (1993) for omtale av den tidlegare modellen og Gaasland et al. (2001) for omtale av den nyaste versjonen. JORDMOD er regionalisert, ofte med fem etterspørsels- og ni produksjonsregionar. Modellen er basert på kalkylar over innsats og utbyte på typar av bruk og maksimerer eit samfunnsøkonomisk overskott som er definert som summen av produsent-, konsument-, og importøroverskott 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 viser dei prisar og kvanta som gir likevekt i kvar enkelt marknad, samtidig som kvar restriksjon vert halden og ingen av enkeltbrukskalkylane eller foredlingsprosessane som er aktive, går med underskott.
- *Normative simuleringar* der ein reknar ut den tilpassinga som gir størst overskott samtidig som bestemte restriksjonar er haldne. I motsetning til i dei deskriptive simuleringane 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 kapittel 5.5.

Det er mange andre metodar for å analysere effekt av politikk. I gardsmodellar kan ein analysere effekt av politikk for produksjonstilpassing og inntekt på gardsnivå. Optimaliseringsmodellar er gjerne brukte, jf. t.d. Flaten (2002) og Caskie, Davis & Wallace (2001). For regionar, stat eller fleire statar kan ein nytte input-output-analyse (kryssløpsanalyse), jf. t.d. Caskie, Davis & Wallace (2001). Metoden kan vere spesielt godt eigna når ein vil analysere samanhengar mellom fleire næringar.

5.5 Resultat fra bruk av optimeringsmodellar m.m.

Norum (1989) brukte NILFs modell for verkemiddelanalyse til å analysere verknader av «distriktstilskudd etter alternativkostnaden for arbeidskraft». Norum var opptatt av å prøve ut eit forslag frå Bjerkholtutvalet (NOU 1988: 23) om å gje den distriktpolitiske støtta ut frå alternativkostnaden for arbeidskraft (DA-tilskott)

og ikkje ut frå ulike driftsvilkår i jordbruket. Norum konkluderer med at DA-tilskott synest å kunne bidra til å halde oppe arbeidsinnsatsen i jordbruket i område med «mindre gode sysselsettingsmuligheter», utan auka løyvingar til jordbruket. Norum skriv dessutan at landbrukspolitiske prioriteringar 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 ta vare på 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 distriktstilskott som alternativ til dei dåverande regionale tilskotta i landbrukspolitikken. Hovudalternativet (referansealternativet) gav prognosar for ressursbruk, produksjon og inntekter for 1986, 1988 og 1990 basert på basisåret 1983 og avtaleprisar og tilskott etter jordbruksavtalen 1984. Prestegard (1992: 113–125) viser først effekten av å fjerne dei dåverande regionalt differensiert tilskotta frå jordbruksavtalens prisar og tilskott for 1984. Denne støtta utgjorde 1 139 mill. kroner i modellsystemet. Resultata tyder på at desse tilskottskomponentane har ein distriktpolitisk effekt, men ikkje ein kraftig effekt.

Prestegard innfører så alternative tilskott som anten kompenserer for dei tilskotta som er tekne bort, eller er ei ny utforming av tilskotta. Eit sentralt spørsmål var kriterium for utforming av regionalt differensierte tilskott, jordbrukstilhøve eller alternativverdien på arbeidskraft? Det er likevel ikkje sikkert at det har noko særleg å seie om regional støtte blir differensiert ut frå alternativverdi-prinsippet, eller ut frå jordbruksforholda (slik det har vore og framleis er). Dale & Vestøl (1989: 15) fann m.a. «...at det ikkje 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 konkluderer difor med 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: 82) til; dei beste områda (for korndyrking) har og dei beste vilkåra for arbeid utanom bruket.

Sørugaard (1986: 67–71) hevdar at støtte via differensierte marginalprisar fører til samfunnsøkonomisk effektivitetstap av to årsaker, fordi det blir produsert på elles ulønsame produksjonseiningar, og fordi 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 fordele dei produksjonsuavhengige inntektene. I tillegg peikar han på at 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 peikar Sørugaard (1986: 71) på at det er viktig å ha produksamansetjinga 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.»

Sørgaard (1986: 71) hevdar at ein effektiv distriktspolitikk 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. I følgje Prestegard (1992) indikerer dette at ein ikkje einsidig bør differensiere eit distriktstilskott etter alternativverdien på arbeidskrafta i landbruket, men og bør ta omsyn til vilkåra for å drive jordbruk. Ei differensiering som tek omsyn til vanskanane 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 distriktstilskott 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 arealtilskott i tre til fire regiongrupper.

Lajord (1990) drøfta kva konsekvensar fem ulike utviklingstrekk (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 sysselsetting, (4) Styrking av husdyrhaldet i kornbygdene på Austlandet, og (5) Reduksjon i overføringane til jordbruket ville kunne få for jordbruket i dei ulike regionane. Det blei lagt vekt på at eventuell auke av produksjon i visse regionar av landet måtte føre til tilsvarende reduksjon andre stader, slik at samla produksjon blei akseptabel. 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. Lajord nytta NILFs modell for verkemiddelanalyse for å kvantifisere alternativa.

Alternativ 1 tek utgangspunkt i verkemiddelbruk etter jordbruksavtala i 1984 og er nytta som hovudalternativ og referansegrunnlag. Dette alternativet gjev eit stabilt jordbruksareal, men kornarealet aukar og grovfôr- og potetareal minkar. Dei største endringane er 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 kumjølke- og storfe-kjøttproduksjon 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.

Av andre resultat nemner vi berre at i det femte utviklingstrekket «Reduksjon av overføringane til jordbruket» er føresetnaden at alle tilskottsordningar er reduserte med 30 % (gjeld alle regionar), samt frigjerjing av mjølkekvotar. Konsekvensen ser ut til å bli redusert jordbruksareal og brukstal 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 sterkest reduserte i regionar med mindre gode vilkår for alternativ sysselsetjing.

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 t.d. 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 deira er at måla kunne vore nådde til ein betydeleg lågare kostnad enn det «dagens» landbrukspolitikk svarer til.

JORDMOD har også vore brukt i fleire politikkanalyser, bl.a. analysar av konsekvensar for norsk jordbruk av norsk EU-medlemskap og av GATT/WTO-avtalen (Skjeflo et al. (1994), Børve et al. (1994) og Aksnes et al. (1993)).

5.6 Andre analysar

Flåm & Vårdal (1990) hevdar at produksjonsstøtte, anten det er støtte til innsatsfaktorar eller produkt, lett fører til ineffektiv ressursbruk. I staden foreslår dei å gje nødvendig støtte som eit skattefritt særfrådrag på inntekt skapt på gardsbruket. Dersom jordbruksinntekta blir mindre enn berekna frådrag, foreslår dei at det blir utbetalt ei «lump-sum» overføring i tillegg til den skattefordelen bønder får. I praksis er dette eit slags «brukstilskott». Dette skatteverkemidlet kan ha interesse i ein distriktpolitisk samanheng, fordi ein kan differensiere både frådraget og den negative kopp-skatten (lump-sum) etter bruksstorleik, region, topografi eller klima.²² Flåm og Vårdal åtvarar likevel mot å trekkje inn for mange faktorar.

Aanesland & Labugt (2000) har ein omfattande analyse av bygdeutviklingsordninga. Hovudkonklusjonen er at ordninga berre i liten grad har lukkast i å nå målet om å styrke næringsgrunnlaget i distrikta og å løyse overproduksjons- og overkapasitetsproblema som landbrukspolitikken har skapt (s. 121). Som årsaker til at BU-ordningane har gjeve dårleg resultat, nemner dei m.a. at BU-støtta er selektiv støtte til gardsbruk, BU-midlane er ikkje geografisk målretta og ein stor del av midlane går til område utan nedgang i sysselsetjing, ein del av støtta går til arbeidskraft som elles ville blitt sysselsett i andre næringar, støtte vert gjeven til prosjekt med låg lønsemd, støtte til BU-prosjekt øydelegg for andre i same bransje som ikkje har fått støtte, ved å presse ned prisar og lønsemd.

5.7 Ringverknader av landbruk og foredlingsindustri

Eitt av argumenta for å støtte ei næring, t.d. landbruk, er at aktivitet i næringa skaper aktivitet i andre næringar, og at nedgang i ei næring fører til nedgang i andre næringar. Det er ringverknader.

I perioden 1969–75 blei det utført fleire studiar av lokale ringverknader av jordbruk, skogbruk og meieridrift. Dei fleste analysane for *skogbruk* nytta ein relativt enkel surveymetodikk. 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 et al. 1997: 214). Produksjonsmultiplikatoren for skogbruk

²² Skattefrådraget som vart innført i 2000, har frådrag for inntil kr 36 000 per bruk per år i næringsinntekt frå jordbruk. Det er inga differensiering etter region eller andre distriktpolitiske kriterium.

blei kalkulert til 1,9–2,4 for dei fem kommunane som vart undersøkte (Åmot, Nordre Land, Gjøvik, Sør-Aurdal og Overhalla).

Meieriinstituttet ved NLH analyserte midt i 1970-åra ringverknader av *meieridrift* i Rindal og Ringebru kommunar. Omsetningsmultiplikatoren for Ringebru-Fåvang meieri i Ringebru er utrekna til 3,07, men det svar usemje både om valet av omsetningsmultiplikator som indikator og om metoden for å estimere ringverknader og effekt av nedlegging av meieriet (Høye, Syrrist & Aasgaard 1976).

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

Det er utført få analysar av ringverknader av landbruk etter 1980, i alle fall etter dei opplegg som vart nytta i 1960- og 1970-åra²³. Lunnan et al. (1997: 216) nemner ei hovudoppgåve ved NLH i 1990 som finn at multiplikatorane har minka på grunn av meir handel mellom regionar.

Store kostnader ved datainnsamling kan vere ei årsak til at det er utført få analysar dei seinare åra (Lunnan et al. 1997). Lunnan et al. vurderer alternative metodar og nemner at det er laga ei kryssløpsmatrise for Nord-Trøndelag på grunnlag av opplysningar frå momsregisteret.

Ringverknadene er avhengige av mange forhold ved det området ein analyserer, t.d. om det er full sysselsetjing eller arbeidsløyse i området. Eit anna forhold er at for fleire jordbruksprodukt er det full marknadsdekning med norske produkt. Auka aktivitet i eit område vil ofte måtte føre til redusert aktivitet i eit anna område når det er låge inntekts- og priselastisitetar og lågare prisar på verdsmarknaden enn på den norske marknaden.

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 ønskte å redusere overføringane og stilte større krav til inntekter frå marknaden. Utgangspunktet for analysen var «Kleppe-utvalgets» (NOU 1993: 11) alternativ 3 for kutt i landbruksstøtte. Dette svarte 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 vart fordelt proporsjonalt på fylke ut frå samansetjinga av jordbruksproduksjonen. Ringverknadene av redusert landbruksproduksjon og –sysselsetjing vart utrekna ved hjelp av Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell REGION. Sysselsetjingsmultiplikatoren er utrekna til 1,35 i gjennomsnitt, 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

²³ Eit søk i Bibsys på stikkordet «ringvirkninger» 20. januar 2001 ga 120 treff. Ved å kombinere «ringvirkninger» og «landbruk» vart det tre treff. Eit av desse arbeida er omtalt i Fagerås (1984). Dei to andre var Schröder (1990) og Lie (1990). Ei rask vurdering av titlane på dei 117 som ikkje kom med når «landbruk» var inkludert i søket, stadfesta at desse ikkje gjaldt landbruk. Søket fanga ikkje opp det som måtte vere publisert i hovudoppgåver og artiklar. Likevel er det ein indikasjon på at det er få norske arbeid frå dei seinare åra.

reduisert jordbruksproduksjon slår direkte ut i redusert produksjon i næringsmiddelindustrien, blei sysselsetjingsmultiplikatoren omtrent 1,6. Den regionale profilen på nedgangen i næringsmiddelindustrien var ikkje ulik profilen i jordbruket, sjølv om distriktsprofilen var noko sterkare i primærproduksjonen.

Det er i rapporten peika på at resultata kan vere påverka av mellom andre 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 ein del meir kvalitative effektar som vil kunne få sysselsettingsmessige verknader og andre samfunnsmessige verknader på lengre sikt:

- Jordbruket sin bufferfunksjon i arbeidsmarknaden
- Jordbruket som lokaliseringfaktor og grunnlag for utvikling av andre bygdenæringar
- Jordbruket 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 & Birkelund (1997) er produksjonssystem og regional arbeidsdeling analysert på ein alternativ metode. Dei spør om nokre næringar er knytte saman på ein slik måte at dei kan seiast å danne eit produksjonssystem som kan avgrensast frå andre produksjonssystem. Eit anna hovudspørsmål er om spesielle næringar eller spesielle funksjonar er konsentrerte i enkelte regionar, eller i ein spesiell type regionar, mens andre næringar eller funksjonar hovudsakleg finst i andre regionar. Ved hjelp av nasjonalt kryssløpsrekneskap for 1990 bestemmer dei leveringar mellom sektorar (næringar), og Folke- og bolig tellingen i 1990 gir opplysningar om sysselsetjing 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.

Fylke 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 del 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.

Fleire har drøfta om støtte til jordbruk er eit eigna middel for å støtte distrikt. Doyle, Mitchell & Topp (1997) tek utgangspunkt i at støtte til jordbruk i aukande grad er sett som eit middel for økonomisk regenerering av bygdene, ikkje berre som eit middel for å halde oppe inntektene i jordbruket. Dei hevdar at hypotesen om at

jordbruksstøtte er eit effektivt middel for å fremje sosial og økonomisk utvikling i bygdene, i liten grad er testa. For at hypotesen skal stemme, må to føresetnader vere oppfylte: (1) det må vere nær samanheng mellom jordbruk og andre næringar slik at støtteindusert auke i jordbruksproduksjonen fører til fleire arbeidsplassar utanfor jordbruket, og (2) desse effektane må i stor grad vere konsentrerte til bygdene. Dei finn at i eit område (Dumfries and Galloway) i Skottland var jordbruksstøtte eit effektivt middel for å stimulere sosial og økonomisk utvikling i bygdene, men ein betydeleg del av dei økonomiske fordelane av jordbruksstøtte enda i byane. Thomson (2001) har hevda at det blir svakare integrasjon mellom jordbruk og annan økonomisk aktivitet i bygdene i Storbritannia. Dette har delvis samanheng med at mange som bur i bygdene, pendlar til byane og arbeider der.

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. OECD (1998b) nemner 11 rapportar. Trass i skilnader i metode, i kva periodar som er analysert og i definisjonar av sektorar, trekkjer OECD m.a. følgjande konklusjonar (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 sectors 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. Carlin & Saupe (1993) drøftar 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). Vi går ikkje nærare inn på desse og andre tilsvarande arbeid. Flaten & Giæver (1998, kapittel 5.3) refererer nokre undersøkingar.

6 Klassifisering og kvantifisering av landbrukspolitiske tiltak

6.1 Klassifisering av verkemiddel etter distriktpolitisk formål

I samsvar med drøftinga i kapittel 3 vil vi dele landbrukspolitiske tiltak i følgjande grupper med tanke på distriktpolitikk:

1. Distriktpolitisk begrunna tiltak
2. Tiltak der distriktpolitikk er ein av fleire grunnar for tiltaket
3. Ordningar som ikkje er motiverte med distriktpolitikk, men som likevel kan ha distriktpolitiske verknader
4. Andre landbrukspolitiske tiltak.

Ved denne klassifiseringa har vi sett på formål med dei enkelte tiltaka slik dei er utforma i forskriftene for tiltaka. Vedlegg 2 inneheld eit utdrag av formålsformuleringane. Effekt er vurdert relativt skjønnsmessig.

Det er ikkje alltid lett å avgrense kva som er eit landbrukspolitisk tiltak. Til dømes er marknadsordninga for mjølk samansett av mange enkelttiltak. Det er ikkje nødvendigvis same grunngeving for alle enkelttiltaka. Grensa mellom landbrukspolitikk og annan politikk er ikkje alltid eintydig. Rovdyrpolitikk kan vere eit eksempel. Rovdyrpolitikken ligg under Miljøverndepartementet som og forvaltar erstatningsordning for husdyr drepne av freda rovdyr. Likevel er rovdyrforvaltning eit tema i St.meld. nr. 19 (1999–2000) under hovudsatsingsområdet «økologisk berekraft i jordbruksproduksjonen» (Landbruksdepartementet 1999–2000).

6.1.1 Distriktspolitisk motiverte tiltak (Gruppe 1)

For å kome i denne gruppa må distriktsomsyn vere det einaste omsynet som er nemnt i formålet. Slike tiltak er (jf. vedlegg 2):

- Distriktstilskott på mjølk
- Distriktstilskott på kjøtt
- Distrikts- og kvalitetstilskott for frukt, bær, grønsaker og potet, m.a. distrikts-tilskott for potetproduksjon i Nord-Noreg
- Distriktstilskott på fjørfeslakt
- Distriktstilskott til eggproduksjon.

Av desse ordningane er det distriktstilskotta på mjølk og kjøtt som betyr mest i pengeverdi og som vert omtala spesielt.

Soneinndelinga for distriktstilskott på mjølk og kjøtt er relativt detaljert, og det kan vere inntil fire soner for distriktstilskott for mjølk innan ein kommune (t.d. Gausdal, Midtre Gauldal, Steinkjer og Verdal), Landbruksdepartementet (1998, 1999b) og vedlegg 3. Satsane for distriktstilskott på mjølk i perioden 1.7.99–30.6.01 og utbetalt beløp i 1999 er vist i Tabell 6.1.

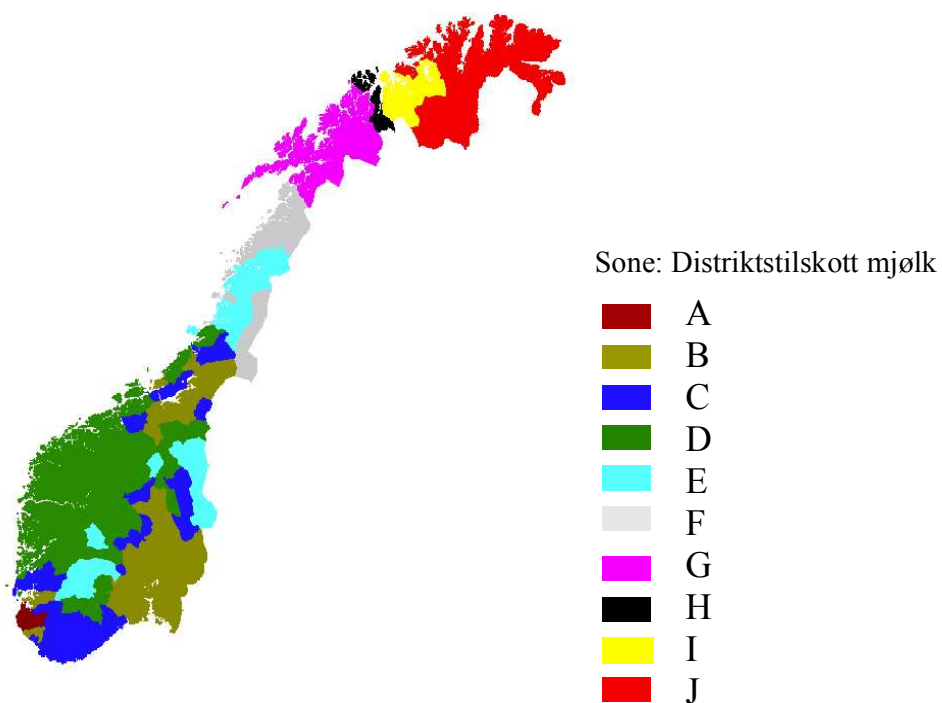
Tabell 6.1 Distriktstilskott på mjølk, satsar 1.7.1999 –30.6.2001 og utbetalt beløp 1999. Ku- og geitmjølk

Sone	Sats, øre/l	Beløp 1999, mill. kr
O og A	0	0
B	8	28,5
C	23	59,5
D	32	177,4
E	42	54,1
F	55	31,1
G	80	52,2
H	101	4,2
I	149	19,3
J	158	20,3

Kjelde: Sats: Budsjettnemnda for jordbruket (2001a)

Figur 6.1 viser tilnærma soneinndeling for landet. Inndelinga er tilnærma fordi mange kommunar er delte på fleire soner. Vi har plassert kommunane i den sona som vi trur er mest representativ for kommunen.

Soner for distriktstilskott på kjøtt går fram av Figur 6.2, mens satsane er viste i Tabell 6.2. Som for mjølk er mange kommunar delte på fleire soner. Det er fleire bruk som får distriktstilskott for sau og storfekjøtt enn for gris og spesielt kylling og kalkun. At ein i forskriftene opererer med sone A for mjølk og sone 1 for kjøtt utan at desse har tilskott, skuldast at desse områda frå 1980 og fram til og med jordbruksavtalen for 1991/92 hadde distriktstilskott.



Figur 6.1 Soner for distriktstilskott på mjølk, tilnærma pga. at mange kommunar er delte på to eller fleire soner

Kjelde: Landbruksdepartementet (1999b)

Tabell 6.2 Satsar for distriktstilskott på kjøtt. 2001/2002. Kr/kg

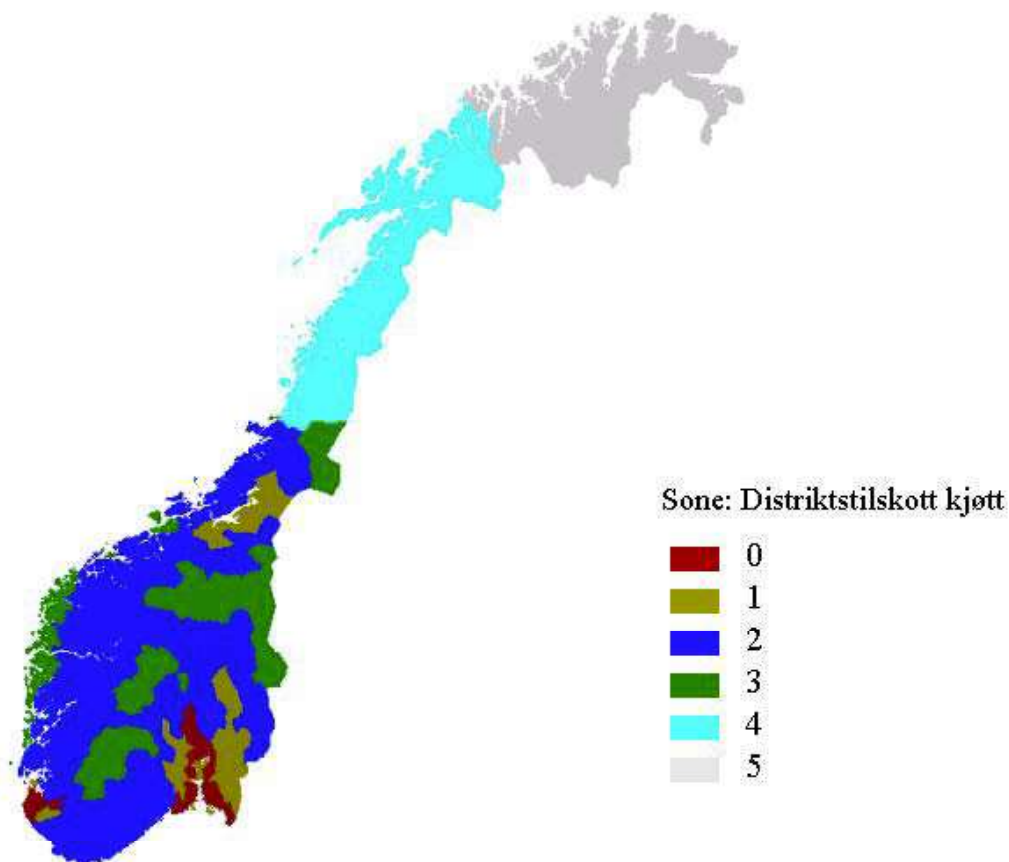
Sone	Storfe	Sau/lam	Geit	Gris	Kylling/ Kalkun	Totalt beløp mill. kr ³⁾
0 og 1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
2	4,05	4,05	4,05	0,00	0,00	227
3	6,55	6,55	6,55	0,00	0,00	123
4	10,20	12,20	10,20	5,00	0,00	127
5	11,10	13,00	11,10	5,00	0,00	23
Vestlandet ¹⁾				0,50		2,9
Vestlandet og Trøndelag ²⁾					0,20	1,6

1) Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

2) Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Trøndelag. Disse områda er elles i sone 2 og 3.

3) Forutsett at av totalt 25 millionar kroner i tilskott til gris i sone 4 og 5 gar 20 mill. kroner til sone 4 og 5 mill. kroner til sone 5

Kjelde: Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000–2001b)



Figur 6.2 Soner for distriktstilskott på kjøtt, tilnærma pga. at fleire kommunar er delte på to eller fleire soner

Kjelde: Landbruksdepartementet (1998)

6.1.2 Sektortiltak der distriktspolitikk er ein av fleire grunnar for a ha tilskottet (Gruppe 2)

I denne gruppa er verkemiddel der distriktsomsyn er eitt av fleire føremål. Mellom slike ordningar er (jf. Vedlegg 2):

- Areal- og kulturlandskapstilskott
- Driftstilskott til mjølkeproduksjon (som er omgjort til eit tilskott per mjølkeku inntil 5 mjølkekyr per bruk)
- Kvoteordninga for mjølk, m.a. omsetning av kvotar innan fylke
- Prisutjammingsordninga for mjølk
- Marknadsordning på korn, medrekna frakttilskottsordningar
- Andre frakttilskott
- Tilskott til pelsdyrfôrlag

- Midlar til bygdeutvikling
- Tilskott til inseminering og veterinærtenester.

Areal- og kulturlandskapstilskottet har eit tredelt formål: (1) utjamning av inntekt mellom produksjonar, bruksstorleikar og distrikt, (2) å bidra til skjøtsel, vedlikehald og utvikling av kulturlandskapet og (3) å halde jordbruksareal i drift. Landet er delt i 7 soner, jf. Landbruksdepartementet (1999a) og Figur 6.3. Soneinndelinga følgjer kommunegrenser. Satsane for tilskott varierer med sone, vekst og areal av vedkomande vekst (Tabell 6.3). I motsetning til distriktstilskott har alle område areal- og kulturlandskapstilskott. Bruk i sone 1 (det sentrale austlandsområdet) har minst tilskott til korn, mens bruk i sone 2 (Jæren) har minst tilskott for grovfôr. Sone 3–5 er resten av Sør-Noreg. Sone 6 og 7 er Nord-Noreg.

Tabell 6.3 Førebelse satsar for areal- og kulturlandskapstilskott (kr/daa). Estimat for totalt tilskott i sona (mill. kr). 2001/2002

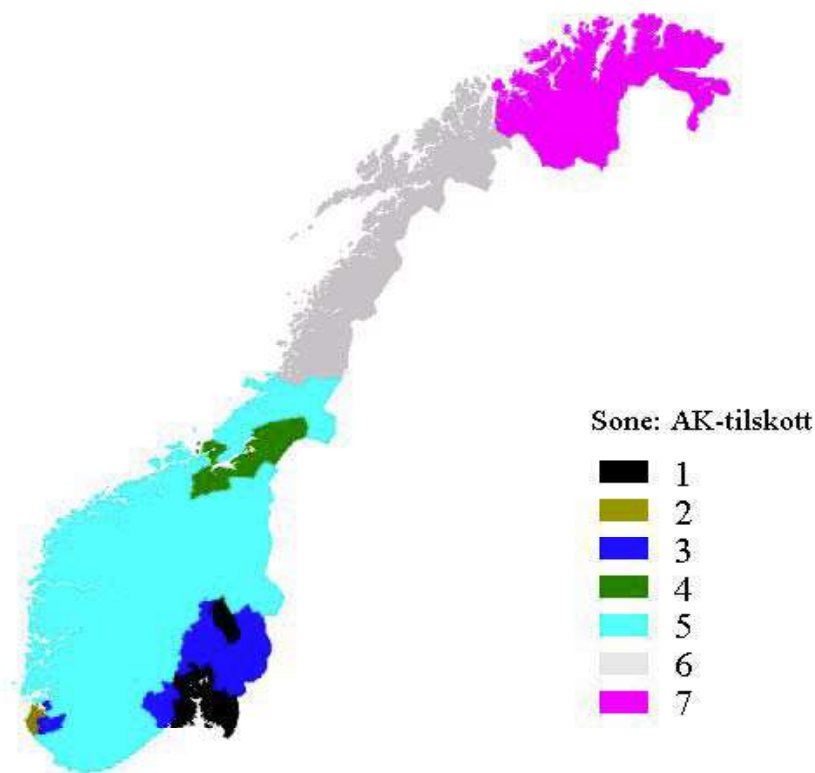
Vekst	Intervall, daa	Sone						
		1	2	3	4	5	6	7
Grovfôr	0–200	288	213	312	312	405	440	470
	201–400	190	150	190	190	220	220	220
	over 400	0	0	0	0	0	0	0
Korn	0–400	242	300	300	397	397	397	397
	over 400	242	242	242	242	242	242	242
Potet	0–60	280	280	280	280	280	1109	1419
	over 60	280	280	280	280	280	280	280
Grønnsaker	0–30	750	750	750	900	900	1900	1900
	31–60	400	400	400	400	500	800	800
	over 60	300	300	300	300	400	700	700
Frukt og bær	0–30	600	600	600	600	600	1400	1400
	over 30	300	300	300	300	300	300	300
Tilskott i sona, mill. kr		470	85	545	327	1501	320	55

Kjelde: Landbruksdepartementet (2001a)

Differensieringa mellom distrikt kan vere motivert med inntektsutjamning, men det kan og vere at enkelte distrikt «treng» større tilskott for å halde jordbruksareal i drift og sikre vedlikehald av kulturlandskapet. Slik sett kan areal- og kulturlandskapstilskottet i større grad vere eit miljøverkemiddel enn eit distriktspolitisk verkemiddel, jf. klassifiseringa av tilskottet i FOLA 2002 (Søyland et al. 2002). I og med at vi i denne rapporten ikkje klassifiserer tilskott i berre ei gruppe, finn vi det rett å ta areal- og kulturlandskapstilskott med som eit verkemiddel der distriktspolitikk er ein av fleire grunnar for å ha tilskottet.

Ved jordbruksoppgjæret i 2002 vart arealdifferensieringa fjerna for korn og potet. For grovfôr gjekk ein ned frå tre til to arealgrupper, over og under 200 daa (Statens landbruksforvaltning 2002). Differensieringa etter soner er i hovudsak uendra, så vidt vi kan sjå.

Formålet med kvoteordninga for mjølk er å tilpasse mjølkeproduksjonen til det som er mogeleg å omsetje i marknaden. Ein kunne tenkt seg at i høve til dette var det tilstrekkeleg med ein nasjonal kvote som bøndene kunne tilpasse seg innafor ved t.d. kjøp og sal av kvote. Det er opna for omsetjing av kvotar, men innafor fylke. Dette må bety at det også er teke omsyn til regional fordeling av mjølkeproduksjonen i ordninga.



Figur 6.3 Soner for areal- og kulturlandskapstillegg 2001

Kjelde: Statens landbruksforvaltning (2001)

Fraktilskottsordningane utjamnar kostnader mellom brukarar og mellom distrikt. Marknadsordningane på korn har effekt både for kornprodusentar og kraftfôrbrukarar. Prisutjamningsordninga for mjølk fører til at mjølkeprodusentane får nokolunde same pris uavhengig av kva mjølka er brukt til. Utjamnings- og fraktordningar kan påverke lokaliseringsval for foredlingsverksemdar.

Bygdeutviklingsmidlar (BU-midlar) er eit middel i jordbruksavtalen for å få til næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Det er fleire ordningar som er forvalta av SND lokalt og sentralt og av fylkesmannen. Fordelinga på formål og kven som forvaltar ordningane er følgjande i 2002 (Landbruksdepartementet 2001b):

Formål	Mill. kr
Tradisjonelt jord- og hagebruk, SND	273
Utviklingsdel, fylkesdel SND	185
Utviklingsdel, fylkesdel fylkesmannen	60
Utviklingsdel, sentral del	35
Sum	553

Departementet fordeler midlane på fylke ut frå formål med ordningane og føringar i jordbruksavtalen. Ved fordeling til tradisjonelt jord- og hagebruk er det «...ved siden av en mindre basisbevilgning til alle fylker lagt vekt på antall driftsenheter i jordbruket, jordbruksareal, bruttoprodukt jordbruk og landbrukets distriktsverdi.» (Landbruksdepartementet 2001b) Enkelte fylke har fått tillegg av ymse årsaker. Ved fordeling av midlar til utviklingstiltak er det «...ved siden av en basisbevilgning til alle fylker lagt vekt på landbrukets distriktsverdi, driftsenheter jordbruk, driftsenheter skogbruk og bruksstrukturendringer.» (Landbruksdepartementet 2001b) Ordninga med BU-midlar er inga automatisk verkande ordning der alle har krav på støtte, men ein kan få støtte. personar i Nord-Noreg kan få meir enn andre. Innafor intensjon og formål fastsett i forskriftene må fylkesmannen og SND/SND-styret utarbeide strategiske planar for bruken av midlane tilpassa lokale tilhøve og samordna med fylkesplanens mål og handlingsprogram. Landbruksdepartementet vil dempe sentrale føringar for bruken, og i større grad overlata til SND-styra å prioritere bruken av midlane gjennom fylkevis planar. For fylkesmannens del er det forutsett drøftingar med fylkeslaga til Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

6.1.3 Ordningar som ikkje er motiverte med distriktspolitikk, men som likevel kan ha distriktspolitiske verknader (Gruppe 3)

For å plassere tiltak i denne gruppa bør ein ha utført effektstudie. Inndelinga kunne såleis vore eit resultat av analysar som dei i kapittel 8.1. Vi har nytta ei skjønsmessig inndeling og plassert følgjande ordningar i denne gruppa (jf. vedlegg 2):

- «Resten» av dei ordningane som er med ovanfor, det vil seie den delen av areal- og kulturlandskapstilskott og driftstilskott i mjølkeproduksjonen som ikkje er med i gruppe 1 og 2
- Tilskott til norsk ull
- Tilskott til husdyr
- Grunntilskott på mjølk²⁴ og kjøtt
- Grensevern (den effektive delen).

Ull har ikkje grensevern slik som mange andre jordbruksprodukt. All støtte er i form av pristilskott. Sauehaldet er i stor grad i område med distriktstilskott på kjøtt. Tilskott til ull vil difor i stor grad gå til bønder i slike distrikt, men påverkar også lønsemda i sauehaldet i sentrale strok.

²⁴ Grunntilskott til kumjøl er fjerna frå og med jordbruksavtalen for 2002–03.

Formålet med tilskott til husdyr er å bidra til å styrke og jamne ut inntektene mellom produksjonar og bruksstorleikar. Tilskotta er differensierte etter talet på dyr i kvar buskap. I den grad det er regionale skilnader i produksjonsfordeling og bruksstorleikar, vil endringar i tilskottsreglar og satsar ha regionale verknader. Som nemnt i avsnitt 4.2, er tilskott til husdyr plassert under hovudområde Busetjing og distrikt i forslaga i FOLA-2002.

Nokolunde tilsvarende argumentasjon som for tilskott til husdyr, kan ein føre for grensevernet. Produksjonar som er verna ved toll, kan vere knytt til spesielle regionar, og det effektive vernet kan variere frå vare til vare. Endringar i grensevernet kan ha regional effekt.

Grunntilskott på mjølk og kjøtt er teke med fordi desse produksjonane har regional fordeling og grunntilskotta kan påverke konkurranseforholdet mellom produksjonane.

6.1.4 Andre landbrukspolitiske ordningar

Denne gruppa vil omfatte alle landbrukspolitiske ordningar som ikkje går inn i nokon av dei tre andre gruppene. Dessutan kan det vere mange ordningar som ikkje er økonomiske verkemiddel, t.d.:

- Bu- og driveplikt
- Jordlova
- Dyrevernavlov
- Tekniske og hygieniske krav.

Formålet med bu- og driveplikt er m.a. å sikre at dei som driv jorda, eig jorda, og å bidra til å sikre busetjinga i distrikta. Driveplikta er og eit middel til å halde jord i hevd. Driveplikt kan oppfyllast ved å leige bort jord til nokon sin driv ho. Buplikta er meir personleg. Mange bruk er for små til å gje «tilstrekkeleg» inntekt. Det kan vere uvilje mot å la eigeidomen gå ut av slekta, men ingen vil overta og busetje seg på bruket. Prisregulering kan gjere prisen så låg at det ikkje er «interessant» å selje, spesielt når det er mange å dele salssummen på. Bu- og driveplikt kan føre til at ingen vil overta slik at det blir uoppgjorde dødsbu. Spesielt i Nord-Noreg er det mange dødsbu som eig landbrukseigedomar eller det er fleire eigarar (sameige) (Ripnes 2002).

Aanesland og Holm (2000) har konkludert med at den offentlege reguleringa av landbrukets eigeidomsmarknad har vore mislukka. Dei skriv m.a. at (s. 137):

«...Den offentlige reguleringen kan ikke forsvares med at den har oppnådd et bedre resultat med hensyn til gårdbrukernes inntekt, bosetting, investering på gårdsbruk og at gårdbrukerne driver arealene selv.»

Å oppfylle dyrevernavlov og tekniske og hygieniske krav medfører kostnader, og det kan vere lettare for relativt store bruk å dekke slike kostnader. Fordi det er ein viss samanheng mellom struktur og distrikt, kan difor slike krav ha distriktseffekt.

6.2 Fordeling av støtte etter formål

Tabell 6.4 viser beløp fordelt etter formål ut frå den inndelinga som er omtala ovanfor. Tilskott i gruppe 1 har distriktsomsyn som einaste formål, utgjer grov sagt 1 milliard kroner. For tilskott i gruppe 2 er distriktsomsyn eitt av minst to formål, og desse utgjer mellom 1,5 og 2,4 milliardar kroner avhengig av korleis ein klassifiserer fondsavsetjingar (vesentleg LUF-midlar). Fondsavsetningar er delvis begrunna med distriktsformål, men har heile landet som verkeområde. Vi har ikkje noko grunnlag for å dele denne posten i ein distriktpolitisk komponent og ein annan komponent. Difor har vi teke med heile posten, men skilt han ut for seg i oppstillinga. Summen utan og med fondsavsetjingar kan oppfattast som ei nedre og ei øvre grense for den landbruksstøtta der distriktsomsyn er einaste formål eller eitt av fleire formål.

Gruppe 3, ordningar som kan ha distriktseffekt, er den store gruppa etter dette systemet, til saman nær 8,8 milliardar kroner. Av dette er 3422 millionar kroner dei delane av areal- og kulturlandskapstilskott og driftstilskott i mjølkeproduksjonen som ikkje er rekna med under gruppe 2. Spesielt for driftstilskottet kjem storparten i gruppe 3 etter denne måten å rekne på.

Til saman omfattar dei tre gruppene ca. 12,2 milliardar kroner av samla budsjettstøtte på ca. 12,5 milliardar kroner. Den største posten som ikkje er med, er m.a. tidlempensjonsordninga for jordbrukarar, tilskott til forsøksringar og forskning, oppkjøp av mjølkekvotar og tilskott til økologisk landbruk.

Tabell 6.4 Estimat av landbrukspolitiske tiltak, grupperte etter distriktspolitisk formål og effekt. Millionar kroner. 2001

Gruppe 1			
Distriktstilskott på mjølk		429,2	
Distriktstilskott kjøtt		504,1	
Distriktstilskott på egg		4,8	
Distrikts- og kvalitetstilskott for frukt, bær, grønsaker og potet		<u>54,8</u>	992,8
Produksjonstilskott, husdyr			
Nord-Noreg, avlsgris og verpehøner			<u>1,6</u>
Sum			994,4
Gruppe 2			
Areal- og kulturlandskapstilskott, differensiert del			
Grovfor	952,7		
Korn	163,7		
Potet	0,6		
Grønsaker	2,0		
Frukt og bær	<u>0,7</u>	1119,6	
Driftstilskott kumjølkproduksjon		14,0	
Fraktordningar		299,5	
Tilskott til pelsdyrforlag		36,5	
Tilskott til inseminering og veterinærtenester		<u>69,8</u>	
Delsum 1			1539,4
Sum med klar meirinnsats			
Fondsavsetningar			
Overføring til LUF		855,0	
Katastrofeordning		12,9	
Tiltaksfondet for smafe og fjørfe m.m.		<u>36,1</u>	
Delsum 2			904,0
Delsum 1 + delsum 2			2442,4
Gruppe 3			
Tilskott til norsk ull			165,8
Areal- og kulturlandskapstilskott, resten			2135,1
Tilskott til husdyr			2275,1
Driftstilskott mjølkeproduksjon, resten			1287,0
Grunntilskott, mjølk			100,0
Grunntilskott, kjøtt			380,6
Marknadsordning for korn, ekskl. frakttilskott			664,6
Velferdsordningar			<u>1774,0</u>
Sum, gruppe 3			8782,2

Merknader: Ikkje justert for botnfradrag på kr 5 000 per bruk. Satsar etter jordbruksoppgjæret i 2001.

Kjelde: Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000–2001b), spesielt undervedlegg 1, med unntak for arealoppgaver for potet, grønsaker, frukt og bær som er fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999–2000b) vedlegg 1.

6.3 Samsvar mellom soneinndeling for distriktspolitikk og jordbrukspolitikk?

Ovanfor har vi omtala geografiske kriterium for å tildele støtte til jordbruket og tre distriktpolitiske kriterium. Ved å samanlikne karta der soneinndelingane er framstilte, kan ein få eit inntrykk av om kriteria stemmer overeins eller ikkje. Tabell 6.5 og Tabell 6.6 viser talet på kommunar når vi kryssgrupperer etter distriktpolitiske tiltak og landbrukspolitiske tiltak.

Tabell 6.5 Fordeling av kommunar på sone for arbeidsgjevaravgift og distriktstilskott på mjølk, distriktstilskott på kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskott. 2001

Ordning/Sone	Arbeidsgjevaravgift					Totalt
	0	5,1	6,4	10,6	14,1	
Distriktstilskott, mjølk						
0 og A (Ikkje tilskott)					9	9
B		1	1	19	103	124
C		4	4	29	26	63
D		9	22	67	36	134
E		12	5	6		23
F		21				21
G		35				35
H	3					3
I	5					5
J	18					18
Totalt	26	82	32	121	174	435
Distriktstilskott, kjøtt						
0 og 1 (Ikkje tilskott)				2	90	92
2		14	15	93	75	197
3		5	17	26	9	57
4		63				63
5	26					26
Totalt	26	82	32	121	174	435
Areal- og kulturlandskapstilskott						
1					51	51
2					7	7
3				7	38	45
4			1	5	11	17
5		19	31	109	67	226
6	3	63				66
7	23					23
Totalt	26	82	32	121	174	435

Denne kryssgrupperinga har vi gjort for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk prioritet på eine sida og distriktstilskott på mjølk, distriktstilskott på kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskott på andre sida. Som nemnt er dette berre tilnærma riktig fordi mange kommunar som er i meir enn ei sone for distriktstilskott.

Det er seks kommunar (alle på Jæren) der ingen produsent får distriktstilskott på mjølk (Klepp, Randaberg, Sandnes, Stavanger, Time, og Hå), og fire kommunar der delar av kommunen ikkje får tilskott (Bjerkreim, Gjesdal, Rennesøy og Sola). Vi har plassert Rennesøy i sone B, dei andre i sone A. Desse kommunane har heller ikkje distriktstilskott på kjøtt, og dei har også lågaste satsar for areal- og kulturlandskaps-tilskott, med unnatak for korn der sone 1 har lågast sats. Korndyrkinga har relativt lite omfang i desse kommunane på Jæren. Det er god grunn til å seie at det er dette området som har minst jordbruksstøtte per produsert eining.

Alle kommunar utan distriktstilskott på mjølk og storparten av kommunane i sone B for distriktstilskott for mjølk har høgaste sats for arbeidsgjevaravgift.

Tabell 6.6 Fordeling av kommunar på distriktspolitisk prioritet og distriktstilskott på mjølk, distriktstilskott på kjøtt og areal- og kulturlandskaps-tilskott. 2001

Tilskott	Distriktspolitisk prioritet					Totalt
	A	B	C	D	E	
Distriktstilskott, mjølk						
A (ikkje tilskott)					9	9
B		5	25	6	88	124
C		15	22	11	15	63
D		31	63	20	20	134
E		21	2			23
F		20	1			21
G		34	1			35
H		3				3
I	5					5
J	18					18
Totalt	23	129	114	37	132	435
Distriktstilskott, kjøtt						
0 og 1 (ikkje tilskott)			7	3	82	92
2		43	82	30	42	197
3		22	23	4	8	57
4		61	2			63
5	23	3				26
Totalt	23	129	114	37	132	435
Areal- og kulturlandskaps-tilskott						
1			2		49	51
2					7	7
3			10		35	45
4		3	5	3	6	17
5		62	95	34	35	226
6		64	2			66
7	23					23
Totalt	23	129	114	37	132	435

Kommunar i sone F-J for distriktstilskott på mjølk er i soner med 0 eller 5,1 prosent i arbeidsgjevaravgift. Med to unnatak (Bodø og Tromsø) har dei og minst distriktspolitisk prioritet B.

Generelt er det ein klar samanheng mellom stort distriktstilskott på mjølk og kjøtt og redusert sats på arbeidsgjevaravgift. Sone 2 for distriktstilskott på kjøtt og sone 5 for areal- og kulturlandskapstilskott omfattar relativt mange kommunar, og det er kommunar i fire soner for arbeidsgjevaravgift.

Ei tilsvarende samstilling mellom inndeling etter distriktspolitisk prioritet og landbrukspolitiske verkemiddel viser omtrent same bilete, men det er ei «forskyning» til venstre i tabellen, slik ein kunne vente ut frå kapittel 3.1.

Innafor kvar sone for arbeidsgjevaravgift eller distriktspolitisk prioritet er det fleire soner for distriktstilskott i jordbruket. Dette kan vere eit resultat av at jordbrukstilskotta er differensierte etter vilkår for jordbruksdrift og i mindre grad etter distriktspolitiske kriterium. Likevel er det ein relativt klar samanheng mellom sone for distriktstilskott og sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk prioritet. Til dømes har meir enn halvparten av kommunane med høgast sats for arbeidsgjevaravgift ikkje distriktstilskott på kjøtt. Berre to andre kommunar er utan distriktstilskott på kjøtt. Alle kommunar utan arbeidsgjevaravgift har relativt høg sats for distriktstilskott på både mjølk og kjøtt. Ein del kommunar, t.d. i Nord-Trøndelag har relativt høg distriktspolitisk prioritet, men har relativt låg sats for t.d. distriktstilskott på mjølk.

6.4 Distriktspolitisk komponent av jordbruksstøtte på bruksniva

6.4.1 Metode

Den enkelte gardbrukar har inntekter frå sal (og heimeforbruk) av produkt og frå tilskott. Bøndene står overfor eit sett av tilskottssatsar, og kva dei får utbetalt vil vere avhengig av minst fem kriterium:

- Kva bonden produserer
- Kor mykje bonden produserer
- Kva bonden brukar av innsatsfaktorar, t.d. areal, husdyr og arbeidskraft
- Kvar gardsbruket er
- Korleis produksjonen skjer, t.d. økologisk eller konvensjonelt.

I dette delkapitlet skal vi drøfte eit system for å måle støtte på bruksnivå. Ein del ordningar er ikkje direkte synlege for den enkelte bonden, til dømes grensevern, frakttilskott og marknadsordningar. Desse ordningane er i stor grad haldne utanom drøftinga i dette kapitlet.

For å forenkle framstillinga går vi i første omgang ut frå at bonden produserer berre eitt produkt, og at det er ein eintydig samanheng mellom kor mykje bonden produserer, og kva han brukar av innsatsfaktorar. Vi konsentrerer framstillinga omkring *kvar* og *kor mykje* bonden produserer.

Vi går ut frå at marknadsinntekta (M_i) er proporsjonal med omfanget, uavhengig av region. Ein annan del av inntektene har vi rekna å vere strukturelt differensierte og med same satsar (t_s) i alle regionar, slike at denne delen av inntekta er avhengig av omfang, men uavhengig av kvar produksjonen skjer (T_s). Ein tredje del av inntektene (T_r) er støtte der satsane (t_r) er differensiert etter region slik at brukarar i enkelte regionar får støtte, mens brukarar i andre regionar ikkje får.

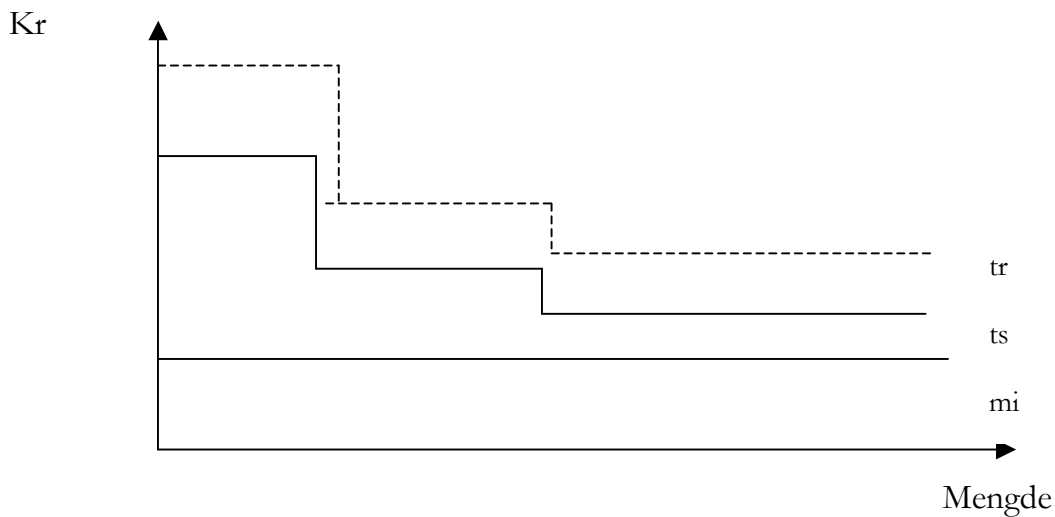
Vi får då ei prinsippsskisse som i Figur 6.4. Øvste delen viser samansetjing av inntekt per produsert eining. I botnen ligg marknadsinntekter (m_i som er lik prisen), så er det tilskott som er differensierte etter bruksstorleik (T_s), og deretter regionalt differensierte tilskott (T_r). Det vil seie at vi går ut frå at bruk i enkelte område får marknadsinntekt pluss dei tilskotta som er differensierte etter storleik (M_i+T_s). Andre får dette pluss dei regionale tilskotta ($M_i+T_s+T_r$). Fordi mange tilskottsordningar er differensierte etter bruksstorleik, og kvar ordning har sine grenser, vil kurvene kunne bli tilnærma «glatte».

Den distriktspolitiske komponenten kan i denne samanhengen definerast som ekstrabetaling til bruk i enkelte område utover det som tilsvarande bruk i andre område får, her T_r . Det vil seie tillegget som bruk i enkelte område får utover det som tilsvarande bruk i området som får minst, mottek.

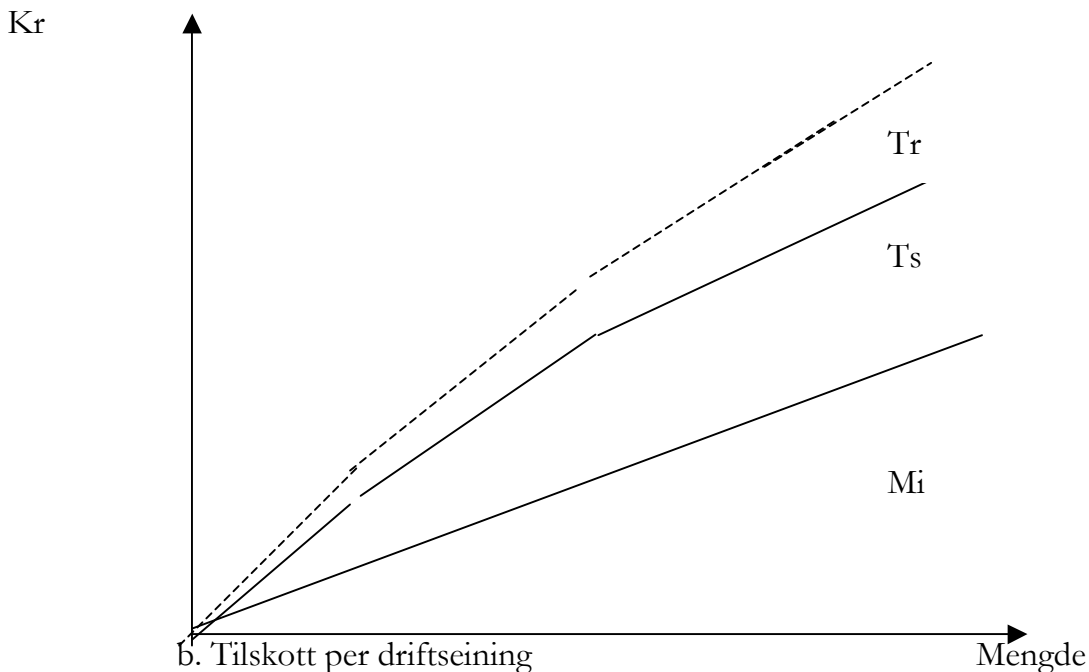
Denne måten å definere den distriktspolitiske komponenten på har nokre svake sider. Til dømes kjem ikkje effekten av marknadsordningar fram. Skulle vi få fram denne effekten, måtte ein visst kva marknadsprisen ville ha vore i dei enkelte regionar utan desse ordningane, og så rekna skilnaden mellom dette og den faktiske prisen som ein del av den distriktspolitiske komponenten. Dette ville vore i samsvar med oppsettet i kapitel 6.3. Det ville vore komplisert å rekne ut kva prisen ville ha vore utan dei aktuelle ordningane, og den faktiske prisen er avhengig av så mange andre faktorar enn marknadsprisar og marknadsordningar (inkl. fraktordningar) at ei slik utrekning ville vore usikker. Ein alternativ måte å tolke dette på, er at marknads- og utjamningsordningane er så effektive at alle produsentar får same pris.

Faktorbruken kan variere så mykje at sjølv om satsane er like, blir ikkje støtte per produsert eining eller per driftseining den same i alle område. Eit mjølkeproduksjonsbruk med t.d. 15 årskyr har som regel større innmarksareal enn eit tilsvarande bruk i område med større grovfôravlningar. Dette kan ein ta omsyn til i kalkylar.

I Figur 6.4 har vi omfang langs X-aksen utan å spesifisere kva dette er. I Noreg har det vore vanleg å måle bruksstorleik med areal i drift, dyretal eller arbeidsinnsats. All landbruksproduksjon krev areal, direkte eller indirekte. Likevel kan areal vere ein dårleg indikator for omfang, spesielt i svinhald og fjørfeproduksjonar, jamvel om det er krav om spreieareal for husdyrgjødsel. Areal er kanskje meir relevant i høve til ein diskusjon om jordbrukets kulturlandskap enn for jordbrukets distriktspolitiske rolle. I produksjonsteorien er produktmengde nytta som uttrykk for omfang. Vil ein samanlikne produksjonar med ulike produkt, er produktmengde eit lite aktuelt mål. Mange gardsbruk produserer meir enn eitt produkt. Omsetning kan vere eit uttrykk for omfang i slike tilfelle. Dette 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 samanlikne fleire produksjonar og driftsformer, og ein kan ha fleire produksjonar i ei gruppe.



a. Pris og tilskott per produsert eining



b. Tilskott per driftseinng

Figur 6.4 Prinsippkisse av inntektsdanninga på bruk i ulike område og med ulikt produksjonsomfang

Mykje støtte er grunngeven med eit ønskje om å styrkje sysselsetjinga og sikre inntektene i distrikta. Støtte i høve til arbeidsinnsats kan difor vere ein relevant indikator på distriktpolitisk prioritering.

Eit formål med politikken er å kompensere for skilnader i produksjonsvilkår. Før ein har teke omsyn til kostnader veit ein ikkje om tiltaka er tilstrekkelege for å oppnå dette, eventuelt gje fordelar til enkelte område. Økonomisk resultat kan vere uttrykk for om dei politiske tiltaka kompenserer for kostnadsskilnader.

I kapittel 6.5 måler vi støtte per bruk og i høve til omsetning. Vi har og presentert tal for bruk som har omtrent same produksjonsomfang, og då målt med talet på årskyr. Vi tek og med tal for oppnådd resultat.

6.5 Kvantifisering

Vi nyttar referansebruk som utgangspunkt for utrekningane. Referansebruka er baserte på NILFs driftsgranskingar (sjå t.d. NILF 2001a), men med ein del justeringar. Mellom anna er inntekter og kostnader normaliserte, det vil seie omrekna til det dei ville ha vore eit år med normale avlingar. Ein del tilfeldig variasjon er difor fjerna. For referansebruka har ein detaljerte opplysningar om m.a. kvantum og tilskott (jf. Budsjettnemnda for jordbruket 2000b)²⁵. Dette gjer dei eigna for samanlikningar mellom typar av bruk innan år. Ei ulempe er at referansebruka ikkje representerer heile spekteret av regionalt differensierte verkemiddel. Til dømes er det ingen referansebruk for områda med størst distriktstilskott per liter mjølk.

Tabell 6.7 viser inntektsstruktur på referansebruk med om lag 12 årskyr i ymse landsdelar. Mjølkeproduksjon på om lag 12 årskyr er nesten einaste dømet på at fleire landsdelar er representert med omtrent like store referansebruk. Som det går fram av tabellen, er det skilnader mellom referansebruka sjølv om dei har omtrent like mange årskyr. Mellom anna varierer arealet mellom 127 og 192 dekar. Dette har samanheng med avlingsnivå i dei enkelte regionar.

Tilskotta er grupperte slik som i referansebruksutrekningane. Tabellen er organisert slik at bruka har aukande distriktstilskott frå venstre mot høgre. Tilskott til husdyr er ein viktig del av andre tilskott. Botnfrådraget er ein reduksjon i arealtilskott og «andre tilskott».

Variasjonen i marknadsinntekt skuldast m.a. ulike mengder og ulike prisar. Ser ein Tabell 6.7 og Tabell 6.9 i samanheng, varierer mjølkeprisen mellom kr 3,03 og kr 3,45 per liter, ekskl. tilskott. Prisen på oksekjøtt var mellom kr 24,67 og kr 28,96. Det er variasjon både innan og mellom område. Prisskilnader kan skuldast kvalitet, når i året mjølk og kjøtt er levert, kor effektivt foredlingsanlegga driv, verdi av biprodukt som huder og skinn, innmat osv. Også omfang og kostnader ved tilleggs-tenester, over- eller underskot på sideaktivitetar, oppbygging eller tæring på eigenkapital har sitt å seie. TINE-meierias utbetalingspris (inkl. etterskottsbetaling og ekskl. verdi av ytingar til produsentane) varierte i 2000 mellom kr 3,316 og kr 3,659 (NILF 2001b: 173).

Distriktstilskotta varierer frå kr 0 til nesten kr 87 000 for referansebruka i Tabell 6.7. Referansebruk nr. 7 er forutsett å ligge i eit område med distriktstilskott på kr 0,80 per liter mjølk og kr 10,20 per kg kjøtt. Maksimal sats for distriktstilskott på mjølk var kr 1,58 slik at det er bruk (i Finnmark) som har dobbelt så stort distriktstilskott på mjølk ved denne bruksstorleiken. Driftstilskottet på mjølk er uavhengig av produsert mengde når leveransen er over 30 000 liter, men bruka i Nord-Noreg og Namdalen får kr 6 000 meir enn bruk i andre område.

Etter arealtilskott kan bruka delast i to grupper: Referansebruket på Jæren i eine gruppa og dei andre i andre gruppa. At jærbruket får minst skuldast både at satsen er lågast og at arealet er minst.

²⁵ Publikasjonen for seinare år er langt mindre detaljert og vanskelegare å nytte for formålet i denne rapporten.

Tabell 6.7 Døme på inntektsstruktur og kostnader. Effekt av region. Referansebruk med mjølkeproduksjon og ca. 12 arskyr i ar 2000 i ymse landsdelar

Referansebruk nr	12	9	8	10	7
Område			Dal- og fjellbygder Trøndelag	Vest-landet	Nord-Noreg
	Jæren	Flatbygder, Trøndelag			
Arskyr	12,1	12,5	11,9	12,5	12
Kumjolk, liter	65208	72949	68682	73319	70625
Kumjolk, pris øre/l	313,23	322,59	316,52	311,17	303,01
Oksekjøtt, pris, kr/kg	28,54	28,39	27,47	28,38	25,57
Areal, daa	126,8	191,7	169,6	132,5	190,1
Arsverk	1,478	1,48	1,545	1,541	1,588
Marknadsinntekter	337648	355458	293768	307944	308432
Pristilskott	11342	17954	35172	43972	98048
Grunntilskott	11342	12118	9554	10126	11224
Distriktstilskott	0	5836	25618	33846	86824
Prod.uavhengige tilskott	199644	228361	224402	210255	237731
Driftstilskott mjolk	60000	60000	60000	60000	66000
Arealtilskott	31183	63213	64822	56619	76138
Avløysartilskott	41363	42444	40689	34584	35231
Andre tilskott	72098	67704	63891	64052	65362
Botnfradrag	5000	5000	5000	5000	5000
Sum støtte	210986	246315	259574	254227	335779
Sum inntekter	548634	601773	553342	562171	644211
Kostnader, ekskl. kapitalgodtgjering	353820	384466	343724	332270	362878
Kapitalgodtgjering	52863	50696	47391	50522	48615
Vederlag til arbeid og EK	141951	166611	162227	179379	232718
Vederlag til arbeid og EK pr arsvverk	96043	112575	105001	116404	146548

Kjelde: Samanstilling etter Budsjettnemnda for jordbruket (2000b, Vedlegg 1)

Referansebruka på Vestlandet og i Nord-Noreg har ikkje nytta avløysarordninga i same grad som brukarane i andre område. Grappa «andre tilskott» varierer relativt lite mellom desse referansebruka. Kostnadene varierer på ein tilsynelatande lite systematisk måte.

Bruket i Nord-Noreg oppnår høgast vederlag til arbeid og eigenkapital (EK) både totalt og per arsvverk.

I samsvar med definisjonen i dette arbeidet kan støtte utover det jærbruka får, oppfattast som den distriktspolitiske komponenten. Referansebruk 7 har ca. kr 125 000 meir i tilskott enn referansebruk 12, jf. Tabell 6.7. Dei andre referansebruka i Tabell 6.7 har mellom kr 36 000 og kr 50 000 meir i tilskott enn jærbruket.

Husdyrtilskotta er differensierte etter talet på dyr. Arealtilskott er differensierte etter kor mange dekar ein har av dei enkelte vekstar, og kvar bruket er. Effekt av bruksstorleik for tilskott er illustrert i Tabell 6.8 som viser inntekts- og kostnadsstruktur for referansebruk med mjølkeproduksjon i ymse omfang i fire område. Tabellen viser tal både per referansebruk og per arsvverk.

Fordi pristilskott er proporsjonale med produsert mengde mens arbeidsforbruket aukar mindre enn proporsjonalt med produsert mengde, har dei største bruka størst pristilskott per årsverk. Fordi alle referansebruka i tabellen leverer meir enn 30 000 liter mjølk, får alle bruka innan eit område same driftstilskott per bruk. Innan kvart område får dei største bruka minst produksjonsuavhengige tilskott, rekna per årsverk. Sum tilskott per årsverk er større på bruket med 12 årskyr enn på bruket med 7,2 årskyr i Nord-Noreg. I dei andre områda får dei største bruka minst tilskott per årsverk. At bruka i Nord-Noreg skil seg frå bruk i dei andre områda, skuldast i stor grad storleiken på pristilskotta i høve til arbeidsforbruk.

Tabell 6.8 Døme på inntektsstruktur og kostnader. Effekt av bruksstorleik. Referansebruk med mjølkeproduksjon i ar 2000 i ymse landsdelar

Referansebruk	12	13	14	15	2	10	1	7
Område	Jæren		Austlandet		Vestlandet		Nord-Noreg	
Produksjon, arskyr	12,1	29,2	16,5	24,4	5,6	12,5	7,2	12
Meierileveranse, liter	65208	171321	98580	149885	31451	73319	38759	70625
Mjølkepris, øre per liter	313,23	319,97	345,00	334,10	317,47	311,17	306,53	313,23
Oksekjøttpris, kr per kg	28,54	28,96	28,65	28,61	28,01	28,38	24,67	25,57
Areal, daa	126,8	257,5	273,2	456,1	73,2	132,5	141,2	190,1
Arsverk	1,478	2,43	1,836	2,493	0,969	1,541	1,223	1,588
Per referansebruk								
Marknadsinntekter	337648	824928	539251	899847	142272	307944	167340	308432
Pristilskott	11342	25664	23844	39078	19692	43972	45506	98048
Grunntilskott	11342	25664	15958	27088	4692	10126	6589	11224
Distriktstilskott	0	0	7886	11990	15000	33846	38917	86824
Prod.uavhengige tilskott	199644	269318	257541	315284	152337	210255	200100	237731
Driftstilskott mjølk	60000	60000	60000	60000	60000	60000	66000	66000
Arealtilskott	31183	54985	70095	106844	34391	56619	64677	76138
Avløysartilskott	41363	47458	48178	43915	24590	34584	28082	35231
Andre	72098	111875	84268	109525	38356	64052	46341	65362
Botnfradrag	5000	5000	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Sum tilskott	210986	294982	281385	354362	172029	254227	245606	335779
Sum inntekter	548634	1119910	820636	1254209	314301	562171	412946	644211
Kostnader	353820	736285	543091	902889	188760	332270	227394	362878
Kapitalgodtgjering	52863	106708	72753	107275	26720	50522	30528	48615
Vederlag til arbeid og EK	141951	276917	204792	244045	98821	179379	155024	232718
Per arsværk								
Marknadsinntekter	228449	339477	293710	360949	146824	199834	136827	194227
Pristilskott	7674	10561	12987	15675	20322	28535	37209	61743
Grunntilskott	7674	10561	8692	10866	4842	6571	5388	7068
Distriktstilskott	0	0	4295	4809	15480	21964	31821	54675
Prod.uavhengige tilskott	135077	110830	140273	126468	157211	136441	163614	149705
Driftstilskott mjølk	40595	24691	32680	24067	61920	38936	53966	41562
Arealtilskott	21098	22628	38178	42858	35491	36742	52884	47946
Avløysartilskott	27986	19530	26241	17615	25377	22443	22962	22186
Andre	48781	46039	45898	43933	39583	41565	37891	41160
Botnfradrag	3383	2058	2723	2006	5160	3245	4088	3149
Sum tilskott	142751	121392	153260	142143	177533	164975	200823	211448
Sum inntekter	371200	460868	446969	503092	324356	364809	337650	405674
Kostnader	239391	302998	295801	362170	194799	215620	185931	228513
Kapitalgodtgjering	35767	43913	39626	43030	27575	32785	24962	30614
Vederlag til arbeid og EK	96043	113958	111542	97892	101982	116404	126757	146548

Kjelde: Samanstilling etter Budsjettnemnda for jordbruket (2000b, Vedlegg 1)

Tabell 6.9 viser samansetjing av tilskott for alle 25 referansebruka i år 2000. Marknadsinntektene varierer mellom 28,2 prosent for geitebruket i Nord-Noreg (referansebruk nr. 17) til 89,7 prosent for referansebruk nr. 28 (korn- og potetproduksjon). Marknadsinntekt omfattar her skjermingsstøtte. Geitebruket får relativt mykje pristilskott, spesielt grunntilskott. Dette kan vere eit eksempel på at fordi produksjonen er lokalisert til «distrikta», er det omtrent like målretta i høve til distriktpolitikk å gje grunntilskott som distriktstilskott.

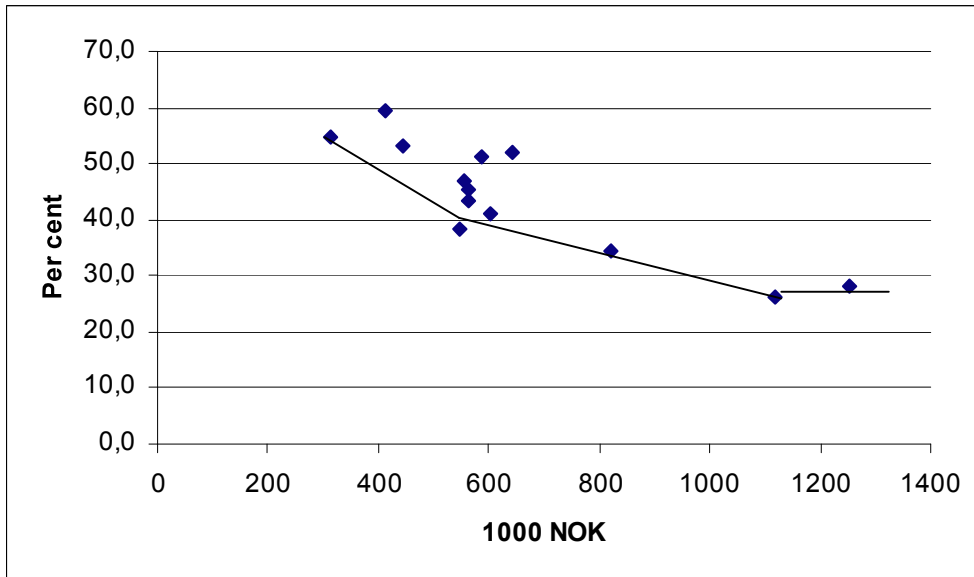
Å rekne støtte i høve til vederlag til arbeid og kapital vil vere i samsvar med definisjonen av effektiv støtte som «...den ekstra godtgjøringen til eierne av primærfaktorene i næringen...». Tabell 6.10 viser slik oppstilling. I tilfelle der vederlaget til arbeid og kapital er lite i høve til produksjonsinntekt (inkl. tilskott) kan dette gje litt merkelege tal, spesielt for referansebruk med negativt vederlag. Tabellen illustrerer at dersom tilskotta vart sterkt reduserte eller fjerne, ville heile vederlaget til arbeid og kapital blitt borte for dei fleste referansebruka. På den andre sida må vi kunne rekne med at resten av inntekts- og kostnadsstrukturen hadde blitt endra om det hadde blitt stor endring i tilskotta. Informasjonsverdien av slike utrekningar er difor tvilsam, men dei viser likevel at jordbruket er svært avhengig av tilskottsordningane.

Figur 6.5 og Figur 6.6 viser støtte i prosent av produksjonsinntekt for referansebruka i 2000. For mjølkeproduksjonsbruka (Figur 6.5) har vi trekt ei kurve for å indikere kor stor støtta er for dei som får minst, ved ei viss produksjonsinntekt. Dei fleste referansebruka har ca. 12 årskyr eller litt mindre enn landsgjennomsnittet som var ca. 14 årskyr i 2001. Slike bruk har produksjonsinntekt på rundt kr 600 000. Jærbruk har ei støtte på knapt 40 prosent, mens referansebruket i Nord-Noreg får meir enn 50 prosent av produksjonsinntektene frå støtte. Rekna i kroner er skilnaden ca. kr 100 000 per bruk ved dette omfanget. Bruk med 12 kyr i Finnmark ville få kr 50 000 – kr 60 000 meir i distriktstilskott på mjølk.

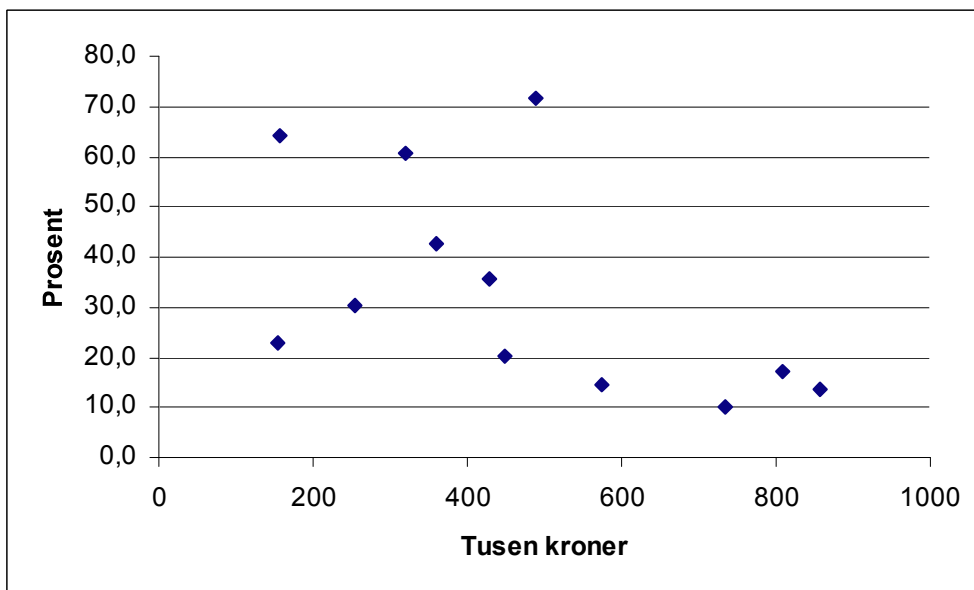
Som det går fram av tabellane, er det så få referansebruk i kvart område at det er uråd å trekkje samanhengande linjer for dei enkelte områda.

6.6 Merknad til metoden

Utrekningane er baserte på referansebruk, m.a. fordi ein del tilfeldig variasjon mellom år er fjerna eller redusert. Ei ulempe er det ikkje er referansebruk for alle område som ein kan vere interessert i ut frå distriktpolitiske omsyn. Dersom ein har rekneskap for gardsbruk i slike område, kan ein utføre tilsvarende analyse. Det vil vere ein fordel å kunne nytte gjennomsnitt for fleire år.



Figur 6.5 Støtte i prosent av produksjonsinntekt (marknadsinntekt pluss støtte), referansebruk med kumjølkeproduksjon, år 2000 (referansebruk 1–15) (Budsjettnemnda for jordbruket 2000b, Vedlegg 1)



Figur 6.6 Støtte i prosent av produksjonsinntekt (marknadsinntekt pluss støtte), referansebruk utan mjølkeproduksjon, år 2000 (referansebruk 16–30) (Budsjettnemnda for jordbruket 2000b, Vedlegg 1)

Tabell 6.9 Sum produksjonsinntekt og inntektsstruktur for kvart referansebruk i 2000

Referansebruk	Herav, %									
	Sum pro- duksjons- inntekt, kr	Marknads- inntekt	Grunn- tilskott	Distrikts- tilskott	Drifts- tilskott mjølk	Areal- tilskott	Avløysar- tilskott	Andre tilskott	Botn- fradrag	Sum tilskott
1 7,2 arskyr	412946	40,5	1,6	9,4	16,0	15,7	6,8	11,2	-1,2	59,5
2 5,6 arskyr	314301	45,3	1,5	4,8	19,1	10,9	7,8	12,2	-1,6	54,7
3 9,0 arskyr + 51 vf. sauer	588304	48,9	2,6	5,3	10,2	9,8	7,5	16,5	-0,8	51,1
4 8,5 arskyr	445981	46,8	1,5	5,9	13,5	12,0	7,8	13,7	-1,1	53,2
7 12 arskyr	644211	47,9	1,7	13,5	10,2	11,8	5,5	10,1	-0,8	52,1
8 11,9 arskyr	553342	53,1	1,7	4,6	10,8	11,7	7,4	11,5	-0,9	46,9
9 12,5 arskyr	601773	59,1	2,0	1,0	10,0	10,5	7,1	11,3	-0,8	40,9
10 12,5 arskyr	562171	54,8	1,8	6,0	10,7	10,1	6,2	11,4	-0,9	45,2
11 10,9 arskyr	562384	56,7	1,7	4,2	10,7	11,0	6,3	10,3	-0,9	43,3
12 12,1 arskyr	548634	61,5	2,1	0,0	10,9	5,7	7,5	13,1	-0,9	38,5
13 29,2 arskyr	1119910	73,7	2,3	0,0	5,4	4,9	4,2	10,0	-0,4	26,3
14 16,5 arskyr	820636	65,7	1,9	1,0	7,3	8,5	5,9	10,3	-0,6	34,3
15 24,4 arskyr	1254209	71,7	2,2	1,0	4,8	8,5	3,5	8,7	-0,4	28,3
16 13,3 ammekyr, 158 daa korn	429178	64,4	2,8	0,0	0,0	16,6	3,4	14,0	-1,2	35,6
17 68,6 arsgaite	487711	28,2	13,6	7,2	13,5	10,8	8,4	19,2	-1,0	71,8
18 63,2 vf. sauer	158501	35,9	4,5	3,7	0,0	19,3	8,6	31,2	-3,2	64,1
19 121 vf. sauer	320758	39,2	4,5	6,0	0,0	19,1	8,7	24,1	-1,6	60,8
21 28 avlssvin, 202 daa korn	809911	82,7	0,0	0,0	0,0	9,3	3,7	4,9	-0,6	17,3
22 27 avlssvin, 292 daa korn	857899	86,2	0,0	0,0	0,0	6,9	2,8	4,7	-0,6	13,8
23 1519 høner, 212 daa korn	574324	85,6	0,0	0,0	0,0	7,5	2,3	5,4	-0,9	14,4
24 162 daa korn	154692	77,3	0,0	0,0	0,0	21,4	0,0	4,5	-3,2	22,7
26 262 daa korn	255317	69,7	0,0	0,0	0,0	26,9	0,0	5,3	-2,0	30,3
27 413 daa korn	449032	79,6	0,0	0,0	0,0	18,8	0,0	2,6	-1,1	20,4
28 234 daa korn, 79 daa potet	733508	89,7	0,0	0,0	0,0	9,6	0,0	1,4	-0,7	10,3
30 35,5 daa frukt, 18 vf. sauer	359049	57,3	0,6	26,5	0,0	8,1	1,6	7,3	-1,4	42,7

Kjelde: Samanstilling etter Budsjettmemnda for jordbruket (2000b, Vedlegg 1)

Tabell 6.10 Inntektsposter i prosent av vederlag til arbeid og egenkapital, referansebruk i 2000

Referansebruk	% av vederlag til arbeid og EK											Sum tilskott
	Vederlag til arbeid og EK	Marknads-inntekt	Grunn-tilskott	Distrikts-tilskott	Drifts-tilskott mjølk	Areal-tilskott	Avløysar-tilskott	Andre	Botn-fracdrag	Sum tilskott		
1 7,2 arskyr	155024	107,9	4,3	25,1	42,6	41,7	18,1	29,9	-3,2	158,4		
2 5,6 arskyr	98821	144,0	4,7	15,2	60,7	34,8	24,9	38,8	-5,1	174,1		
3 9,0 arskyr, 51 vf sauer	220259	130,6	6,9	14,1	27,2	26,3	20,0	44,2	-2,3	136,5		
4 8,5 arskyr	152837	136,4	4,4	17,1	39,3	35,1	22,7	40,1	-3,3	155,4		
7 12 arskyr	232718	132,5	4,8	37,3	28,4	32,7	15,1	28,1	-2,1	144,3		
8 11,9 arskyr	162227	181,1	5,9	15,8	37,0	40,0	25,1	39,4	-3,1	160,0		
9 12,5 arskyr	166611	213,3	7,3	3,5	36,0	37,9	25,5	40,6	-3,0	147,8		
10 12,5 arskyr	179379	171,7	5,6	18,9	33,4	31,6	19,3	35,7	-2,8	141,7		
11 10,9 arskyr	134740	236,6	7,0	17,7	44,5	45,8	26,5	43,1	-3,7	180,8		
12 12,1 arskyr	141951	237,9	8,0	0,0	42,3	22,0	29,1	50,8	-3,5	148,6		
13 29,2 arskyr	276917	297,9	9,3	0,0	21,7	19,9	17,1	40,4	-1,8	106,5		
14 16,5 arskyr	204792	263,3	7,8	3,9	29,3	34,2	23,5	41,1	-2,4	137,4		
15 24,4 arskyr	244045	368,7	11,1	4,9	24,6	43,8	18,0	44,9	-2,0	145,2		
16 13,3 ammekyr, 158 daa korn	42437	651,6	27,8	0,0	0,0	167,6	34,2	141,9	-11,8	359,7		
17 68,6 arsgaite	236213	58,3	28,1	14,9	27,9	22,2	17,4	39,7	-2,1	148,2		
18 63,2 vf sauer	60875	93,5	11,7	9,7	0,0	50,2	22,3	81,2	-8,2	166,9		
19 121 vf sauer	156785	80,2	9,1	12,2	0,0	39,0	17,9	49,4	-3,2	124,4		
21 28 avlssvin, 202 daa korn	48085	1393,6	0,0	0,0	0,0	156,3	62,0	82,8	-10,4	290,7		
22 27 avlssvin, 292 daa korn	20868	3543,2	0,0	0,0	0,0	285,1	114,8	192,0	-24,0	567,9		
23 1519 høner, 212 daa korn	47168	1042,6	0,0	0,0	0,0	91,8	28,5	65,3	-10,6	175,0		
24 162 daa korn	-8701	-1375,0	0,0	0,0	0,0	-380,0	0,0	-80,3	57,5	-402,9		
26 262 daa korn	19425	916,4	0,0	0,0	0,0	353,8	0,0	69,9	-25,7	398,0		
27 413 daa korn	83002	430,9	0,0	0,0	0,0	101,9	0,0	14,3	-6,0	110,1		
28 234 daa korn, 79 daa potet	244321	269,3	0,0	0,0	0,0	28,7	0,0	4,3	-2,0	31,0		
30 35,5 daa frukt, 18 vf sauer	210977	97,5	1,1	45,2	0,0	13,8	2,7	12,4	-2,4	72,7		

Kjelde: Samanstilling etter Budsjettnemnda for jordbruket (2000b, Vedlegg 1).

7 Fordeling av jordbruk og jordbruksstøtte etter distriktpolitiske kriterium

Saman med regelverket for tilskottssystemet er jordbruksaktiviteten grunnlag for kvar jordbruksstøtta hamnar. Fordelinga av aktivitet og støtte i høve til inndeling av landet etter distriktpolitiske kriterium gjev ein indikasjon på kva jordbruket betyr i høve til distriktpolitiske mål. Dette er i hovudsak belyst ved data for 1999, men vi har og teke med litt om utviklinga i siste tiåra. Verdi av produksjonen og verdiskaping (t.d. vederlag til arbeid og kapital) er eit aktuelt uttrykk for kva ei næring betyr i enkelte område, men dette har vi ikkje rekna ut.

7.1 Data

Kvar tiande år har Statistisk sentralbyrå (SSB) hatt fullstendig jordbruks- eller landbruksteljing. Den siste var i 1999. Mellom kvar fullstendig teljing utfører SSB utvalsteljingar og hentar inn opplysningar frå mange andre kjelder og utarbeider årleg jordbruksstatistikk. Ved dei fullstendige teljingane publiserer SSB data på kommunenivå, mens fylke er lågaste nivå i den årlege jordbruksstatistikken.

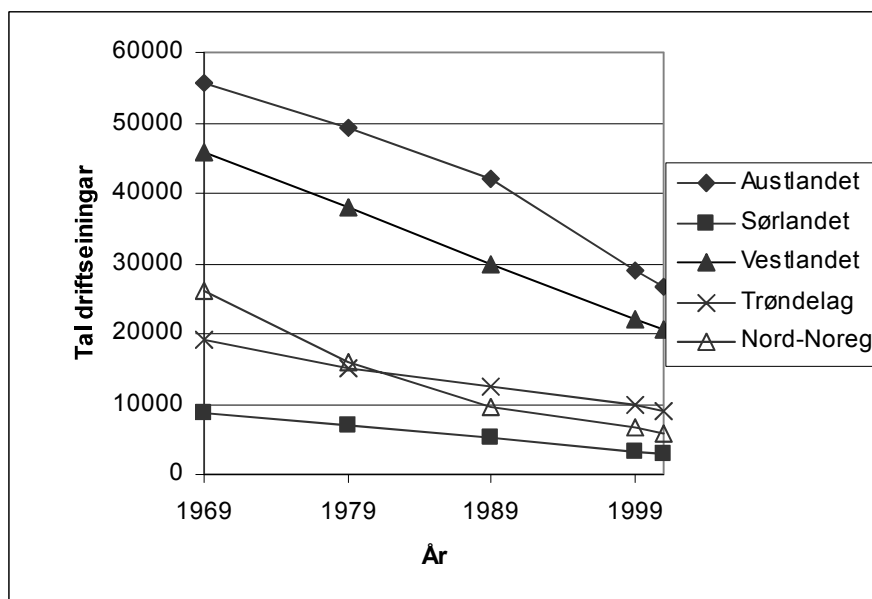
Dette kapitlet er i stor grad basert på kommunedata frå jordbruksteljinga i 1999 som vi har kopl med distriktpolitisk klassifisering av dei enkelte kommunane. Dessutan har vi nytta data om tilskottsordningar i jordbruket.

7.2 Utviklingstrekk i jordbruket dei siste tiara

Like etter andre verdskrigen var primær-, sekundær- og tertiærnæringane omtrent like store, målt i sysselsetjing (Hansen & Holt-Jensen 1982: 165ff). I åra etterpå har sysselsetjinga i jordbruket minka, både absolutt og relativt. I slutten av 1990-åra var

mindre enn 5 % av alle utførte timeverk her i landet i jordbruket. Spesielt tertiær-næringane (tenesteytande næringar) har auka.

I 1949 var det vel 213 000 driftseiningar med minst 5 dekar jordbruksareal i drift i Noreg. Dette minka til om lag 198 000 driftseiningar i 1959 og om lag 155 000 i 1969, tilsvarande ein nedgang på 0,7 % per år i perioden 1949–59 og 2,4 % per år i perioden 1959–1969. Utviklinga etter 1969 går fram av Figur 7.1 og Tabell 7.1.



Figur 7.1 Talet på driftseiningar i jordbruket 1969–2001. Landsdelar

Kjelde: Eigen samanstilling etter Statistisk sentralbyrå (2001)

Reduksjonen i talet på bruk var litt mindre i åra 1969–79 enn i tiåret før og tiåra etterpå, rekna i prosent. Det har vore ein tendens til aukande tempo i bruksavgangen²⁶, Tabell 7.1. Totalt for perioden 1969–2001 minka talet på driftseiningar mest i Nord-Noreg (77 %). Talet minka med 66 % på Sørlandet og med 53 % på Austlandet, Vestlandet og i Trøndelag.

Tabell 7.1 Arleg prosentvis endring i talet på driftseiningar 1969–2001. Landsdelar

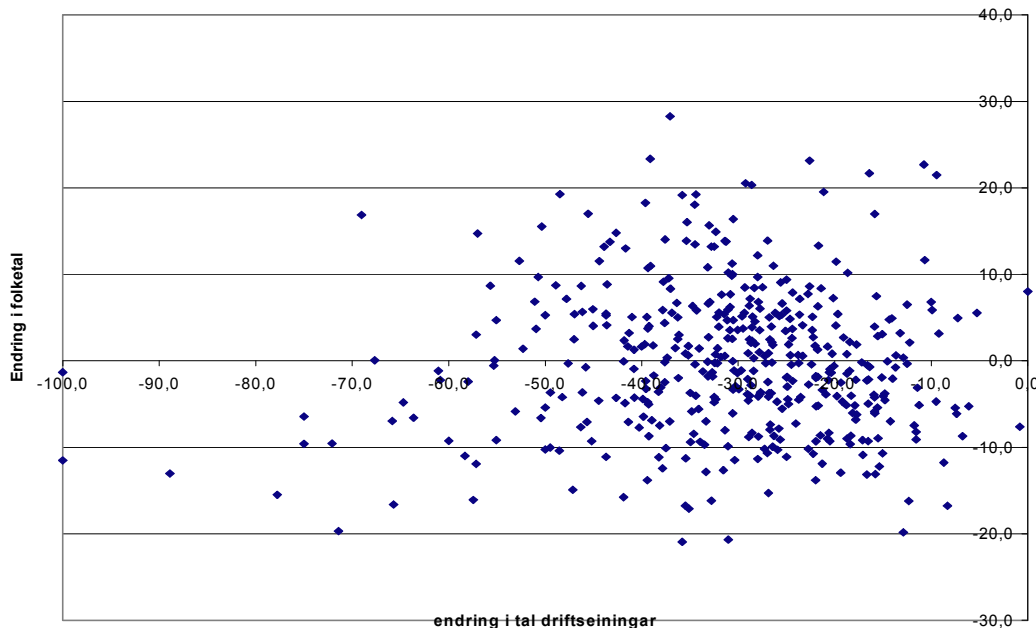
Landsdel	Fylkesnr.	1969–79	1979–89	1989–99	1999–2001
Austlandet	1–8	–1,20	–1,55	–3,65	–4,25
Sørlandet	9–10	–1,91	–2,82	–4,76	–5,57
Vestlandet	11–15	–1,85	–2,36	–2,97	–3,21
Trøndelag	16–17	–2,28	–1,94	–2,35	–3,79
Nord-Noreg	18–20	–4,82	–4,87	–3,81	–5,06
Landet		–2,10	–2,29	–3,34	–4,00

²⁶ Definisjonen av ei driftseining var litt annleis i 1999 enn tidlegare. Dersom ein person dreiv jordbruk i to kommunar, vart det rekna som to driftseiningar før 1999, i 1999 var det ei driftseining. Sjølv om ein tek omsyn til dette, var reduksjonen størst i siste tiårsperiode.

Kjelde: Eigen samanstilling etter Statistisk sentralbyrå (2001)

Ein reduksjon i brukstal på 4 % per år slik som i åra 1999–2001, tilsvarer ein nedgang på ca. 36 prosent i ein ti-årsperiode, eller ei halvering på 17 år.

Utviklinga frå 1989 til 1999 var svært ulik frå kommune til kommune, jamfør Figur 7.2 som viser endring i brukstal i jordbruket og endring i folketal for alle kommunar. I praktisk tala alle kommunar vart det færre driftseiningar i jordbruket. Folketalet har minka med inntil 20 % og auka med knapt 30 % som mest. Samanhengen mellom utviklinga i folketal og talet på driftseiningar er svært liten, korrelasjonskoeffisienten (r) er 0,026. Nedgangen i talet på driftseiningar var minst i kommunar med 6,4 % arbeidsgjevaravgift (soneinndeling som i 2000 og 2001), sjå Tabell 7.2. Desse kommunane hadde samtidig størst nedgang i folketalet. Talet på driftseiningar minka mest i kommunar med 0 % og 14,1 % arbeidsgjevaravgift. Utviklinga i folketal var derimot svært ulik i dei to kommunegruppene. Dette indikerer ingen klar samanheng mellom utvikling i jordbruk og utvikling i folketal, men analysemetoden er så grovmaska at ein ikkje kan vente at han fangar opp eventuelle samanhengar. Dette er ein indikasjon på at utviklinga i folketal er meir avhengig av andre forhold enn av talet på driftseiningar i jordbruket i kommunen, noko som heller ikkje var å vente når jordbrukssysselsetjinga er under 5 % av total sysselsetjing.



Figur 7.2 Endring i talet på driftseiningar 1989–1999 og i folketal 1.1.1990–1.1.2000 i kommunane. Prosent

Utviklinga i sysselsetjing i jordbruket er eit resultat av talet på driftseiningar og arbeidsinnsats per driftseining. I følgje Budsjettneemnda for jordbruket (2001: 19) minka gjennomsnittleg arbeidsinnsats i jordbruket frå knapt 3 000 timar per driftseining i 1959 til ca. 2100 timar per driftseining i 1979 og har vore på dette nivået seinare. Sett over eit langt tidsrom har difor arbeidsinnsatsen minka meir enn talet på driftseiningar, men sidan 1979 har reduksjonen i arbeidsforbruk vore omtrent

like stor som nedgangen i talet på driftseiningar, relativt sett. Frå 1998/99 til 2000/01 minka likevel gjennomsnittleg arbeidsinnsats i jord- og hagebruk frå 2106 timar til 2071 timar.

Talet på driftseiningar med mellom 0,5 og 1,9 årsverk minka mindre enn talet på driftseiningar med større og mindre arbeidsinnsats i åra 1998/99–2000/01. Dette kan indikere at det er ein del relativt store bruk (målt i arbeidsinnsats) som er lagde ned, eller dei har effektivisert produksjonen og spart arbeid. Det er fleire bruk som «flytter nedover» i ei inndeling etter arbeidsinnsats, enn det er bruk som «flytter oppover». I nedre enden av skalaen kan det vere eit netto tilsig ovanfrå og relativt stor avgang slik at det vert større nettoavgang enn totalt for jord- og hagebruk.

Relativt sterk nedgang i arbeidsforbruket etter 1998/99 er ikkje uventa med tanke på at ca. 2 000 mjølkeprodusentar har selt mjølkekvoten, at det har vore rask strukturendring i svinehaldet, det presset som er på økonomien i jordbruket generelt og den merksemda som er rundt svak økonomi i jordbruket.

Tabell 7.2 Endring i talet på driftseiningar 1989–1999 og folketal i kommunane etter sats for arbeidsgjevaravgift

Ar	Sats for arbeidsgjevaravgift					Totalt
	0	5,1	6,4	10,6	14,1	
Tal driftseiningar						
1989	1777	10408	7614	29332	50251	99382
1999	1166	7469	5969	21174	34962	70740
% endring	-34,4	-28,2	-21,6	-27,8	-30,4	-28,8
Folketal, i 1000						
1989	94,6	421	99,6	463	3155	4233
1999	93,2	424	95,9	457	3408	4478
% endring	-1,4	+0,8	-3,6	-1,5	+8,0	+5,8

At sysselsetjinga i jordbruket minkar både i høve til total sysselsetjing og absolutt, er ikkje noko særstør for Noreg. Sysselsetjinga i primærnæringane²⁷ i OECD-landa minka såleis frå 5,8 prosent av sivil sysselsetjing som middel for åra 1986–90 til 4,3 prosent som middel for 1996–97 (OECD 2001a). For EU-landa (15 land) var nedgangen frå 7,1 prosent til 4,9 prosent, mens nedgangen i Noreg var frå 6,6 prosent til 4,9 prosent.

Orderud (2002) har ei langt meir omfattande analyse av utviklinga i arbeidsinnsats i jordbruket frå 1970.

Det er lite som tyder på at sysselsetjinga i jordbruket skal auke framover, det er større grunn til å tru at det blir mindre arbeidsinnsats i jordbruket pga. mellom anna mekanisering og strukturendring. Liberalisering av internasjonal handel med landbruksvarer og auka importpress (kombinert med vanskar med å komme inn på eksportmarknadene) kan forsterke denne tendensen.

²⁷ Jordbruk, skogbruk, jakt og fiske.

7.3 Fordeling av jordbruket etter distriktspolitisk inndeling

Nær halvparten av driftseiningane og knapt 56 prosent av det totale jordbruksarealet var i 1999 i kommunar med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift, jf. Tabell 7.3. Kommunar med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift hadde 85 % av arealet med open åker og 76 % av avlsgrisane. Kommunane med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift hadde ein relativt liten del av sauehaldet. Om lag 56 prosent av mjølkekyrne var i kommunar med redusert sats for arbeidsgjevaravgift.

Tabell 7.3 Nøkkeltal for jordbruket fordelt etter soner for arbeidsgjevaravgift. 1999

	Arbeidsgjevaravgift					Landet
	0	5,1	6,4	10,6	14,1	
Talet på kommunar, stk	26	82	32	121	174	435
Folketal per 1 jan. 2000	93211	424250	95934	456606	3408496	4478497
Folketal per kommune	3585	5174	2998	3774	19589	10295
Driftseiningar, stk	1166	7469	5969	21217	34919	70740
Jordbruksareal, daa	163914	1125854	848187	2458164	5786347	10382466
Open aker, daa	1116	51580	47999	435354	3088723	3624772
Mjølkekyr, stk	4838	45529	38422	87889	135755	312433
Andre storfe, stk	7528	97609	76508	191455	345987	719087
Sau over 1 ar, stk	27239	143052	107616	358007	318892	954806
Avlsgris, stk	725	5351	3673	13845	74763	98357
Arbeidsinnsats, arsverk	1294	9825	7972	23585	36602	79278
			<i>Prosent</i>			
Talet på kommunar, stk	6,0	18,9	7,4	27,8	40,0	100
Folketal per 1 jan. 2000	2,1	9,5	2,1	10,2	76,1	100
Driftseiningar,	1,6	10,6	8,4	30,0	49,4	100
Jordbruksareal	1,6	10,8	8,2	23,7	55,7	100
Open aker	0,0	1,4	1,3	12,0	85,2	100
Mjølkekyr	1,5	14,6	12,3	28,1	43,5	100
Andre storfe	1,0	13,6	10,6	26,6	48,1	100
Sau over 1 ar	2,9	15,0	11,3	37,5	33,4	100
Avlsgris	0,7	5,4	3,7	14,1	76,0	100
Arbeidsinnsats	1,6	12,4	10,1	29,7	46,2	100
			<i>Per 1 000 innbyggjarar</i>			
Driftseiningar	12,5	17,6	62,2	46,5	10,2	15,8
Jordbruksareal	1759	2654	8841	5384	1698	2318
Open aker	12	122	500	953	906	809
Mjølkekyr	52	107	401	192	40	70
Andre storfe	81	230	798	419	102	161
Sau over 1 ar	292	337	1122	784	94	213
Avlsgris	7,8	12,6	38,3	30,3	21,9	22,0
Arbeidsinnsats	13,9	23,2	83,1	51,7	10,7	17,7

Kjelde: Eigne utrekningar på grunnlag av data fra fleire kjelder.

Ein får kanskje best inntrykk av kva jordbruket betyr i dei enkelte områda ved å sjå tala for jordbruket i høve til talet på innbyggjarar i dei aktuelle områda. Som venta, hadde område med høg arbeidsgjevaravgift mykje open åker per innbyggjar, men kommunar med 10,6 % i arbeidsgjevaravgift hadde enda meir. Elles var det kommunane med 6,4 % i arbeidsgjevaravgift som hadde mest av «alt» i høve til folketalet. Kommunar med 10,6 % i arbeidsgjevaravgift hadde større jordbruksaktivitet enn kommunane med 0 og 5,1 % arbeidsgjevaravgift, sett i høve til folketalet.

Kommunar med høgast sats for arbeidsgjevaravgift hadde ein mindre del av arbeidsinnsatsen enn av talet på driftseiningar. Det var såleis større arbeidsinnsats per driftseining i område med redusert sats enn i område med høgaste satsen. Størst arbeidsforbruk per driftseining var det i sonene med 5,1 % og 6,4 % arbeidsgjevaravgift (litt over 1,3 årsverk á 1875 timar i gjennomsnitt), og minst i sona med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift (1,05 årsverk). Dette har samanheng med fordelinga av husdyrhald og kornproduksjon. I dei sentrale områda er det driftsformer som krev lite arbeid per dekar i høve til det ein finn i mindre sentrale område.

Som vist i kapittel 5 er det fleire kommunar med distriktpolitisk prioritet enn med redusert sats for arbeidsgjevaravgift. Som venta har kommunar utanfor det distriktpolitiske prioritetsområdet ein mindre del av landstotalen enn kommunar med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift for alle nøkkeltal vi har sett på, jf. Tabell 7.4.

Områda utan distriktpolitisk prioritet har mindre jordbruksaktivitet per 1 000 innbyggjarar enn det ein finn i kommunane med høgaste sats for arbeidsgjevaravgift. Det er spesielt kommunar med prioritet B og C som har relativt stor jordbruksaktivitet både totalt sett og i høve til folketalet. Nær 56 % av arbeidsinnsatsen i jordbruket var i desse to områda.

Lesja er den kommunen som hadde flest årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjarar (168,4). Bjerkreim (168,1) og Tolga (163,4) hadde nesten like mange. Av dei 100 kommunane som hadde flest årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjarar, var det 8 som hadde høgaste sats for arbeidsgjevaravgift. Sju av desse var i Rogaland og ein i Nord-Trøndelag. Dei 100 kommunane som hadde færrest årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjarar, hadde 11,4 eller færre årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjarar. Mellom dei 100 med færrest årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjarar var det 68 med fullsats for arbeidsgjevaravgift, 4 med 10,6 prosent, ingen med 6,4 prosent, 15 med 5,1 prosent og 13 med nullsats. Litt enkelt sagt er dette kommunar med låg distriktpolitisk prioritet, relativt store bykommunar i heile landet, eller kystkommunar i Nord-Noreg.

Målt i høve til sentralitet var det kommunar med sentralitet 2 som hadde mest jordbruk totalt sett, men også område med sentralitet 5 hadde ein relativt stor del av den totale sysselsetjinga i jordbruket, Tabell 7.5. Landet sett under eitt var det ein klar tendens til at jordbruket betydde mest i høve til folketalet i kommunar med sentralitet 5, det vil seie dei minst sentrale kommunane. Det er berre ein kommune med 6,4 prosent i arbeidsgjevaravgift og sentralitet 2 (Tustna i Møre og Romsdal) og berre ein kommune med 6,4 prosent arbeidsgjevaravgift og sentralitet 3 (Snillfjord i Sør-Trøndelag).

Tabell 7.4 Nøkkeltal for jordbruk fordelt etter distriktspolitisk prioritet. 1999

	Prioritet					Totalt
	A	B	C	D	E	
Tal kommunar	23	129	114	37	132	435
Folketal	85618	472534	579290	229455	3111600	4478497
Folketal per kommune	3723	3663	5081	6201	23573	10295
Driftseiningar	948	14740	22494	6067	26491	70740
Jordbruksareal	140378	2160441	2736915	717683	4627049	10382466
Open aker	867	131908	639959	121853	2730185	3624772
Mjølkekyr	4504	90291	94403	27973	95262	312433
Andre storfe	6835	190668	204673	65236	251675	719087
Sau over 1 ar	21156	285407	343178	73124	231941	954806
Avlsgris	312	10820	21124	8444	57657	98357
Arsverk	1044	19277	24873	6660	27425	79278
	<i>Prosent</i>					
Tal kommunar	5,3	29,7	26,2	8,5	30,3	100
Folketal	1,9	10,6	12,9	5,1	69,5	100
Driftseiningar	1,3	20,8	31,8	8,6	37,4	100
Jordbruksareal	1,4	20,8	26,4	6,9	44,6	100
Open aker	0,0	3,6	17,7	3,4	75,3	100
Mjølkekyr	1,4	28,9	30,2	9,0	30,5	100
Andre storfe	1,0	26,5	28,5	9,1	35,0	100
Sau over 1 ar	2,2	29,9	35,9	7,7	24,3	100
Avlsgris	0,3	11,0	21,5	8,6	58,6	100
Arsverk	1,3	24,3	31,4	8,4	34,6	100
	<i>Pr 1 000 innbyggjarar</i>					
Driftseiningar	11,1	31,2	38,8	26,4	8,5	15,8
Jordbruksareal	1640	4572	4725	3128	1487	2318
Open aker	10	279	1105	531	877	809
Mjølkekyr	53	191	163	122	31	70
Andre storfe	80	404	353	284	81	161
Sau over 1 ar	247	604	592	319	75	213
Avlsgris	3,6	23	37	37	19	22
Arsverk	12,2	40,8	42,9	29,0	8,8	17,7

Kjelde: Eigne utrekningar på grunnlag av data fra fleire kjelder.

Tabell 7.5 Arsverk i jordbruket fordelt etter sentralitet og sone for arbeidsgjevaravgift.
1998/1999

Arb.avgift	Sentralitet 5					Totalt
	1	2	3	4	5	
	<i>Totalt</i>					
0,0		56	274	356	608	1294
5,1		1355	2150	1598	4723	9825
6,4		58	129	3810	3975	7972
10,6		4646	3141	6468	9330	23585
14,1	8063	22920	5067	326	226	36602
<i>Totalt</i>	<i>8063</i>	<i>29035</i>	<i>10761</i>	<i>12557</i>	<i>18862</i>	<i>79278</i>
	<i>Per 1 000 innbyggjarar</i>					
0		22,4	8,5	10,7	24,1	13,9
5,1		7,5	28,0	20,7	52,3	23,2
6,4		56,0	118,1	72,7	96,1	83,1
10,6		52,8	39,7	40,9	70,5	51,6
14,1	4,8	14,8	34,5	28,9	21,3	10,7
<i>Totalt</i>	<i>4,8</i>	<i>15,9</i>	<i>32,0</i>	<i>37,6</i>	<i>62,9</i>	<i>17,7</i>

Kjelde: Eigne utrekningar på grunnlag av data fra fleire kjelder.

At sentrale område med høg sats for arbeidsgjevaravgift og område utanfor det distriktspolitiske prioritetsområde hadde relativt lite jordbruk per 1 000 innbyggjarar, skuldast ikkje at desse områda hadde ein liten del av norsk jordbruk, men at dei hadde så mykje annan aktivitet, jf. kapittel 9.4

7.4 Fordeling av tilskott etter soner for distriktspolitikk

Total budsjettstøtte til jordbruk var ca. 12 milliardar kroner i 1999 (Budsjettnemnda for jordbruket 2001a: 159). For enkelte tilskottsordningar er kommunetal lett tilgjengelege, spesielt for produksjonstilskott utbetalt via Statens landbruksforvaltning (SLF). I denne rapporten har vi særleg nytta tal for utbetalingar etter søknadene per 31.7.1999 og 31.12.1999. Dette omfattar tilskott til husdyr (2 174 millionar kroner), areal- og kulturlandskapstilskott (3 255 millionar kroner), tilskott til dyr på utmarksbeite (215 millionar kroner) og fleire ordningar med mindre beløp. Til frådrag kjem botnfrådrag (327 millionar kroner) og pensjonstfrådrag (39 mill. kroner). Netto produksjonstilskott (tilskott via SLF i tabellane) var vel 5,4 milliardar kroner i 1999, jf. Tabell 7.6 og Tabell 7.7.

Ved dei utbetalingane via SLF som er med i Tabell 7.6 og Tabell 7.7, var det to kommunar (Kristiansund og Nordkapp) der ingen fekk produksjonstilskott. Det var 21 kommunar som mottok mindre enn 1 million kroner i produksjonstilskott, i alt 14 av desse var i Nord-Noreg. Mediantilskottet for alle kommunar var ca. 9,2 millionar kroner, mens gjennomsnittet var ca. 12,5 millionar kroner. Bøndene i 11 kommunar fekk meir enn 40 millionar kroner, av desse var det fem kommunar med meir enn 50 millionar kroner (Hå, Levanger, Ringsaker, Voss, og Steinkjer),

med Steinkjer «på topp» med ca. 85 millionar kroner. Både Finnmark (ca. 60 millionar kroner) og Aust-Agder (ca. 73 millionar kroner) fekk mindre i produksjonstilskott enn Steinkjer kommune. Også Hå, Levanger og Ringsaker fekk meir enn Finnmark. Alle dei fem kommunane med meir enn 50 mill. kroner i produksjonstilskott har 14,1 % arbeidsgjevaravgift, Ringsaker og Levanger har sentralitet 2 og Hå, Voss og Steinkjer har sentralitet 3 (i systemet med femdeling).

Fordelinga for dei andre tilskotta har vore meir komplisert. Ved fordeling av distriktstilskott på mjølk er teke utgangspunkt i beløpet for kvar sone for 1999 (Budsjettnemnda for jordbruket 2001a: 61) og kutalet per 31.07.1999. Ut frå jordbruksteljinga og den litt skjønsmessige plasseringa av kommunar på soner, har ein tal mjølkekyr i kvar sone. Ved å gå ut frå same mjølkeleveranse per ku innan kvar sone, har vi rekna ut distriktstilskott per kommune og per sone for distriktpolitiske kriterium. Tilskottet til geitmjølk er fordelt på same måten som tilskottet til kumjølk.

Driftstilskott i kumjølkproduksjonen er berekna med utgangspunkt i talet på driftseiningar med mjølkeku i kvar kommune per 31.07.1999, og det er rekna med kr 58 000 per driftseining i Sør-Noreg og kr 64 000 i Nord-Noreg. Dette gir eit totalbeløp på ca. 1,33 milliardar kroner, mens totalbeløpet for driftstilskott er 1,394 milliardar kroner, inkl. tilskott geitmjølk (Budsjettnemnda for jordbruket 2001a: 98).

Tabell 7.6 Fordeling av tilskott til jordbruket 1999 etter soner for arbeidsgjevaravgift. Tusen kroner

	Arbeidsgjevaravgift					Totalt
	0	5,1	6,4	10,6	14,1	
Tilskott via SLF	108318	748080	585791	1599035	2390164	5431388
Distriktstilskott, mjølk ¹⁾	43800	135280	69359	120324	77838	446600
Driftstilskott, kumjølk	20544	204634	172666	425894	505238	1328976
Distriktstilskott, kjøtt	25152	165746	73586	153537	92056	510077
Tilskott , ull	4740	24891	18725	62293	55487	166136
Grunntilskott, mjølk ¹⁾	1900	17880	15089	34516	53314	122700
Grunntilskott, sauekjøtt	3205	16830	12661	42118	37517	112330
Grunntilskott, storfekjøtt	3156	36954	29560	72148	125182	267000
Velferdsordningar	23529	182357	161546	414949	529422	1311804
Marknadsordning, korn	0	6072	6072	97152	692205	801500
Sum	234343	1538724	1145055	3021965	4558423	10498511
Prosent	2,23	14,66	10,91	28,78	43,42	100

1) Inkl geitmjølk, fordelt etter talet på kyr

Distriktstilskott på kjøtt er kalkulert ut frå talet på mjølkekyr, talet på andre storfe, talet på sauer over 1 år og talet på avlssvin per 31.7.1999 i kvar kommune og ein føresetnad om kjøttmengde per dyr. Det er rekna 79,5 kg per ku, 98,2 kg per andre storfe, 24,5 kg per sau og 1108 kg per avlssvin. Dette gir totaltal for landet som er så godt som lik faktisk leveranse. Det ville likevel vore betre å ta utgangspunkt i faktisk utbetaling til kvart bruk, eventuelt kommunestatistikk, om slik kunne skaffast.

Tabell 7.7 Fordeling av tilskott til jordbruket 1999 etter distriktspolitisk prioritet. Tusen kroner

	Prioritet					Totalt
	A	B	C	D	E	
Tilskott via SLF	88869	1445688	1709324	455519	1731987	5431387
Distriktstilskott, mjølk ¹⁾	39600	209215	123572	35731	38482	446600
Driftstilskott, mjølk	18944	397320	452772	125338	334602	1328976
Distriktstilskott, kjøtt	19959	250385	147906	35589	56238	510077
Tilskott , ull	3681	49661	59713	12724	40358	166136
Grunntilskott, mjølk ¹⁾	1769	35459	37074	10986	37412	122700
Grunntilskott, sauekjøtt	2489	33577	40374	8603	27287	112330
Grunntilskott, storfekjøtt	2892	72470	77227	24140	90271	267000
Velferdsordningar	18834	371784	437026	115682	368477	1311804
Marknadsordning, korn	0	24288	145727	24288	607197	801500
Sum	197036	2889848	3230716	848599	3332311	10498510
Prosent	1,88	27,53	30,77	8,08	31,74	100,00

1) Inkl geitmjølk, fordelt etter talet på kyr

Tilskottet til ull var 166 millionar kroner i 1999, eller i gjennomsnitt kr 174 per sau over 1 år per 31.07.1999. Ved fordeling på kommune har vi nytta dette gjennomsnittsbeløpet. Grunntilskott til mjølk er fordelt etter talet på kyr, og grunntilskotta for storfe- og sauekjøtt er fordelte etter kalkulert kjøttproduksjon slik som distriktstilskottet. Beløpa til marknadsordninga for korn er fordelt etter eit kornareal på 3 300 000 dekar og litt skjønsmessig fordeling på soner²⁸.

Velferdsordningar omfattar tilskott til avløyning og tilskott til avløyningar, til saman ca. 1,3 milliardar kroner for 1999. Fordelinga er basert på tal frå SLF/IBM for den enkelte kommune. I tillegg kjem ca. 157 millionar kroner til avløyning under sjukdom, svangerskap, dødsfall, sjukt barn og repetisjonsøving²⁹ som ikkje er fordelt på kommune. Av dette gjekk 21,5 mill. kroner til Nord-Norge, 43 mill. kroner til Trøndelag, i alt 30 mill kroner til Vestlandsfylka (utanom Rogaland), vel 13 mill. kroner til Rogaland, 4,4 mill. kroner til Agderfylka, 30 mill. kroner til Hedmark og Oppland, og ca. 12,5 mill. til dei andre Austlandsfylka. Beløpa vil truleg kunne variere ein del frå år til år av tilfeldige årsaker. Vi har ikkje fått tak i kommunetal, men det vil vere mogeleg å få slike tal. Det bør vere mogeleg å forbetre utrekninga på dette punktet.

Totalt har vi fordelt til saman ca. 10,5 milliardar kroner i høve til soner for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk prioritet. Store ordningar som ikkje er med, er m.a. Bygdeutviklingsmidlar (tilskott til Landbrukets utviklingsfond) (ca. 175 millionar kroner i 1999), sal av mjølkekvote (189 millionar kroner i 1999) og kollektiv pensjonsinnbetaling til folketrygda (ca. 130 millionar kroner).

²⁸ Dette er ei forenkling som skuldast at datafila vi nytta, berre hadde sumtal for areal open åker. Vi gjekk ut frå at feilen var så liten at for å beskrive metode var det tilstrekkeleg nøyaktig med skjønsmessig fordeling for korn.

²⁹ Statistikk oversendt frå Statens landbruksforvaltning ved Aage Ramsfjell, 18.06.2002.

Som venta ut frå fordelinga av dyretal m.m. i Tabell 7.3 og Tabell 7.4, er distriktsprofilen i tilskotta meir utprega når ein ser på distriktpolitisk prioritet enn soner for arbeidsgjevaravgift. Dei tre sonene med høgast distriktpolitisk prioritet mottok ca. 60 prosent av støtta. Av dei ordningane som er med i tabellane, er det marknadsordninga på korn som har minst distriktsprofil.

Soner med låg arbeidsgjevaravgift eller høg prioritet for distriktpolitiske verkemiddel, har ein større del av tilskotta enn av arbeidsinnsatsen.

7.5 Skjermingsstøtte

I følgje Tabell 2.1 ville jordbruket tapt inntekter tilsvarande ca. 7,7 milliardar kroner i 1998 på grunn av prisfall dersom skjerminga vart borte. OECD kalkulerer årleg skjermingsstøtte både samla og fordelt på dei viktigaste jordbruksprodukta etter nokolunde same prinsipp. Skjermingsstøtte er differansen mellom innanlandsk pris og ein referansepris multiplisert med kvantum (OECD 2001b: 239–242 og rekneark utarbeidd av OECD). Referanseprisen skal gje uttrykk for aktuell importpris og skal vere konsistent til referansepris nytta for andre land. For Noreg er referanseprisen basert på EU-prisar, men unntak for mjølk og ull der prisar i New Zealand er lagt til grunn. Mjølkeprisen er felles for alle land. For dei ti produkta som det er kalkulert skjermingsstøtte for, er skjermingsstøtta for 1999 utrekna til 6 938 millionar kroner (Tabell 7.8). I tillegg er det kalkulert støtte for andre produkt slik at samla skjermingsstøtte var utrekna til 8 095 millionar kroner i 1999. Tabellen viser og skjermingsstøtte per kilogram produkt.

Går referansepris opp (ned), går skjermingsstøtta ned (opp), alt anna likt. Skjermingsstøtte etter OECD-utrekning skal i prinsipp kunne samanliknast med tala for VBHS i Tabell 2.1.

Korn er både produkt frå jordbruket og innsatsfaktor i jordbruket. Dei norske kornprisane er høgare enn importprisen (referanseprisen). I PSE-utrekningar er overprisen på norsk korn rekna som støtte til korn, mens overprisen på kraftfôr er rekna som avgift (negativ støtte) til husdyrproduksjon. Slik vi har rekna, er det ein fare for feil i fordelinga av støtte mellom korn og husdyrprodukt, og dermed og mellom regionar. Det er og ein fare for dobbelrekning. Skjermingsstøtta for husdyrprodukt er likevel justert for «overpris» på kraftfôr. Vi trur difor at eventuelle feil er relativt små.

For å få eit inntrykk av den regionale fordelinga av skjermingsstøtte har vi fordelt den etter same prinsipp som for grunntilskott og marknadsordning for korn i avsnitt 7.4. Korn har vi slege saman til ei gruppe, og skjermingsstøtta er fordelt etter totalt kornareal og lik sats per dekar. Dette undervurderer truleg støtta til soner med høg arbeidsgjevaravgift og låg distriktpolitisk prioritet fordi kveite har størst støtte per kg, størst avling per dekar og helst er dyrka i dei nemnde områda.

Tabell 7.8 Skjermingsstøtte utrekna av OECD for norske produkt, 1999

Produkt	Skjermingsstøtte, Mill. NOK	Kvantum, tusen tonn	Skjermingsstøtte, kr per kg
Kveite	362	237	1,53
Bygg	799	648	1,23
Havre	467	393	1,19
Mjølkk	2899	1706	1,70
Storfekjøtt	915	95	9,63
Svinekjøtt	788	109	7,23
Fjørfekjøtt	326	37	8,81
Saukjøtt	112	23	4,87
Ull	0		0,00
Egg	270	49	5,51
Sum	6938		

Kjelde: OECD (2001b)

Skjermingsstøtte til mjølk, kjøtt og egg er fordelt med dyretalet per 31.7.1999 som fordelingsnøkkel. For fjørfekjøtt er det mangelfull statistikk på kommunenivå fordi det i mange kommunar er så få produsentar at SSB ikkje publiserer kommunetal. Difor har vi ikkje fordelt støtte til fjørfekjøtt, men det aller meste går til område med høg arbeidsgjevaravgift og låg distriktspolitisk prioritet.

Det ville ha vore betre å fordele skjermingsstøtte etter leveranse av korn, mjølk, kjøtt og egg osb. frå dei enkelte kommunane. Avdråttsskilnadene i husdyrhaldet er likevel neppe så store at det blir avgjerande skilnader i resultat om vi hadde nytta denne metoden i staden for den forenkla metoden som vi har nytta.

Tabell 7.9 Skjermingsstøtte fordelt på soner for arbeidsgjevaravgift. 1999. Mill. kr

Produkt	Sone for arbeidsgjevaravgift					Landet
	0	5,1	6,4	10,6	14,1	
Korn	0	12	12	197	1406	1628
Mjølkk	45	422	357	816	1260	2899
Storfekjøtt	11	127	101	247	429	915
Svinekjøtt	6	43	29	111	599	788
Fjørfekjøtt						326
Saukjøtt	3	17	13	42	37	112
Egg	1	13	4	53	199	270
Sum	65	634	516	1466	3930	6938
Prosent (av fordelt)	1,0	9,6	7,8	22,2	59,4	100

Kjelde: Eiga utrekning

Tabell 7.10 Skjermingsstøtte fordelt på soner for distriktspolitisk prioritet. 1999.Mill. kr

Produkt	Distriktspolitisk prioritet					Landet
	A	B	C	D	E	
Korn	0	49	296	49	1233	1628
Mjølke	42	838	876	260	884	2899
Storfekjøtt	10	248	265	83	310	915
Svinekjøtt	2	87	169	68	462	788
Fjølfekjøtt						326
Saukjøtt	2	33	40	9	27	112
Egg	1	21	60	19	170	270
Sum	57	1277	1706	487	3085	6938
Prosent (av fordelt)	0,9	19,3	25,8	7,4	46,7	100

Kjelde: Eiga utrekning

Ein større del av skjermingsstøtta enn av budsjettstøtta går til område med relativt låg distriktspolitisk prioritet. Dette skuldast fleire forhold, m.a.:

- At korn, som i hovudsak er dyrka i område med låg distriktspolitisk prioritet, har relativt stor skjermingsstøtte
- At det for mjølke og kjøtt er regionalt differensiert prisstøtte
- At ein distriktsproduksjon som ull ikkje har skjermingsstøtte.

8 Distriktpolitisk effekt av endring i landbrukspolitikken

8.1 Innleiing

Eit overordna mål for distriktpolitikken har vore å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret. I denne delen av rapporten er vi mest opptekne av om landbrukspolitikken bidreg til å oppfylle distriktpolitiske mål, eller sagt annleis: Kva er effekten av landbrukspolitikken i høve til distriktpolitiske mål?

Mange politikkevalueringar har peika på at det er vanskeleg å evaluere tiltak med fleire, stundom vage og potensielt motstridande mål (Caskie, Davis & Wallace 2001: 472). Det er generelt vanskeleg å måle effekt av politikk. For landbruk og landbrukspolitikkk har dette samanheng med m.a. følgjande:

- Ein har berre ein politikk samtidig, viktige endringar i politikk er ofte diskuterte ei tid før dei vert gjennomførde, slik at verknader av endring kan kome før den faktiske endringa i politikk;
- verknadene kan kome lenge etter politikkendringa på grunn av (kvasi-)faste produksjonsfaktorar, og i mellomtida kan det ha vore mange andre endringar som og har påverka utviklinga;
- det er konkurrans om dei faste faktorane (t.d. kan jord nyttast til fleire vekstar);
- ein del jordbruksvarer er både produkt og innsatsfaktor og dei vert omsette mellom bruk og regionar;
- det er mange substitusjonsforhold både i produksjon og forbruk;
- effekten av politikk vil dessutan vere avhengig av mange faktorar utanfor landbruket, og desse varierer både mellom område og over tid.

Det er såleis mange og til dels kompliserte samanhengar, og eit verkemiddel kan verke på ein måte i eit område, og på ein annan måte i eit anna område med t.d. andre naturlege vilkår for jordbruk eller annan arbeidsmarknad.

Dette er argument for å nytte formaliserte modellar for å analysere distrikts-politisk effekt av tiltak. Enklare analysar, t.d. av offentleg statistikk, kan likevel gje indikasjonar på effektar. Til dømes vil opplysningar om vederlag til arbeid og eigenkapital per årsverk for referansebruk kunne seie noko om den indre inntektsutjamninga i jordbruket, jf. avsnitt 6.5. Inntektsutvikling i jordbruket i ulike delar av landet, er såleis ein indikator på oppfylling av dette delmålet. Utvikling i talet på driftseiningar og arbeidsforbruk i jordbruket i ulike delar av landet kan vere indikator på om landbrukspolitikken bidreg til å nå dei meir spesifikke distrikts-politiske måla. Den årlege resultatkontrollen for landbrukspolitikken er eit eksempel på slik måte å sjå på effekt av politikk.³⁰ Ei ulempe med denne metoden er at ein ikkje veit kva som ville skjedd med ein alternativ politikk.

Modellanalysar kan vere baserte på historiske data (økonometriske analysar), men ofte er ein interessert i mogeleg effekt av alternativ som ikkje har vore nytta i praksis. Ein må då ha andre typar modellar, men historiske data og økonometriske modellar vil vere nyttige ved fastsetjing av parametraner i modellen. I kapittel 8.2 skal vi referere nokre modellutrekningar av alternativ politikkkutforming.

8.2 Modellutrekningar av endra politikk

8.2.1 Metode

I denne delen har vi nytta JORDMOD til å estimere effekt for jordbruket av enkelte tenkte endringar i politikk.

JORDMOD er regionalisert med ni produksjonsregionar (Gaasland et al. 2001), jf. 5.4. Dette gjer det mogeleg å fange opp regionale variasjonar i produksjonsforhold, arealtilgang og verkemiddelbruk. Tilbodssida i modellen er representert ved 19 driftsformer som med få unntak finst i 6 bruksstorleikar. I tillegg har modellen foredlingsprosessar. Modellen er kalibrert med 1998 som basisår. Modellen er formulert som eit optimeringsproblem og maksimerer eit samfunnsøkonomisk overskott som er definert som summen av produsent-, konsument- og importør-overskott med frådrag for netto overføringar til jordbrukssektoren. Maksimeringa er underlagt visse restriksjonar som kan gjelde naturgjevne forhold (t.d. tilgjengeleg areal) og reguleringar (t.d. kvoteordningar og maksimalprisar) og politiske mål. Simuleringane vert utførde ut frå to prinsipp: deskriptive og normative simuleringar eller som ein kombinasjon av desse. Vi har nytta deskriptive simuleringar, det vil seie vi har spesifisert enkelte alternativ for verkemiddelbruk og estimert effekt på produksjon og bruk av innsatsfaktorar. Alle alternativa er innafor det som kan vere realistisk utfall av GATT/WTO-forhandlingane.

³⁰ Resultatkontrollen er i hovudsak ei samling av statistikk som viser utvikling for utvalde indikatorar. Det er ingen analyse av årsaker til utviklinga, jf. t.d. Budsjettnemnda for jordbruket (2000b) eller tilsvarande publikasjon for andre år.

Slik modellen er utforma, er det ein tendens til at enkelte produksjonar i urealistisk stor grad blir lagt til enkelte regionar. Vi har valt ikkje å presentere resultat for kvar region, men for eit aggregat i to regionar: *sentrale strok* og *distrikt*.

8.2.2 Scenarium

Den kalibrerte løysinga for 1998 er basisalternativ. Den viser i prinsipp tilpassinga i jordbruket med dei verkemiddel som var brukte i 1998. For å måle distriktpolitisk effekt har vi spesifisert fire alternativ som er samanlikna med basisalternativet:

- Fjerning av distriktsprofil i verkemiddelbruken
- Oppheving av kvoteordning på mjølk
- Redusert regulering (prisutjamning) i mjølkesektoren
- Reduksjon i grensevern.

Fjerning av distriktsprofilen i verkemiddelbruken

I høve til basisalternativet har vi her:

- fjerna alle distriktstilskott,
- heva satsen for grunntilskott med 50 %,
- fjerna distriktsprofilen i alle direkte tilskott,
- fjerna eingongsutbetaling av produksjonstilskott i 1998,
- nytta flate satsar for areal- og kulturlandskapstilskott: kr 400 per daa grovfôr og kr 200 per daa korn og poteter.

Grensevern, mjølkekvotar og regulering er som i basisalternativet.

Oppheving av kvoteordning på mjølk

Dette alternativet er lik basisalternativet, men med ei endring: Kvoteordninga på mjølk er fjerna.

Kvotordninga på mjølk er eit system med kvotar per leverandør, men med eit visst høve til å omsetje kvotar mellom produsentar (med kvote). I JORDMOD er kvoteordninga teke omsyn til ved å setje kvotar for kvar region. Fjerning av kvoteordninga vil seie å fjerne desse restriksjonane.

Redusert regulering (prisutjamning) i mjølkesektoren

I høve til basisløysinga er det her ei endring: «monopol-situasjonen» i mjølke-sektoren er fjerna. Det vert ikkje mogeleg å ha prisdiskriminering og -utjamning mellom produkt. Dette alternativet skal illustrere effekten av eit rammevilkår som ikkje gir seg utslag i beløp i noko offentleg budsjett, men som vi trur er viktig for distrikta.

Reduksjon i grensevern

I dette alternativet er tollsatsane reduserte slik at all «luft i tollsatsane»³¹ er fjerna. Reduksjonen i tollsats er mellom 0 % (korn) og 100 % (mysost). Det er dessutan forutsett slutt på kvitosteksporten ved å redusere mjølkeproduksjonen til 1 400 millionar liter. Endring i grensevern er ei side ved globalisering og er nærare drøfta i kapittel 8.3.

8.2.3 Resultat

Basisløysinga er i prinsipp eit uttrykk for korleis jordbruket ville ha vore dersom 1998-vilkåra varde så lenge at alle tilpassingar var gjorde. Basisløysinga gjev produksjonsmengder som omtrent svarar til dei faktiske i 1998. Jordbruksareal i drift, talet på bruk og sysselsetjing er likevel mindre enn det som er registrert for 1998, jf. Tabell 8.1. Årsaka er truleg todelt: enkelte ekstensive brukstypar er ikkje representerte i modellen, og modellen vel brukstypar som er større og meir arbeidseffektive enn det ein i gjennomsnitt finn i praksis. Ein kan argumentere for at basisløysinga ikkje skal vere lik jordbruket i 1998 fordi i 1998 hadde ikkje 1998-vilkåra vart så lenge at bøndene fullt ut hadde tilpassa drifta til desse vilkåra. Det ville vore lønnsamt å endre opplegg. Dette gjer det vanskeleg å vite når modellen er «tilstrekkeleg» kalibrert.

Å fjerne distriktsprofilen fører, som venta, til mindre produksjon av mjølk og storfekjøtt i distrikta. Både talet på bruk og sysselsetjinga er 17 % mindre enn i basisalternativet. Ein større del av budsjettstøtta går til sentrale strok. Det mest overraskande i denne løysinga er at produksjonen av svinekjøtt aukar i distrikta. Ei forklaring kan vere at svinekjøtt har lite budsjettstøtte i basisalternativet, og når anna støtte minkar i distrikta og aukar i sentrale strok, får svinekjøtt dårlegare konkurransevne i sentrale strok og betre konkurransevne i distrikta.

Å fjerne mjølkekvoteane fører til større mjølkeproduksjon i sentrale strok og ein tilsvarande nedgang i distrikta. Det blir totalt sett fleire bruk enn i basisalternativet, og auken kjem i sentral strok. Det vert og større arbeidsforbruk totalt sett. Jordbruksarealet er større enn i basisalternativet. Desse skilnadene i høve til basisalternativet, kan ha samanheng med modelltekniske føresetnader og med at ikkje alt arealet er nytta i basisalternativet. Forholdet mellom sentrale område og distrikt er truleg viktigare enn dei absolutte tala i kvart område.

Fjerning av «monopol-situasjonen» i mjølkesektoren er det scenariet som har hatt størst effekt. Mjølkeproduksjonen blir redusert med meir enn ein tredel, mest i distrikta. Produksjonen av andre husdyrprodukt og av korn held seg på same nivå som i basisløysinga. Talet på bruk og arbeidsinnsatsen minkar med 10 prosent totalt sett og med 14 prosent i distrikta.

Reduksjon av grensevern og fjerning av osteeksport har mest å seie for mjølkeproduksjonen, som venta. Effekten er mest negativ i distrikta. Kjøtt- og eggproduksjonen er omtrent uendra totalt sett, men det blir ein betydeleg auke i svinekjøtt-

³¹ «Luft i tollsats» vil seie at den nominelle tollsatsen er større enn det som trengst for ikkje å få import. Eit enkelt uttrykk for dette er: utanlandsk pris (pris ved import) + toll >norsk pris.

produksjonen i distrikta. Det bør understreka at i vårt eksempel er grensevernet redusert ned til det som er definert som nødvendig for å ha eit fullt ut effektivt grensevern. «Lufta» er fjerna frå tollsatsane. Skulle anten tollsatsane eller verdsmarknadsprisane bli lågare enn forutsett i modellen, kan vi vente meir dramatiske utslag av redusert grensevern.

Utrekningane viser at den noverande landbrukspolitikken har ein distriktseffekt. Skulle det bli endring i politikken i dei retningar som scenaria impliserer, vil det gå mest ut over jordbruket i distrikta. Utjamningssystemet i mjølkesektoren synest spesielt viktig. Vi har ikkje undersøkt effekten av både å fjerne «monopol-situasjonen» og å auke distriktsprofilen i tilskottsordningane.

Resultata seier ikkje noko om effekt av å nytte midlane på alternative måtar, t.d. som støtte til andre næringar. Det er likevel grunn til å tvile på om støtte til andre næringar er eit reelt alternativ fordi slik støtte lett kan kome i konflikt med reglar i EØS- og GATT-avtalane.

Tabell 8.1 Scenarium for å belyse distriktseffekt av enkelte element i landbrukspolitikken

	Basis	Fjerning av distriktsprofil	Fjerning av mjølkekvotar	Redusert grensevern	Redusert regulering
	Prosent av basis				
Mjolk, mill. liter	1672	100	100	84	63
sentralt	544	112	112	93	72
distrikt	1128	94	94	80	59
Storfekjøtt, tusen tonn	81	97	102	100	100
sentralt	22	112	112	92	72
distrikt	59	91	98	103	111
Svinekjøtt, tusen tonn	99	100	99	99	100
sentralt	62	88	96	83	88
distrikt	37	121	105	126	120
Saukjøtt, tusen tonn	23	106	106	103	104
Egg, tusen tonn	38	100	100	100	100
Korn, tusen tonn	1122	109	99	101	102
sentralt	868	112	99	101	100
distrikt	254	100	97	101	111
Talet på bruk, tusen stk.	53495	95	103	94	90
sentralt	18979	117	125	107	98
distrikt	34515	83	93	88	86
Areal, tusen daa	8766	102	100	97	94
sentralt	3150	109	101	97	89
distrikt	5616	98	100	98	98
Sysselsetjing, tusen arsverk	64	94	103	94	90
sentralt	21	117	125	107	98
distrikt	43	83	93	88	86
Budsjettstøtte, mill. kr	10462	92	99	85	86
sentralt	2684	122	114	90	85
distrikt	7778	82	94	83	87
Skjermingsstøtte, mill. kr	7038	100	98	96	81
sentralt	1808	99	86	84	72
distrikt	5230	100	103	101	84

8.3 Mogelege effektar av meir globalisering

JORDMOD-utrekningane ovanfor indikerer at jordbruket i distrikta vil merke effekten av globalisering sterkare enn jordbruket i sentrale strok. Dette er likevel basert på ei av mange mogelege utformingar av kva som er GATT/WTO-legale verkemiddel. I praksis vil dessutan utforminga av innanlandsk politikk innanfor det som er mogeleg, kunne vere avgjerande, mellom anna korleis ein prioriterer innanfor eventuelle grenser for total støtte. Brunstad (2002: 95) fann at kor stor vekt ein legg på distriktspolitikken ikkje vil ha så mykje å seie for kor mykje jordbruk vi skal ha, men det vil ha betydning for kvar jordbruket er. Denne konklusjonen kan likevel vere avhengig av styrken i grensevernet. Med eit svakt grensevern, vil det kunne vere vanskelegare å påverke fordelinga, spesielt om svakt grensevern er kombinert med strengare reglar enn no for total støtte.

I alle fall sidan Uruguayrunden i GATT, som starta i 1986 og vart avslutta i 1994, har det vore eit press i retning av friare internasjonal handel med jordbruksvarer. Det er nyleg starta nye forhandlingar med tanke på ytterlegare reduksjon i handelshindringar. Vurdert ut frå den førre forhandlingsrunden, er det grunn til å tru at eit eventuelt resultat vil innehalde eitt eller fleire av følgjande element (jf. Søyland & Nersten 2000):

- Redusert eksportstøtte
- Reduserte tollsatsar på import (gjennomsnitt)
- Auka minstekvotar for import
- Lågare tak for aggregert støtte
- Inndeling av støtte i grupper etter handelsvridande effekt
- Reglar om korleis landa kan ta omsyn til «non-trade-concerns»
- Reglar om sanitære og fytosanitære forhold
- Import frå minst utvikla land
- Tempoplan for gjennomføring av resultatet.

Redusert eksportstøtte, anten i form av subsidiert kvantum eller totalt subsidiebeløp, vil kunne medføre redusert eksport. Dette kan føre til at den norske produksjonen må reduserast, spesielt for mjølk. Alternativet er at norske prisar går ned, eller prisane i andre land går opp, slik at eksporten ikkje blir definert som subsidiert eksport.

Som resultat av Uruguay-runden i GATT vart alle kvantitative importrestriksjonar omgjorde til ekvivalente tollsatsar som så vart reduserte med 36 prosent i gjennomsnitt og minst 15 prosent. Ytterlegare reduksjon i tollsatsar er tema i dei igangverande forhandlingane. Som i den førre runden kan truleg dei enkelte landa fordele reduksjonen ulikt på dei enkelte produkta og ta omsyn til t.d. regional fordeling, om dei vil. Spesielle reglar for import frå minst utvikla land blir truleg forhandlingstema no som sist.

I den noverande GATT/WTO-avtalen er det reglar om minsteimport for visse varer. Landa må leggje til rette for slik import, men det er opp til potensielle importørar å utnytte ordninga. I den grad slik import skjer, vil han «trengje bort» norske

produkt. Ei eventuell utviding av desse kvotane kan trengje unna meir innanlandsk produksjon.

Støttenivået i dei enkelte landa blir sannsynlegvis eit forhandlingstema. Det er likevel lite eller ingenting som tyder på at all støtte må fjernast. Derimot kan taket for samla støtte bli lågare. Tiltak som vert oppfatta som mest handelsvridande, vil truleg bli meir omstridde enn tiltak som er lite handelsvridande. I GATT/WTO-samanheng er støttetiltak grupperte i tre «boksar», grøn, blå og gul boks. Støtte i grøn boks er definert som lite handelsvridande. Denne omfattar m.a. LUF-midlar, prisnedskrivning på korn, velferdsordningar, støtte til forskning og rådgjeving og enkelte andre ordningar, til saman 5 milliardar kroner i 2000 (WTO 2002a). Den blå boksen omfattar areal- og kulturlandskapstilskott, distriktstilskott til mjølk og kjøtt, driftstilskott i mjølkeproduksjonen og husdyrtilskott, til saman ca 7,7 milliardar kroner. Blå boks er ikkje underlagt reduksjonsforplikting i noverande avtale. Gul boks omfattar ca. 10,3 milliardar kroner i 2000. Skjermingsstøtte og direkte prisstøtte er i denne boksen (WTO 2002a).

Tilskottordningar i blå og spesielt gul boks kan bli tema for vanskelege forhandlingstema, jf. Mittenzwei (2001: 15). USA har foreslått å fjerne blå boks. For norsk jordbruk blir det viktig om innhaldet i blå boks eventuelt vert flytta til gul boks og kor mykje støttenivået der må reduserast, eller om det kan flyttast til grøn boks og eventuelt sleppe krav om reduksjon.

Ein del land, mellom dei Noreg, vil stå hardt på at ein må ta omsyn til såkalla «non-trade-concerns» i forhandlingane. Omsynet til bygder og distrikt er mellom dei aktuelle omsyna (concerns). Eit sentralt punkt i debatten er om mat og fiber og dei andre produkta er kopla produkt, og om jordbruksproduksjon er naudsynt for å få produsert dei andre goda. Sjølv om mange land aksepterer at «non-trade-concerns» er viktige, er det strid om kva konsekvensar dei skal ha for reglar om handel, sjå t.d. Normile & Bohman (2002) for ein kort omtale av den internasjonale debatten.

For bearbeidde jordbruksvarer er RÅK-avtalen med EU og EØS-avtalen viktige³². EØS-avtalen skal sikre at støtte til primærjordbruket ikkje skal påverke konkurranseforholdet for industrien. Erfaring tilseier at importen av bearbeidde jordbruksvarer aukar, mens eksporten stagnerer. Det er ei heimemarknadsklemme (Søyland, Forsell & Nersten 2002).

GATT/WTO-avtalen som gjeld frå 1995, inneber ei harmonisering av reglar som skal sikre kvalitet på matvarer m.a. sanitære og fytosanitære forhold, for å hindre at slike krav urettvist kan nyttast som handelshindring. Alle land skal basere sine krav på internasjonale standardar og tilrådingar. Strengare krav enn dette må ha vitskapeleg basis. Ein ventar at desse reglane vil bli gjenstand for forhandling.

Transportkostnader kan gje eit naturleg vern for enkelte varer, mest for varer med relativt låg verdi per vekt- eller volumeining slik at transportkostnadene vert relativt store. Mjølk kan ha større naturleg vern på Vestlandet og nord for Dovre enn i det sentrale Austlandsområdet. Konsummjølk har større naturleg vern enn meieriprodukt.

³² RÅK (Råvarepriskompensasjon)-avtalen og ordninga er omtala i m.a. Borgen, Svennerud & Vengnes (2001).

Mindre vern av norsk jordbruk vil kunne bety skjerpa konkurransen i alle ledd i matvarekjeden. Kapittel 2 viser at foredlingsindustrien har betydeleg skjerming. Konkurransen i daglegvarehandelen er betydeleg svakare i Noreg enn i nabolanda (Olsen & Gripsrud 2002: 42). Meir globalisering kan skjerpe konkurransen i desse næringane og kan difor få betydelege konsekvensar også utanfor jordbruket.

Størst interesse har det vore for samanhengen mellom globalisering av jordbruket og effekt for bygdesamfunn, men som vist har det vore store endringar i jordbruket sjølv med eit sterkt grensevern, og ein kan vente store endringar framover utan endring i grensevern mellom anna på grunn av teknologiske endringar i produksjon og endringar i etterspørsel. Endringane kan bli større dersom grensevernet vert svekt. Vi kan og vente endringar i andre næringar. Vi diskuterer ikkje om endringar i jordbruket har større eller mindre effekt for bygdesamfunn, regionar og nasjonar enn endringar i andre næringar.

9 Samanlikning med andre næringar

9.1 Innleiing

Hittil har vi i hovudsak sett på jordbruk, men som vist i kapittel 2, er det næringsstøtte til andre næringar og, men støtta er ofte i andre former enn til jordbruk. Også «støttehistorikken» er annleis. I dette kapitlet skal vi sjå på skogbruk, fiskeri og enkelte industrinæringar. Vi ser både på politikk overfor næringane, spesielt i kva grad distriktsomsyn er tillagt vekt, og på korleis ein kan tilpasse systemet for å kvantifisere den monetære distriktsstøtta til disse næringane.

Rammevilkår for næringane er grundigast omtalt for fiskerinæringa, og mykje av det som står der om EØS og WTO, gjelder også for skogbruk og industri.

I alt 23 prosent (ca. 70 millionar dekar) av det norske landarealet er klassifisert som produktivt skogareal. I Oslo og Akershus er 65 prosent av landarealet produktiv skog. Hedmark er likevel det fylket som har mest produktiv skog, i alt 13 millionar dekar, eller 50 prosent av det totale arealet i fylket. Hedmark er også det fylket som har størst skogavverking, om lag 27 prosent av avverkinga på landsbasis i 2000 (Statistisk sentralbyrå 2002, jf. vedlegg 5).

Tømmer og treprodukt har vore ei stor eksportnæring, og skogen var viktig for å skaffe byggjemateriale og ved innanlands. Ørbeck, Hagen & Lien (1998) har drøfta regional struktur, betydning og utvikling for skogbaserte næringar. Dei har m.a. sett på sysselsetjings- og bruttoprodukttal i fylkesfordelt nasjonalrekneskap. Det er i fylka Hedmark, Buskerud, Østfold og Nord-Trøndelag at ein finn hovudtyngda av skogbasert aktivitet og der denne aktiviteten betyr mest for sysselsetjing og verdiskaping i fylka. Mens det er treforedlingsindustrien som «drar opp» i dei tre

sistnemnde fylka, er det skogbruk og trelast- og treforedlingsindustri som betyr mest i Hedmark.

9.2 Skogpolitikk³³

9.2.1 Mal for skogbruket

Målet for skogbruket var uttrykt slik i 1970- og 1980-åra:

«Våre skogressurser bør brukes slik at det oppnås størst mulig velferd for befolkningen, samtidig som det tas sikte på å ta vare på ressursene og utvikle dem videre.» (Landbruksdepartementet 1974–75 og 1984–85).

Landbruksdepartementet (1998–99: 13) har målet formulert slik:

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

- verdiskapingen fra skogbaserte næringer skal økes*
- skogsektoren skal bidra til å løse viktige miljøoppgaver.*

«Dette er også nødvendige forutsetninger for at skogeierne skal føle økt trygghet for sin næringsvirksomhet i fremtiden.»

Skogpolitikk har i stor grad vore driven med tanke på tømmer som industriråstoff. Viktige spørsmål har vore m.a.: Korleis byggje opp ein industri som kan foredle tømmer, og korleis sikre industrien tilstrekkeleg råstofftilgang? Det har vore tale om både sosialisering av skogen og tvangshogst for å sikre råstoff. Det er likevel tydeleg av sitata at skogbruk er meir enn produksjon av tre. Fleirbruk av skog kom inn i politikken i 1960-åra, og i skoglova frå 1976. Fleirbruk var ikkje noko nytt. Skogareala har alltid vore nytta som beitemark, til jakt og fiske og til sanking av bær og andre nyttevekstar. Det nye var at nye grupper og interesser kom inn i sterkare grad enn før, m.a. friluftsf- og miljøinteresser. Dette kan delvis ha samanheng med nye driftsmåtar i skogen, t.d. flatehogst og maskinar som førte til motsetning mellom virkesproduksjon og andre omsyn, men kan og ha å gjere med auka interesse for miljøspørsmål i samfunnet generelt. Freding av skogareal er framleis eit kontroversielt tema. I dei siste åra har skogens rolle i binding og frigjerung av CO₂ kome meir i framgrunnen. Reduksjon av biomasse i skog frigjer CO₂, mens auka biomasse bind CO₂. Ståande skog får dermed ein verdi.

Mekaniseringa av skogbruket gjekk raskt i 1960- og 1970-åra. Sysselsetjinga i skogen minka tilsvarende raskt. I slutten av 1970-åra forsøkte staten å styre eller regulere den tekniske utviklinga ved lov om konsesjonsplikt for kjøp og bruk av hogstmaskinar i skogbruket. Lova gjaldt frå 16.06.1978 til 30.06.1980.

Staten har vore og er ein stor skogeigar. Mykje av denne skogen er i nærings- svake område. Sal av statsskog for å styrke næringsgrunnlaget på gardsbruk har vore eit langvarig tema, men så vidt vi veit, med få resultat.

³³ Vevstad (1992) er ei viktig kjelde for dette kapitlet.

I distriktspolitisk samanheng har det vore lagt vekt på at ein stor del av skogen er i området for distriktspolitiske verkemiddel (Landbruksdepartementet 1984–85 og 1998–99). Skogreising og treslagskifte er langsiktige strategiar for å auke skogproduksjonen. Det har og vore peika på at underavverkinga er større i distrikta enn i sentrale strok. Ei styrking av skognæringa vil vere ei styrking av distrikta. I St. meld. nr. 17 fokuserer Landbruksdepartementet (1998–99) på lokal foredling. Det vart i meldinga teke initiativ til eit verdiskapingsprogram for bruk og foredling av trevirke.

9.2.2 Verkemiddel i skogbrukspolitikken

Skogavgift, tilskottsordningar og skattepolitikk er av mange sett på som dei viktigaste skogbrukspolitiske verkemidla (Eid, Hofstad & Framstad 1995). Ein del verkemiddel er omtala i vedlegg 2. Fleire av desse er regionalt differensierte, som tilskott til skogsvegar og transportstøtte.

Tidlegare var distriktsskatteloven eit viktig verkemiddel, men frå og med inntektsåret 1991 har det ikkje vore høve til å avsetje fond etter denne loven.

I 1980-åra kom skogbruket inn i jordbruksavtalen ved at skogbruket kunne få tilgang på midlar avsette til Landbrukets utbyggingsfond (LUF). Dette er grundig omtalt av Landbruksdepartementet (1984–85). Eit av argumenta var at investering i skogbruket gav større avkastning enn investering i jordbruket. Det var ein føresetnad at bruken av midlane i hovudsak var avgrensa til næringssvake strok. Distriktspolitiske argument var såleis sterkt framme.

Generelt var det frå sist i 1980-åra ei omlegging av distriktsstøtte frå nærings-tiltak til allmenne tiltak. Målet var å styrkje infrastrukturen, framfor alt kommunikasjonen. Dette var i samsvar med det skogbruket ønskte (Vevstad 1992: 282). Landbruksdepartementet (1998–99) legg vekt på flaskehalsar i vegnettet. Slike flaskehalsar er først og fremst ei ulempe for distriktsskogbruket.

Storparten av tømmeret blir no omsett via skogeigarforeiningar som kjøper tømmer av medlemmane (og andre) og sel det til tømmerkjøparar. Staten har inga rolle i prisfastsetjinga. I og med at tømmerkjøparane kan kjøpe tømmer utanlands, vil norske prisar vere sterkt påverka av utanlandske prisar og valutakurs.

I statsbudsjettet for 2003 foreslår regjeringa å avvikle ordningane med tilskott til skogkultur og til transport. Det vert foreslått å auke skattefordelssatsen ved investering med skogavgift frå 35 til 60 prosent. Det skal ikkje lenger vere mogeleg å investere i nye skogsbilvegar med skattefordel (Landbruksdepartementet 2002–2003: 79).

Skogbruk er ei internasjonal næring, og det er lite staten kan yte av økonomiske verkemiddel før det kjem i konflikt med internasjonale handelsavtalar.

9.2.3 Effekt av skogpolitikk

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 Framstad (1995) og Hofstad (1999). Det ser ut til at forfattarane tvilar på at ein gjennom verkemiddelbruken når dei effektane som er ønskte. Blant anna argumenterer Hofstad (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. Hofstad hevdar også at mykje talar for at tilskottet til skogkultur meir må oppfattast som inntektsoverføring enn som effektive bidrag til auka verdiskaping i virkesproduksjon.

Espeli (1987) finn at lova om konsesjonsplikt for kjøp og bruk av hogstmaskinar i skogbruket i svært liten grad bremsa mekaniseringa i skogbruket slik intensjonen var hos dei fleste som gjekk inn for lova. Han skriv og at det blei stadig klarare at forsøk på å styre den teknologiske utviklinga i skogbruket gjennom ei enkelt lov som ikkje var kombinert med andre og meir grunnleggjande verkemiddel av generell karakter, var eit slag i luften.

9.3 Støtteordninger for fiskerinæringen³⁴

9.3.1 Historisk bakgrunn

Etter innføringen av Råfiskloven i 1938 fikk fiskernes salgslag myndighet til å fastsette fiskeprisene i førstehåndsomsetningen. Selv om denne styrkingen av fiskernes makt i forhold til tilvirkerleddet innebar økt økonomisk sikkerhet for fiskerne, var salgslagenes førstehåndspriser naturligvis fortsatt betinget av markedene. Råfiskloven som sådan innebar derfor ingen garanti mot at svingninger på eksportmarkedene kunne true lønnsomheten i fiskeflåten. Følgelig forsøkte man å forhindre markedssvikt gjennom opprettelse av lovbeskyttede karteller av fiskeeksportører – eksportørlandsorganisasjonene. Disse kunne imidlertid heller ikke hindre svingninger i eksportmarkedene.

I etterkrigstiden forsøkte staten å stabilisere fiskernes inntekter gjennom et system med prisutjevningfond. Systemet innebar at myndighetene fastsatte maksimalpriser på råfisk som i gode tider innebar at fiskerne ikke fikk ta ut det potensial for fortjeneste som lå i markedet. Tilvirkere og eksportører fikk dermed en tilleggsfortjeneste, som ble kanalisert inn i to utjevningfond – ett for sild og ett for torskfisk – som skulle jevne ut prisene over tid. I løpet av 1950-tallet utviklet forholdene på markedet og i næringa seg slik at disse fondene ble tappet, og ordningen med maksimalpriser ble følgelig opphevet. Isteden forsøkte man å sikre rimelige inntekter i fisket gjennom direkte statsstøtte (FID 2002; Hallenstvedt 1982; Holm 1996).

I 1963 nedsatte Fiskeridepartementet (FID) det såkalte «Subsidieutvalget» bestående av representanter fra FID, Lønns- og prisdepartementet, Finansdepartementet og Norges Fiskarlag. Utvalget skulle utarbeide prinsipper for statlig støtte til fiskerinæringen, med henblikk på å gjøre næringen så lønnsom at videre inntektsstøtte ville være overflødig. Utvalget anbefalte at støtten til fiskerinæringen ble forhandlet innenfor rammen av en hovedavtale for fiskerinæringen. I juni 1964 ble Fiskeridepartementet og Norges Fiskarlag enige om avtalen.

³⁴ Kapittel 9.3 er skrive av Stig S. Gezelius og er på bokmål.

Avtalens erklærte formål var å sikre samarbeid om tiltak for å øke lønnsomheten i fiskerinæringen for å gjøre den uavhengig av støtte og for å sikre at fiskernes inntekter var på høyde med det man hadde i andre yrker (FID 1964–65: 10).

Avtalen slo fast at Fiskeridepartementet skulle føre forhandlingene med Norges Fiskarlag. At Norges Fiskarlag sto som eneste forhandlingspart i avtalen, var ikke ukontroversielt. Havfiskeflåtens, eksportørens og produsentenes organisasjoner protesterte på at de ble ekskludert fra forhandlinger om støtteordninger som tok sikte på å effektivisere *hele* næringen – både flåteleddet og tilvirknings- og omsetningsleddene. Imidlertid ville Fiskeridepartementet prioritere å forhandle med én part. Norges Fiskarlag hadde blitt etablert i 1926 delvis etter statlig initiativ og var på begynnelsen av 1960-tallet den største og mest representative faglige organisasjon i fiskerinæringen. På slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet ble flere fiskerierorganisasjoner tilsluttet Norges Fiskarlag som gruppeorganisasjoner, og Fiskarlaget styrket dermed sin posisjon som representant for hele flåteleddet (FID 1964–65; Hallenstvedt og Dynna 1976).

9.3.2 Statsstøtten – intensjon og praksis

Den grunnleggende ideen med Hovedavtalen var at de statlige overføringene skulle bidra til å effektivisere næringen og bidra til rasjonell omstrukturering slik at videre støtte ble overflødig. Avtalen var således primært intendert å være et rammeverk for tidsbegrensede støtteordninger. Denne intensjonen var slått fast i innledningen til «Hovedavtale for fiskerinæringen» (FID 1964-65: 10-11):

«Myndighetene og Norges Fiskarlag har innledet et nærmere samarbeid med sikte på tiltak som kan øke lønnsomheten i fiskerinæringen slik at fiskerne kan oppnå en inntekt minst på linje med inntektene i andre yrker og slik at næringen dermed etterhvert kan gjøres uavhengig av statlige støttetiltak... Hovedavtalen bør bygge på det grunnsyn at en ved utformingen av støtteordningene legger vekt på tiltak som kan effektivisere fisket, tilvirkning og omsetning...».

Prisstøtteordningene i avtalen skulle følgelig gjøres tidsbegrenset, og den opprinnelige planen var gradvis å avvikle disse over en periode på fem år. Avtalen slo imidlertid fast at Norges Fiskarlag kunne kreve forhandlinger om støttetiltak når inntjeningen for «*vanlig godt drevne og vel utstyrte fartøyer som driver helårsfiske*» falt vesentlig under lønnsnivået i andre næringer (§ 6). Det statistiske grunnlaget for forhandlingene skulle fremskaffes av en egen budsjettnemnd nedsatt av departementet og bestående av representanter for næring og myndigheter. Budsjettnemnda for fiskerinæringen skulle «*stille opp årlige totalregnskap og totalbudsjett for næringen*» (§ 5). Ved utformingen av støttetiltakene skulle hovedvekten legges på tiltak som kunne bidra til å effektivisere næringen (§ 7). Støttetiltakene over Hovedavtalen forutsatte at nødvendige bevilgninger ble gjort av Stortinget (§ 14).

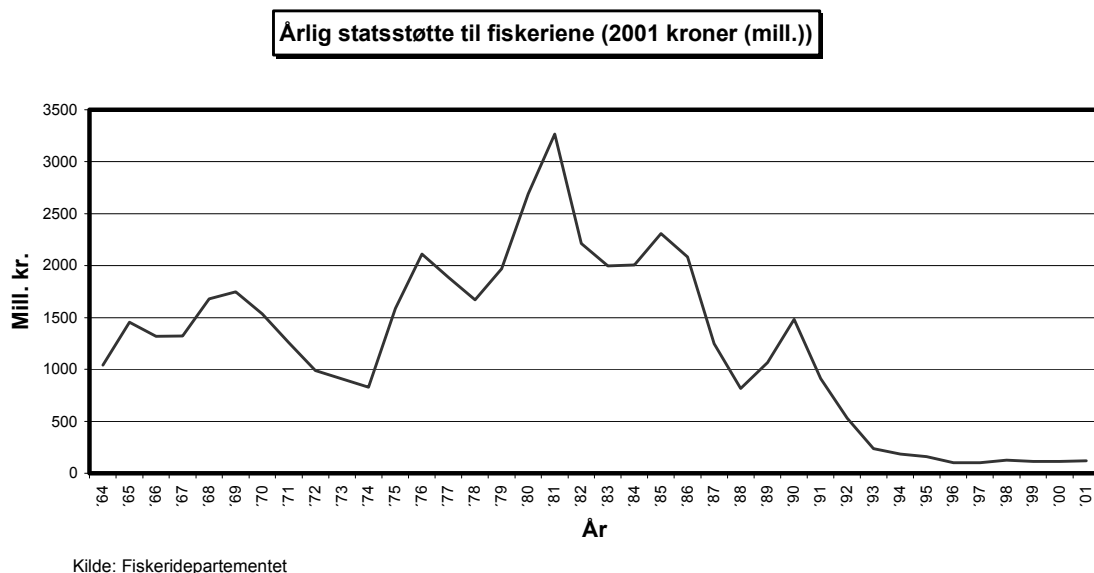
I praksis ble Hovedavtalen for fiskerinæringen et permanent system for inntektsstøtte til fiskeflåten. Fra avtalen ble opprettet og til 1989 gikk 80 % av midlene til inntektsstøtte. Overføringene fortsatte også å ha betydelig omfang. I denne perioden utgjorde støtten over fiskerieravtalen 19 % av fangstverdien i norske fiskerier. Det som var ment å være et midlertidig tiltak for å effektivisere og rasjonalisere

næringa, kom i realiteten til å innebære en vedvarende beskyttelse av den eksisterende næringsstrukturen (Holm 1996: 124).

Etter inngåelsen av Hovedavtalen, lå støttenivået til fiskerinæringen på mellom 1,0 og 1,8 milliarder kroner årlig fram til 1970 (omregnet til 2001-kroner). I løpet av 1970-tallet steg støtten til sitt historiske toppnivå på over 3 milliarder kroner i 1981. Overføringene ble redusert i løpet av 1980-tallet, men steg i 1990 og 1991 under krisen i torskefiskeriene. Fra da av ble statsstøtten over Hovedavtalen på det nærmeste avviklet i løpet av få år, og har senere vært mellom 100 og 130 millioner kroner årlig (FID 1998–99; AAD 1999–2000a; AAD 2000–2001a; AAD 2001–2002).

Nedgangen i fiskeristøtten på 1990-tallet, som vises i Figur 9.1, reflekterer avvikling av en rekke støtteordninger, så vel som generell nedskjæring i resterende ordninger. Avviklingen av statsstøtten til fiskerinæringen har vært betinget av to forhold. For det første var krisen i torskefiskeriene på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet relativt kortvarig. Behovet for statlige overføringer ble derfor redusert. En mer grunnleggende årsak knytter seg imidlertid til rammebetingelser nedlagt i internasjonale handelsavtaler, som vil bli beskrevet i kapittel 9.3.5.

Utviklingen på 1990-tallet er mer utførlig beskrevet i Tabell 9.1. Torskekrisen på begynnelsen av 1990-tallet genererte flere krisetiltak, slik som subsidiering av renter og støtte til gjeldssanering («gjeldstiltak for fiskere»). Et krisetiltak definert som «særskilt støtte» i 1990, gikk i hovedsak til pristilskudd, gjeldstiltak og sosiale ordninger. Støtte under posten «prisreguleringsfondet for sild» gikk til betjening av fondets gjeld til staten. I tillegg til pristøtte fikk også linefiskere tilskudd til dekning av utgifter til agn («agntilskudd»). Også tilskuddene til «særskilte fiskeslag» ble på begynnelsen av 1990-tallet gitt som pristilskudd. Støtten til «struktur- og omstillingstiltak» omfattet bl.a. kondemneringstilskudd, salgstilskudd og garantier for forsøksfiske (AAD 1990–91).



Figur 9.1 Årlig statsstøtte til fiskeriene, 1964–2001. Millioner 2001-kroner

I regjeringens forslag til støttetiltak for 1991 legges det vekt på intensjonene i Hovedavtalen om at næringen skal effektiviseres og at næringsutøverne skal sikres akseptable inntekter. Imidlertid er også fiskerinæringens betydning for bosetting og sysselsetting i distriktene eksplisitt trukket fram som en begrunnelse for støttetiltakene (AAD 1990–91). Rene krisetiltak for å redusere antall konkurser i spesielt magre år kan være et middel til å bevare bosettingen i utsatte lokalsamfunn, og kan følgelig lett begrunnes distriktpolitisk.

I tillegget til den årlige Stortingsproposisjon nr. 1 vektlegges imidlertid behovet for nedskjæring sterkt. Det pekes på at det høye støttenivået har bidratt til å opprettholde overkapasitet i flåten og forsinke nødvendig strukturtilpasning. Det påpekes også at Norge gjennom frihandelsavtalene i EØS har forpliktet seg til å avvikle all konkurransevridende statsstøtte fra og med 1994, hvilket tydelig illustreres i Tabell 9.1, hvor det meste av statsstøtten forsvinner i denne perioden (AAD 1990–91, 1991–92, 1992–93, 1993–94).

Tabell 9.1 Statsstøtte over Hovedavtalen for fiskerinæringa 1990–2001 (mill. kroner, nominelt)

Ar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Særskilt støtte	145												
Gjeldstiltak for fiskere	18	53											
Tiltak for kystutvikling	5	5											
Pristilskudd	110	120	35										
Ferieordning	51	50	19	16									
Prisreguleringsfondet for sild	6,7	19,9	5	7,8									
Effektiviseringstiltak	30	45	27,5	14									
Kompetansehevende tiltak	10	10	6	4									
Delvis dekning av assuransepremie for fiskere	25	30	20	9									
Agentilskudd	18	9	7,5	2									
Markedstiltak	20	20	8	6	2								
Tilskudd til særskilte fiskeslag	35	32	21	10	9	8							
Struktur- og omstillingstiltak	240	90	20	2	2				25	18	30	30	13
Føringstilskudd	30	37	30	29	38	33	35	35	38	31	30	31	33
Garantilott	279 ¹	112 ¹	195 ¹	70	63	50	35	20	24	18	4	15	4
Driftstilskudd lineegnesentraler	10	2	11	4	8	8	3	12,5	13	13	13	11	11
Reservebeløp og annet	92,3	80,1	20	21,2	33	21	15	22,5	15	25	33	33	29
Sum	1125	715	425	195	155	120	88	90	115	105	110	120	90

¹ Tallet innbefatter en statlig tilleggsbevilgning til fiskernes a-trygd.

Kilde: St. prp. nr. 1 (1990–91) – (2001–02), Tillegg; Statsbudsjettet.

Fra og med 1994 legger Norges Fiskarlag om sine årlige krav til statsstøtte. Kravene omfatter fra da av ikke lenger inntektsstøtte eller kostnadsreduserende tiltak. De gjenstående krav fra Fiskarlagets side er fra dette tidspunktet av også hovedsaklig begrunnet distriktpolitisk og næringspolitisk (AAD 1994–95, 1998–99, 1999–2000a, 2000–2001a, 2001–2002; AD 1995–96, 1996–97; PSD 1997–98). Distriktpolitiske hensyn er ikke nevnt i Hovedavtalen for fiskerinæringen, men har likevel ligget fast som en viktig målsetning i norsk fiskeripolitikk. Det er primært fire mål som har vært sentrale i den norske fiskeripolitikken: lønnsomhet, bærekraftig

ressursforvaltning, sysselsetting og bevaring av bosetningsmønsteret (KD 1990–91; FID 1991–92; FID 1997–98). Fiskeriene er blitt fremhevet som en viktig faktor både for sysselsetting og bosetting i distriktene, og Norges Fiskarlag har i de senere år vist til at deres krav er knyttet til oppfyllelse av nettopp slike målsetninger. Det konkrete innholdet i gjeldende virkemidlene vil bli gjennomgått i kapittel 9.3.3.

9.3.3 Dagens støtteordninger over Hovedavtalen

Som det framgår av Tabell 9.1, er antall støtteordninger til fiskerinæringa redusert drastisk i løpet av 1990-tallet, men enkelte sosiale ordninger og spesielle støttetiltak eksisterer fortsatt. De ordninger som i dag finnes under Hovedavtalen, er førings-tilskudd, garantilott, tilskudd til drift av lineegnesentraler, tiltak for å redusere kapasiteten i fiskeflåten, forsøksfiske og reservebeløp. Vi vil i det følgende gå igjennom de ulike ordningene.

9.3.3.1 Tiltak for å redusere kapasiteten i fiskeflåten

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var det etablert kondemneringstilskudd for å redusere overkapasitet og fornye fiskeflåten. I 1998 ble det på nytt etablert en tilskuddsordning for kondemnering av fiskebåter fordi man ønsket å redusere fangstkapasiteten. Etter krisen i torskefiskeriene på begynnelsen av 1990-tallet, steg kvotene kraftig fram til 1997. På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet har kvotene imidlertid vært redusert, noe som har styrket behovet for å få ned kapasiteten i flåten. Dette har også Norges Fiskarlag pekt på i sine støttekrav (AAD 1999–2000a; FID 1999–2000; FID 2002b).

De statlige tilskuddene til kondemnering har fra 1998 til 2001 ligget mellom 18 og 30 millioner kroner årlig. Tilskuddet forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) (FID 2002).

9.3.3.2 Sosiale ordninger

I dag er garantilotten den eneste sosiale ordningen under Hovedavtalen, og tilskuddene til denne ordningen har vært kraftig redusert i løpet av de siste tolv årene.

Garantilotten administreres av Garantikassen for fiskere, som er et statlig organ under Fiskeridepartementet og som i tillegg til garantilotten forvalter bl.a. pensjonsstrygden og arbeidsledighetstrygden for fiskere. Både fiskernes arbeidsledighetstrygd og pensjonstrygd er finansiert av fiskerne selv gjennom ulike avgiftsordninger. Pensjonsordningen er i tillegg finansiert gjennom en medlemspremie.³⁵ Av fiskernes sosiale ordninger, er det således kun Garantilotten som dekkes gjennom statsstøtte.

Hensikten med garantilotten er å sikre fiskeren en minsteinntekt under fisket, som en sikkerhet under f.eks. dårlig tilgjengelighet på fisk, dårlig vær eller leveringsvansker. Garantilotten er forbeholdt, og omfatter alle, heltidsfiskere³⁶. I år 2000 var

³⁵ pers. kom. Garantikassen for fiskere.

³⁶ Betegnelsen «heltidsfisker» er benyttet for enkelhets skyld, men er noe upresis. Det norske registeret over fiskere (fiskermanntallet), som er grunnlaget for fordeling av rettigheter til bl.a. sosiale ordninger, er delt inn i et blad A, som omfatter personer med fiske som binæring, og et blad B, som omfatter personer med fiske som hovednæring. Sistnevnte gruppe er her betegnet som «heltidsfiskere».

det ca. 800 fiskere som mottok garantilott. Til sammenligning var det noe over 14 000 heltidsfiskere i Norge på dette tidspunktet (Fiskeridirektoratet 2001). Ordningen ble mest benyttet innenfor småbåtflåten (FID 2002).

9.3.3.3 Andre tiltak med inntektsgivende effekt

Føringstilskuddet er i dag ett av to statstilskudd utenfor de sosial ordningene som kan sies å ha en inntektsgivende effekt for fiskeren. Hensikten med ordningen er å kompensere for ekstra kostnader som følger av geografi og infrastruktur. På steder hvor det drives lokalt kystfiske, men hvor det mangler en fiskebedrift som kan kjøpe fangsten, vil det være behov for å frakte fisken i forbindelse med salg. I tilfeller hvor den lokale fiskeflåten ikke er mobil nok til å gjøre dette selv, kan føringstilskuddet gi en delvis dekning av de ekstra kostnader som følger av transport. Føringstilskuddet bidrar dermed til å opprettholde fiskeriene på steder hvor det ellers ikke ville vært grunnlag for det. Tilskuddet kan sees som et middel til å sikre utnyttelse av lokale fiskebestander. Det kan utvilsomt også anses som et virkemiddel for å bevare bosetting og sysselsetting i distriktene.

Føringstilskudd kan også ytes mer kortsiktig i tilfeller der det pga. stor råstofftilgang ikke er mottakskapasitet lokalt. Føringstilskuddet kan da delvis dekke kostnader ved å frakte fisken til et område med ledig mottakskapasitet. Fiskekjøper og fisker deler den delen av fraktkostnaden som ikke dekkes av tilskuddet. Tilskuddet bidrar dermed til en geografisk utjevning av råstofftilgangen til landindustrien, og kan således ha en sysselsettings- og bosettingseffekt også i forhold til fiskeindustrien (FID 2002).

Føringstilskuddet har siden 1990 ligget mellom 30 og 40 millioner kroner årlig, og forvaltes av fiskernes salgslag.

Det andre tiltaket som kan sies direkte å bidra til fiskerens inntekt, er tilskuddet til drift av lineegnesentraler. Siden 1981 har det hvert år vært gitt tilskudd til dette over Hovedavtalen. Ordningen administreres i dag av Garantikassen for fiskere, og støtten har i de siste årene ligget mellom 11 og 13 millioner kroner årlig.

Hensikten med ordningen er å forbedre effektiviteten og dermed økonomien hos den delen av kystlineflåten som eger linene manuelt. En lineegnesentral kan opprettes gjennom at det inngås en avtale mellom flere båter eller mellom et fartøy og et fiskebruk på land. Avtalen skal gi retningslinjer for organiseringen og driften av egenesentralen. Enkelte sentraler ansetter egnere, mens andre har egnere som inngår i mannskapet på lottbasis. Tilskuddet er forbeholdt heltidsfiskere som driver manuell lineegning, og gis på grunnlag av antall egnede angler. Hovedsmannen på båten fører oversikt over antall egnede angler, og lineegnesentralen overfører disse til en månedsrapport og søker på grunnlag av dette Garantikassen om tilskudd på vegne av samtlige fartøy tilknyttet sentralen. Garantikassen gir tilskuddet til lineegnesentralen, som igjen fordeler dette til de enkelte fartøyer (FID 2002).

9.3.3.4 Andre tilskudd over Hovedavtalen

Siden midten av 1990-tallet har det årlig vært bevilget 4–5 millioner kroner til «fiskeforsøk og rettledning». Hensikten bak denne ordningen er å fremme tiltak som på sikt kan bidra til mer effektivt og lønnsomt fiske. Det ytes støtte til

forsøksfiske og til utprøving av nye fangstmetoder, samt veiledning i forbindelse med dette.

I tillegg til de spesifiserte støtteordningene, har det årlig vært bevilget et såkalt «reservebeløp», som fra og med 1999 har ligget mellom 20 og 30 millioner kroner. Av dette har ca. halvparten vært bevilget til norsk selfangst. Selfangstnæringen var lønnsom til den ble rammet av boikottaksjoner i markedene på slutten av 1980-tallet, og støtten ytes nå for å opprettholde næringen og bidra til igjen å gjøre den lønnsom. I dag ytes det statsstøtte både som driftstilskudd til selfangsfartøy og som investeringstilskudd til fartøy og mottaksanlegg. Selfangststøtten forvaltes av Fiskeridirektoratets subsidiekontroll (FID 2002). Den distriktpolitiske effekten av selfangststøtten har et kortsiktig så vel som langsiktig aspekt. På kort sikt bidrar støtten til å opprettholde en relativt liten næring med svakt markedsgrunnlag. På lengre sikt kan støtten ha større effekt fordi den bidrar til å opprettholde den kunnskap og infrastruktur som er nødvendig for å drive selfangst. Ved endrede markedsbetingelser kan dette ha betydning i forhold til å bygge opp en større næring.

Den resterende delen av reservebeløpet er ikke øremerket. Disse midlene utgjør en «buffer» som kan settes inn som ekstra tilskudd over de faste postene i tilfeller der man går tom for midler. Denne posten kan også brukes til ad hoc tiltak som måtte være å anse som ønskelige eller nødvendige i budsjettperioden³⁷.

9.3.4 Distriktpolitisk relevante støtteordninger utenfor Hovedavtalen

I tillegg til tilskuddene som gis over Hovedavtalen, ytes det over statsbudsjettet noe ekstra midler til strukturtiltak for fiskeflåten. Disse ytes dels som kondemneringstilskudd når fartøyer tas ut av fiske, og dels som kontraheringstilskudd til fiskere som bygger nytt fartøy. Det ble bevilget 50 mill. kroner i 2000 og 35 mill. kroner i 2001 til dette. Midlene har vært administrert av SND. Det er ikke bevilget penger til ordningen i 2002 (FID 2000–01, 2001–02; Stortinget 2002).

Fra 1997 ble Statens Fiskarbank integrert i SND. Dette har innebåret at fiskerinnæringen, i tillegg til de midler som er spesielt bevilget over Fiskeridepartementets budsjett, også får tilgang på midler som er bevilget fra Kommunal- og regionaldepartementet og fra Nærings- og handelsdepartementet og som administreres av SND. I 2000 mottok fiskeri- og havbruksnæringen halvparten av SNDs investeringstilskudd og 11 % av utviklingstilskuddene, samt en betydelig andel av lånene (FID 2001–02).

I 2001 ble det også bevilget ca. 30 mill. kroner over Fiskeridepartementets budsjett til næringsutvikling i marin sektor. Midlene inngår i en større satsing, felles for FID, KR D og NHD, som skal bidra til vekst i fiskeri- og havbruksnæringa. Midlene administreres av SND, og skal brukes til nyskapende tiltak så som oppdrett av nye arter og teknologiutvikling. Ordningen er ikke som sådan distriktsrettet, men kan likevel ha distriktpolitisk relevans. Det er imidlertid ikke bevilget penger til ordningen i 2002 (FID 2001–02; Stortinget 2002).

³⁷ pers. kom. Norges Fiskarlag.

Fiskeridepartementet bevilger også årlig rundt 250 mill. kroner til fiskerihavneanlegg. Dette innbefatter støtte til utbygging og vedlikehold av fiskerihavner, kai-anlegg og farleder (FID 2001–02; Stortinget 2002)³⁸. Utbygging av havne- og kai-anlegg er kostbart, og statlig støtte vil ofte være nødvendig. Denne støtten har derfor stor distriktspolitisk betydning.

9.3.5 Ytre rammebetingelser

9.3.5.1 EFTA

I 1989 ble fisk og andre marine produkter inkludert under EFTA-avtalens frihandelsbestemmelser (NOU 1992: 7; EFTA 2002). Artikkel 26 i den daværende EFTA-konvensjonen – den såkalte Stockholms-konvensjonen av 1960 – slo fast at «*[t]he provisions of this Convention shall apply in relation to fish and other marine products*». Artikkel 13 i denne avtalen forbød handelsvridende statsstøtte:

«Member States shall not maintain or introduce...any...form of aid, the main purpose or effect of which is to frustrate the benefits expected from the removal or absence of duties and quantitative restrictions on trade between Member States.» (Stockholmskonvensjonen Artikkel 13, EFTA 1960).

Overgangsordninger for sjømatprodukter var slått fast i Annex E til Stockholmskonvensjonen. Iflg. Artikkel 2 i Annex E skulle all statsstøtte som ikke var forenlig med Artikkel 13 i EFTA-konvensjonen, avvikles senest ved utgangen av 1993 (EFTA 1990). I 1991 satte Fiskeridepartementet og Norges Fiskarlag ned en arbeidsgruppe for å vurdere støttetiltakene i lys av disse endringene i EFTA-konvensjonen. I denne gruppen oppnådde man enighet om at en del av støttetiltakene var i strid med EFTA-regelverket, men at strukturtiltak, samt enkelte former for «regionalt avgrenset støtte» og noen sosiale ordninger i det store og hele var forenlige med avtalen (AAD 1991–92: 4). Denne konklusjonen reflekterer EFTA-landenes omforente fortolkning av konvensjonens artikkel 13. Denne fortolkningen slår fast at støtte til strukturrasjonalisering for å redusere overkapasitet, samt støtte for å opprettholde fiske i særskilt fiskeriavhengige regioner og hvor inntektene er lave i forhold til gjennomsnittet i sektoren, anses å være i samsvar med artikkel 13 (NOU 1992: 7, s. 48). Dette betød at visse distriktspolitiske hensyn kunne tas under utformingen av den statlige fiskeristøtten. Inkluderingen av fisk under EFTAs subsidieregler ble eksplisitt framholdt som rammebetingelse for den delvise avviklingen av fiskeristøtten fra og med 1994 (AAD 1992–93, 1993–94).

EFTA-avtalen fra 1960 omhandler hovedsaklig varehandel. I løpet av 1990-tallet endret rammebetingelsene for internasjonal handel seg betydelig, og dette skapte behov for en større revisjon av avtaleverket. For det første ble EØS-avtalen inngått mellom EU og EFTA-landene på begynnelsen av 1990-tallet – en avtale som omfattet bl.a. handel med tjenester og arbeidskraft. I tillegg ble en ny GATT-avtale undertegnet i 1994, og EFTA-landene anså at forpliktelsene etter den nye GATT-avtalen burde reflekteres i EFTA-regelverket. Som følge av dette ble en ny EFTA-

³⁸ pers. kom. FID.

konvensjon framforhandlet. Den nye EFTA-avtalen ble undertegnet på EFTAs ministermøte i Vaduz i juni 2001, og refereres gjerne til som «Vaduz-konvensjonen» (EFTA 2002). Denne nye konvensjonen trådte i kraft 1. juni 2002.³⁹

Artikkel XVI i den nye EFTA-konvensjonen slår fast at reglene for statsstøtte skal baseres på GATT-avtalen fra 1994, nærmere bestemt GATT-avtalens artikkel XVI og Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM-avtalen), som er en egen avtale under GATT 94 (EFTA 2001). Artikkel 10 i Vaduz-konvensjonen slår fast at konvensjonens bestemmelser også gjelder for sjømatprodukter.

For å forstå gjeldende EFTA-regelverk om subsidier, må vi altså se på forhandlingsresultatet av Uruguay-runden i GATT, som er tema for vårt neste kapittel.

9.3.5.2 WTO

Artikkel XVI i GATT-avtalen slår fast at en stat har en generell notifikasjons- og rådføringsplikt overfor handelspartnere der dens subsidier påvirker eksport eller import. Artikkel XVI har et eget avsnitt som omhandler råvarer, som i GATT-avtalens Annex I er definert som produkter fra landbruk, skogbruk og fiske, samt mineraler. Her slås det fast at medlemsstatene *bør* forsøke å unngå subsidiert eksport av råvarer. I de tilfeller der subsidier bidrar til å øke et lands eksport, skal disse ikke resultere i at *«that contracting party having more than an equitable share of world export trade in that product»* (WTO 1999: 445). GATT-avtalens Annex I slår også fast at prisutjevningfond som ikke mottar direkte statsstøtte, under gitte betingelser ikke er å anse som subsidiering av eksport.

Subsidiespørsmålet er imidlertid langt mer utførlig behandlet i SCM-avtalen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures). SCM-avtalen etablerer unntak for landbruksprodukter, men ikke for sjømat. I denne avtalen er subsidier definert som et finansielt bidrag fra et statsorgan som innebærer en gevinst for mottakeren (Artikkel 1). Punktet om «finansielt bidrag» var omstridt under forhandlingene, ettersom noen medlemmer anså at statlige tiltak kunne virke handelsvridende selv om de ikke innebar noe finansielt bidrag, og at slike tiltak også burde være å anse som subsidier. SCM-avtalen tok likevel den hovedposisjon at en «subsidie» innebærer et finansielt bidrag (WTO 2002b). SCM-avtalen legger i hovedsak begrensninger på «spesifikke subsidier», det vil si subsidier som er spesielt forbeholdt visse næringer eller virksomheter eller som er betinget av eksportmengde eller av bruk av hjemmeproduserte produkter framfor importerte sådanne (Artikkel 1.2, Artikkel 2, Artikkel 8.1).

Det grunnleggende prinsippet i avtalen er at statsstøtte ikke skal virke konkurransevridende. SCM-avtalen skiller mellom subsidier etter tre grader av uønsketet. De mest uønskede subsidier er kategorisert som «prohibited». Dernext kommer subsidier definert som «actionable», og til sist subsidier klassifisert som «non-actionable».

Støtte som er kategorisk forbudt («prohibited») i følge avtalen, er betinget av eksportmengde eller av bruk av hjemmeproduserte varer isteden for importerte (Artikkel 3). Dersom tvisteløsningsorganet kommer til at en støtteordning er av denne typen, så er medlemslandet forpliktet til å fjerne ordningen umiddelbart.

³⁹ pers. kom. NHD.

SCM-avtalen har imidlertid også en mer generell regel om at «[n]o member should cause, through the use of any subsidy..., adverse effects to the interests of other Members» (Artikkel 5). «Adverse effects» vil i grove trekk si at et lands industri rammes i konkurransen på markeder ute eller hjemme. Slike støtteordninger er definert som «actionable». Mens en «prohibited» subsidie er forbudt på grunn av støttens karakter, så er regelen om «actionable» subsidier rettet mot støtteordningers konsekvenser. Artikkel 5 omhandler således støtteordninger som i sin karakter er lovlige, men hvis konsekvenser er uttallige. Det vil si at dersom et klagende land kan bevise overfor tvisteløsningsorganet at dets interesser er skadelidende, er den innklagede part forpliktet til å fjerne støtteordninger eller dens negative konsekvenser.

SCM-avtalens artikkel 8 definerer hvilke subsidier som er «non-actionable». Denne kategorien omfatter subsidier som ikke er rettet spesifikt mot noen næring eller virksomhet. Den omfatter også statsstøtte til forskningsaktiviteter, tilpasning til nye miljøkrav og generelle støtteprogrammer til vanskeligstilte regioner. Sistnevnte punkt innebærer at også SCM-avtalen i WTO, åpner for en viss distriktpolitisk orientert støtte. Artikkel 8.2 (b) fastsetter nærmere regler for slike støtteordninger. Det stilles krav til at støtten skal være del av helhetlige program for regional utvikling og heller ikke forbeholdt spesifikke næringer eller virksomheter. En regions vanskeligheter skal også være av permanent karakter for at støtten skal klassifiseres som «non-actionable». Artikkel 8.2 (b) skisserer også krav til kriterier på at en region skal kunne klassifiseres som vanskeligstilt. Disse kriteriene omfatter, bl.a. inntekt per capita og arbeidsledighet i forhold til landsgjennomsnitt. «Non-actionable» subsidier er i utgangspunktet forenlige med SCM-avtalen. Dersom et medlem likevel anser at et slikt tiltak medfører alvorlig og vanskelig reversibel skade for dets egen industri, kan saken bringes inn, ikke for tvisteløsningsorganet, men for SCM-komiteen (Committee on Subsidies and Countervailing Measures), som kan anbefale endringer i støtteprogrammet eller i siste instans autorisere mottiltak.

Artikkel 28 i SCM-avtalen fastsetter en tre års overgangsperiode for støtteprogrammer som er etablert før medlemslandet signerte avtalen.

9.3.5.3 EØS

EØS-reglene for statsstøtte til fiskeriene er nedfelt i Artikkel 4 i EØS avtalens Protokoll 9 – «*On Trade in Fish and Other Marine Products*»:

1. *Aid granted through State resources to the fisheries sector which distorts competition shall be abolished.*
2. *Legislation relating to the market organisation in the fisheries sector shall be adjusted so as not to distort competition.*
3. *The contracting Parties shall endeavour to ensure conditions of competition which will enable the other contracting parties to refrain from the application of anti-dumping measures and countervailing duties.»* (EFTA 1998, Artikkel 4).

I likhet med WTO-regelverket, er også EØS-regelverket bygd på prinsippet om at statsstøtten ikke skal virke konkurransevridende. Ettersom Norge ikke overtok EUs eget regelverk på dette området, så innebar Artikkel 4 i Protokoll 9 til EØS-avtalen at det norske regelverket måtte tilpasses slik at det ikke virket konkurransevridende i forhold til EUs ordninger. Norske myndigheter hadde følgelig møter

med EU-kommisjonen for å vurdere konkurransevridende elementer i det norske regelverket. EØS-avtalen hadde ingen dramatiske konsekvenser for den norske politikken på dette området, ettersom EØS-reglene her var i tråd med den politikk Norge allerede hadde etablert som følge av EFTAs regelverk. EØS-avtalen gikk heller ikke lenger enn EFTA-avtalen på dette feltet. Hva angår rent distriktspolitiske tiltak, så gir EØS-regelverket en viss åpning for dette. I samtalene med kommisjonen har Norge fått gjennomslag for at de rent regionale tiltakene, slik som føringstilskudd, kunne opprettholdes (FID 1994–95).

9.4 Industri og næringsstøtte⁴⁰

Som vi så i omtalen av landbrukspolitik i kapittel 4.1.2, mente styresmaktene i 1960-årene at det var nødvendig å rasjonalisere primærnæringene. Utbygging av industri og annet næringsliv skulle erstatte de «tapte» arbeidsplassene, men det var ønskelig med en viss konsentrasjon i bosettingen.

Industripolitikk, distriktpolitikk og kredittpolitikk ble knyttet sammen i 1960-årene (Nærings- og handelsdepartementet 1997–98 s. 161). I 1970-årene økte bruken av selektive virkemiddel. Men allerede fra tidlig i 1980-årene ble det lagt vekt på at staten skulle ha en tilretteleggende rolle overfor næringslivet. Politikken skal være næringsnøytral og dreie seg om rammevilkårene i bred forstand. Det var en utvikling fra selektiv industripolitikk til næringspolitikk.

Siden 1950 har markedspolitikken vært idealet og tollsatser har blitt nedbygde. En har vært opptatt av konkurransevilkår og konkurransevne, nasjonalt og internasjonalt.⁴¹ Likevel har det vært og er det noe støtte til industri.

Dersom en har oversikt over hvilke bedrifter som får støtte, eller hvor mye som går til næringslivet i de enkelte kommuner, kan en analysere geografisk fordeling av støtte slik som for jordbruket. Vi har ikke tilgang på slike data.⁴²

Som nevnt i kapittel 5, medfører regionale forskjeller i sammensetningen av det økonomiske grunnlaget at noen næringer er relativt sett betydelig overrepresentert i enkeltkommuner, dersom vi sammenligner situasjonen med landsgjennomsnittet. For primærnæringer er generelt sysselsettingsandeler naturlig nok høyere i «landkommuner» enn i mer sentrale strøk. Det er relevant å gi et bilde av tilsvarende situasjon for andre typer næringer. Typisk vil dette gjelde ensidige industristeder, der én eller flere enkeltbedrifter står for en nokså høy andel av samlet sysselsetting.

En slik analogi forutsetter at det er rimelig sterk (positiv) samvariasjon mellom sysselsetting og næringsstøtte. Dette vil naturlig variere mellom ulike typer næringer, og det kan også være for enkelt å betrakte større næringer under ett. Vi kommer nærmere inn på sammenhenger senere i analysen, etter å ha laget et bilde av industrisysselsetting i et distriktperspektiv.

⁴⁰ Kapittel 9.4 er i all hovudsak skrive av Frode Kann, NIBR, og er på bokmål.

⁴¹ Søylen (2002) er en kritisk analyse av norsk næringspolitikk etter 1945. Vi viser til denne og andre kilder for en nærmere analyse av industri- og næringspolitikk.

⁴² Vi er kjent med at Østlandsforskning ved Morten Ørbeck har arbeidet med å fordele statsbudsjettet på kommune, og at de har fått tilgang på kommunedata for flere støtteordninger.

Vi gjør et forsøk på å kartlegge innslaget av slike næringer i enkeltkommuner, for å kunne gi en pekepinn om i hvilken grad slike samfunn også er avhengige av næringsstøtte (gitt en klar sammenheng med sysselsettingen). Vi tar her utgangspunkt i de næringer som i Tabell 2.1 peker seg ut som næringer med relativt høyt nivå for beregnet næringsstøtte. Utenom landbrukssektoren dreier det seg først og fremst om treforedling, kjemisk produksjon, metallurgisk industri, skipsbygging og utenriks sjøfart. Utenriks sjøfart har ut fra sin natur ingen direkte innenlandsk lokalisering. Enkelte områder kan nok være overrepresenterte mht. sysselsetting og/eller lokalisering av næringsdrift i denne bransjen, men vi ser ikke tilstrekkelig gode grunner til at den beregnede næringsstøtte her har tungtveiende implikasjoner for den regionale økonomien. Vi konsentrerer oss derfor om følgende næringer:

- Produksjon av trevarer
- Produksjon av treforedlingsprodukter
- Produksjon av kjemiske råvarer
- Produksjon av metall
- Produksjon av verkstedprodukter
- Produksjon av skip.

Som grunnlag for vurdering av betydningen av de enkelte næringer, har vi benyttet egengenererte sysselsettingstall for 1998 fra Panda-modellen. Panda – Plan- og analysemodell for næringsliv, demografi og arbeidsmarked – er et modellsystem som knytter sammen næringskryssløp og befolkningstrekk mellom kommuner opp til fylkesnivå. Modellapparatet benytter spesielt tilrettelagte data, ofte som grunnlag for å estimere nærings- og befolkningsutvikling for regioner bestående av flere enkeltkommuner med samme fylkestilknytning. Panda-tallene er i utgangspunktet basert på offentlig tallmateriale og statistikk fra SSB, og de samsvarer i rimelig grad med offentlige tall for *sysselsatte etter arbeidsstedskommune*. Blant annet som følge av varierende næringsspesifikasjon i enkeltfylker, kan det forekomme noe ulik næringsmessig plassering av de sysselsatte. Materialet er likevel så detaljert og vel-egnet at vi kan forsvare å bruke det for analyse av relativ sysselsetting, målt mot samlet sysselsetting i hver kommune. Næringsinndelingen i Panda svarer også rimelig godt til den inndeling som SSB har benyttet for vurdering av næringsstøtte.

For å få en viss innsikt i hvilken grad næringsstøtten har en regionalpolitisk dimensjon, vil vi vurdere næringenes sysselsettingsmessige betydning i ulike regioner. Fordi Panda-tallene er tilgjengelige på kommunenivå, velger vi å benytte kommune som enhetsnivå. For større regionbetragtninger, og for sammenligninger mellom ulike typer regioner, kan vi aggregere enkeltkommunene til passende grupper.

Produksjon av skip og oljeplattformer omfatter tradisjonell verftsindustri og produksjon av elementer til bruk på oljeinstallasjoner. Ut fra definisjoner og bruksområdene for dataene i Panda, er næringen for noen kommuner slått sammen med verkstedsproduksjon. Dermed kan det forekomme kommuner der høy sysselsetting innen verkstedproduksjon egentlig er uttrykk for høy andel innen produksjon av skip og oljeplattformer. Slik forekomst vil – om det er aktuelt i senere

analyser – kunne avdekkes ved bruk av andre datakilder for enkeltkommuner det er relevant å vurdere nærmere.

9.4.1 Sysselsettingsandeler i enkelte industrigrener malt mot samlet sysselsetting

Samlet sysselsetting i de seks utvalgte sektorene (slik sammensetningen av dem er definert i Panda) er 6,8 % av total sysselsetting på landsbasis. Verkstedproduksjon er den klart viktigste sektoren mht. sysselsetting med 3,1 %. Bygging av skip og oljeplattformer sto for 1,2 % av landets sysselsetting i 1998, mens andelen i hver av de fire øvrige sektorene var under 1 %. En noenlunde tilsvarende struktur gjen-speiles når vi måler gjennomsnittet for andelsnivåene i hver av de 435 kommunene. Lokalisering av sysselsettingen er ikke jevnt fordelt på kommunene. For samtlige sektorer finner vi kommuner uten sysselsetting i én eller flere av de aktuelle næringene. Motsatt finner vi en rekke kommuner som for én eller flere av sektorene har sysselsettingsandeler som langt overstiger landsgjennomsnittet. I det mest ekstreme tilfellet finner vi at bygging av skip og oljeplattformer sto for over 35 % av sysselsettingen i Stord. Også verkstedproduksjon er tungt inne i enkelte kommuner, med mer enn 30 % i Vestre Toten som det mest ekstreme eksemplet.

Også for kommuner med mindre ekstreme andeler, forekommer det likevel så vidt høye verdier at selv denne enkle vurderingen avdekker at enkelte næringer er så sterkt overrepresentert at de har vesentlig innflytelse på samlet sysselsetting og dermed samlet økonomi i området. Spesielt innen metall- og verkstedsproduksjon og bygging av skip og oljeplattformer finner vi mer enn et titalls kommuner med sysselsettingsandeler over eller rundt 10 % av samlet sysselsetting i kommunen. Blant «ti-på-topp»-kommunene innen hver av næringstypene, finner vi imidlertid bare Odda med plassering i mer enn én bransje: Odda hadde 7 % sysselsetting innen kjemisk industri og nesten 13 % innen produksjon av jern og ferrolegeringer. Om vi ikke kan utelukke det, så viser et raskt blick på dataene for enkeltkommuner at høy sysselsettingsandel i en av de aktuelle næringene hovedsakelig *ikke* innebærer påfallende høy sysselsettingsandel i noen av de øvrige fem næringene. Om vi derimot ser samtlige seks næringer under ett, finner vi at mange kommuner har en høy samlet andel av sin sysselsetting innen de aktuelle næringene. 138 kommuner har en samlet andel som overstiger landsgjennomsnittet på 6,8 %. 83 kommuner har andeler på 10 % eller mer. Rundt 20 kommuner har over 20 %, mens fem kommuner har andeler på mer enn 30 % av samlet sysselsetting innenfor de seks næringene. Stord toppe med 37,0 %, noe som samtidig underbygger antakelsen om liten samvariasjon mellom høye andeler i flere av næringene, fordi bygging av skip og oljeplattformer (som nevnt tidligere) *alene* sto for 35,5 % av sysselsettingen i Stord.

Det er neppe tvil om at næringsstøtte til den eller de aktuelle sektoren(e) har en klar regionalpolitisk innvirkning for enkeltkommuner. Om støtten også er *distrikts*-politisk relevant på mer generell basis, krever likevel at det er mulig å avdekke et mønster i forekomsten av de aktuelle næringene i områder av landet, som ut fra geografiske eller demografiske kjennetegn tilsier at lokaliseringen gjennomgående kan kvalifisere som «distrikt». Som kjennetegn på «distrikt», velger vi i denne

sammenheng å benytte etablerte definisjoner for å plassere hver kommune i en bestemt kategori. Mulige karakteristika kan være sentralitetstilknytning, reisetidsavstand, innbyggertetthet eller også mer avledede størrelser som distriktpolitisk status i forhold til politisk bestemt offentlig støtteberettigelse. Felles for spesielt den siste typen karakteristika er at begrepet kan ha et delvis selvopplyllende innhold: Gitt at en kommune preges sterkt av rural infrastruktur eller har en nokså ensidig industristruktur, er det sannsynlig at kommunen av nettopp den grunn er gitt særskilt distriktpolitisk status. Det kan derfor være relevant å vurdere kommunene ut fra flere typer av kriterier for «distrikt» før vi uttaler oss om et eventuelt mønster i lokaliseringen av næringene.

9.4.2 Hvor mye er «høye» andeler?

På landsbasis sto som nevnt de seks utvalgte næringene for 6,8 % av samlet sysselsetting. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom kommuner. Gjennomsnittet bør derfor bare oppfattes som en referanse, uten at nivået hevdes å være noen slags normaltilstand. For å vurdere enkeltkommuner, er det likevel nødvendig å ha en oppfatning av hva som oppfattes som vesentlige avvik fra landsgjennomsnittet, og som av den grunn forventes å innebære en betydelig skjevfordeling i næringsstrukturen, med klare føringer for fordeling av næringsstøtte.

Som første tilnærming har vi valgt å forholde oss til et nivå på minst 10 % sysselsettingsandel innen de seks utvalgte industrinæringene total. Et slikt nivå ligger en halv gang over landsgjennomsnittet. Vårt materiale indikerer at rundt en femdel av landets kommuner har en andel på minst dette nivået. Uten andre føringer, anser vi en femdel av kommunene som en passende fraktil å vurdere.

Vi har videre valgt å kommentere kommuner med minst 10 % av samlet sysselsetting innen én enkelt av de seks næringene. Ved indirekte å se bort fra kommuner med lavere andeler, kan vi risikere å ikke fange opp områder der de aktuelle næringene likevel har vesentlig betydning for strukturen i lokalsamfunnet. Det kan være en mulighet der produksjonsverdi per arbeidstaker er svært høy, eller der andre økonomiske størrelser har en særlig betydning, uten at dette gjenspeiles i sysselsettingsomfanget. Vi tror likevel at dette i så fall bare er enkelttilfeller, og at de derfor betyr lite for den generelle vurdering av næringslokaliseringen i et distriktperspektiv.

9.4.3 NIBR11

Som første kriterium for distriktsmessig plassering har vi valgt NIBRs egen klassifisering av kommuner ut fra sentralitet og størrelsen på det regionale arbeidsmarkedet. Inndelingen klassifiserer kommunene i 11 grupper, se Tabell 3.2 Vi får en «sentrum-periferi»-dimensjon med ytterpunktene «rene landsbygdregioner» i svært små arbeidsmarkedsregioner («Utkant 1») og de tyve kjernekommunene i Oslo-regionen («Svært sentral 2»).

Det er kommuner med høye sysselsettingsandeler i nesten alle grupper, jf. Tabell 9.2.

Tabell 9.2 Samlet sysselsettingsandel innen seks industrinæringer, sentralitet NIBR11. 1998. Prosent

NIBR11	Ant. kommuner	Gjennomsnitt	Maks	Min
11	104	1,8 %	8,6 %	0,0 %
10	39	3,3 %	18,6 %	0,0 %
9	46	5,5 %	31,3 %	0,0 %
8	14	6,4 %	28,7 %	0,8 %
7	22	6,2 %	22,6 %	0,0 %
6	24	8,8 %	37,0 %	0,4 %
5	84	7,6 %	30,6 %	0,0 %
4	42	8,7 %	36,3 %	0,7 %
3	17	11,4 %	31,1 %	0,7 %
2	23	8,3 %	22,5 %	0,3 %
1	20	4,9 %	20,7 %	1,0 %

Typiske utkantkommuner (kategori 10 og 11) har imidlertid gjennomgående klart lavere andeler i de aktuelle næringene enn øvrige kommuner. Det er m.a.o. lite industriell aktivitet i de mest typiske distriktskommunene. Blant de øvrige kategoriene finner vi gjennomgående høyere sysselsettingsandeler, men med betydelig variasjon mellom kommuner innen hver gruppe. Det er likevel en viss tendens til større representasjon i sentrale strøk (kategoriene 3–5) enn i de mest urbane strøkene (1–2) og i kommuner med mellomnivå-sentralitet (6–9). *Ingen* kommune i kategori 11 og bare tre kommuner i kategori 10 har sysselsettingsandeler over 10 (men under 20) prosent. I kategoriene 6–9 finner vi derimot flere kommuner med noen av de høyeste andelene på landsbasis. Analysen gir dermed grunn til å tro at det er enkeltkommuner med et visst distriktspreg, der næringsstøtte til industrien kan spille en viktig rolle.

9.4.4 Befolkningsstørrelse

Vi har vurdert materialet ut fra størrelsen på kommunens befolkning. Basert på data for samlet befolkning i hver kommune, har vi delt landet inn i deciler, hver bestående av en tidel av landets kommuner rangert ut fra kommunens befolkningsmengde.

I den halvpart av landets kommuner som har minst befolkning (gruppe 0–4), finner vi svært få kommuner med høy sysselsetting i de seks næringene, jf. Tabell 9.3.

Av de 218 kommunene er det bare ni som har en sysselsettingsandel på over 10 % i de seks næringene, og i bare to tilfeller er andelen på så mye som 21 %. Den gjennomsnittlige andelen av de sysselsatte innen de seks utvalgte næringene viser også en klar korrelasjon med stigende kommunal befolkning, med en klar økning for hver decil fram til de to siste (dvs. de 20 % av kommunene med størst befolkning). Industrien synes dermed i overveldende grad å være lokalisert til mer folkerike norske kommuner. Denne analysen tyder dermed på at småkommuner

generelt ikke blir særlig tilgodesett med industriell næringsstøtte, og at det også er langt mellom enkeltkommuner ut fra denne inndelingen.

Tabell 9.3 Samlet sysselsettingsandel innen seks industrinæringer. Decilinndeling av kommuner etter folketall. 1998. Prosent

Decil	Ant. kommuner	Gjennomsnitt	Maks	Min
0	43	1,2 %	10,3 %	0,0 %
1	44	2,4 %	15,7 %	0,0 %
2	44	2,7 %	15,8 %	0,0 %
3	43	3,3 %	21,2 %	0,0 %
4	44	5,2 %	21,1 %	0,3 %
5	43	5,6 %	24,5 %	0,0 %
6	44	7,9 %	31,3 %	0,1 %
7	43	8,5 %	28,7 %	0,9 %
8	44	11,1 %	37,0 %	0,5 %
9	43	9,5 %	24,4 %	1,4 %

9.4.5 DU-område og differensiert arbeidsgiversavgift

Rangering av kommunene ut fra hvor omfattende ordninger som gjelder, viser et svært tydelig bilde av at større sysselsettingsandeler i den utvalgte industrien henger nøye sammen med liten støtteberettigelse⁴³ (Tabell 9.4). Gjennomsnittsbetraktningene indikerer sterkt økende andeler i takt med redusert omfang av distriktpolitiske virkemidler: Bare rent unntaksvis (samlet under 0,5 %) forekommer det slik industri i Finnmark og Nord-Troms, som utgjør sone A. I sone B er andelen 2,5 %, mens den i C-området nærmer seg landsgjennomsnittet med i underkant av 6 %. I randsonen (område D) og utenfor virkeområdet (område E) ligger andelen i gjennomsnitt rundt 9 %.

Tabell 9.4 Samlet sysselsettingsandel innen seks industrinæringer, soner for distriktpolitiske virkemiddel. 1998. Prosent

DU-område 2000	Ant. kommuner	Gjennomsnitt	Maks	Min
A	23	0,5 %	3,3 %	0,0 %
B	129	2,5 %	13,7 %	0,0 %
C	114	5,9 %	31,3 %	0,0 %
D	37	9,0 %	30,6 %	0,9 %
E	132	8,7 %	37,0 %	0,3 %

Tendensen til liten grad av industrikonsentrasjon i det distriktpolitiske virkeområdet, bekreftes også om vi ser på enkeltkommuner: Ingen kommuner i gruppe

⁴³ Vi har her benyttet uttrykket «DU-område» som en kort betegnelse for virkeområder for distriktpolitiske virkemiddel.

A og bare tre kommuner i gruppe B har andeler over 10 % (men under 15). I gruppe C (som er relativt stor med sine 115 kommuner) finner vi til gjengjeld flere enkeltkommuner med svært høye andeler, og til sammen 14 kommuner med andeler over 15 %. Også i gruppe D finner vi flere kommuner med nokså høye andeler. I gruppe E finner vi gjennomgående at mange kommuner har høye andeler; 20 stykker med minst 15 %, og ytterligere 22 stykker med mellom 10 og 15 % sysselsettingsandel innen utvalgt industri. Analysen gir grunn til å tro at industriell næringsstøtte generelt er mer ubetydelig i de mest distriktpolitisk prioriterte områder, men at det forekommer en god del eksempler på enkeltkommuner der den aktuelle industrien står for et betydelig innslag i det lokale næringslivet.

Tabell 9.5 Samlet sysselsettingsandel innen seks industrinæringer, soner for arbeidsgiveravgift. 1998. Prosent

Sone 2000	Ant. kommuner	Gjennomsnitt	Maks	Min
Sone 5; 0,0 %	26	0,5 %	3,3 %	0,0 %
Sone 4; 5,1 %	82	1,8 %	13,0 %	0,0 %
Sone 3; 6,4 %	32	2,9 %	9,9 %	0,2 %
Sone 2; 10,6 %	121	5,8 %	31,3 %	0,0 %
Sone 1; 14,1 %	174	8,8 %	37,0 %	0,3 %

Redusert arbeidsgiversavgift som regional-/distriktpolitisk virkemiddel er utbredt i områder som faller inn under det ovennevnte DU-området. Reduksjon og fritak for avgift gjelder ikke alle typer næringer, men det meste av den virksomheten som kan tenkes å komme inn under de utvalgte industrinæringene i vårt tilfelle, er omfattet av differensieringen.

Vi finner igjen mønsteret fra analysen av DU-området: Større sysselsettingsandeler i den utvalgte industrien henger nøye sammen med høyere arbeidsgiveravgift, jf. Tabell 9.5. Fire kommuner i Hedmark og på Sør-Vestlandet har sysselsettingsandeler over 10 %. Våler i Hedmark og Lund i Rogaland har andeler på drøye 20 %, mens Lyngdal og Audnedal i Vest-Agder har andeler på i overkant av 10 %. Kommunene befinner seg mer eller mindre i grenselandet for å oppnå distriktpolitisk prioritering, og alle kommunene befinner seg «midt på treet» mht. sentralitetskategorisering.

9.4.6 Lokalisering av enkelt næringer

I noen kommuner medfører lokalisering av enkelt næringer at en enkelt næring alene står for minst 10 % av samlet sysselsetting i kommunen. For hver av de seks utvalgte næringene gjelder dette imidlertid få kommuner. Vi har vurdert kjennetegn ved disse kommunene for hver enkelt næring.

9.4.6.1 Treforedling

Bare to kommuner – Hurum i Buskerud og Vennesla i Vest-Agder – hadde sysselsettingsandeler over 10 %, med hhv. 17,7 og 11,6 % i 1998. Begge kommuner har

rimelig sentral beliggenhet og befinner seg utenfor den distriktpolitiske prioritering.

9.4.6.2 Kjemisk produksjon

For kjemisk produksjon er det fem kommuner med høye sysselsettingsandeler. De to kommunene med størst andel – Bamble i Telemark med 22,3 % og Lindås i Hordaland med 12,3 % – har rimelig sentral beliggenhet og befinner seg utenfor den distriktpolitiske prioritering. To kommuner (Bremanger i Sogn og Fjordane og Lindesnes i Vest-Agder) befinner seg mer eller mindre i grenselandet for å oppnå distriktpolitisk prioritering. Meløy i Nordland har i denne sammenheng en tydelig distriktsstatus med DU-område B og arbeidsgiveravgift i sone 4.

9.4.6.3 Jern og ferrolegeringer

Innen produksjon av jern og ferrolegeringer finner vi åtte kommuner med over 10 % av kommunens sysselsetting i 1998. Årdal i Sogn og Fjordane og Sunndal i Møre og Romsdal hadde begge andeler på over 20 %. Begge kommunene er relativt folkerike, de er ikke særlig sentrale, og de ligger innenfor distriktpolitisk prioriterte regioner, men med prioritet «litt under middels». Samme beskrivelse kan også gjøres gjeldende for Høyanger i Sogn og Fjordane, Odda i Hordaland og Sauda i Rogaland, alle tre med andeler mellom 12 og 15 %. Holmestrand i Vestfold, Farsund i Vest-Agder og Karmøy i Rogaland faller derimot i stor grad utenfor distriktpolitisk prioriteringsverdighet, og både Holmestrand og Karmøy har sentral beliggenhet.

9.4.6.4 Verkstedsproduksjon

Verkstedsproduksjon er den enkeltnæring der flest kommuner oppnår sysselsettingsandeler på 10 % eller mer. Blant de 19 kommunene, finner vi Vestre Toten i Oppland med over 30 %. Kommunen er relativt folkerik, sentralt beliggende og ikke prioritert innen distriktpolitikken. Borre i Vestfold følger deretter med 22,9 % som eneste øvrige kommune over 20 %. Samme beskrivelse gjelder her som for Vestre Toten. Åtte kommuner har andeler mellom 15 og 17,5 %. Kommunene befinner seg gjennomgående «i grenselandet» for distriktpolitisk prioriteringsverdighet, og med rimelig sentral beliggenhet. Vi legger spesielt merke til Farsund, som også har høy sysselsettingsandel innen produksjon av jern og ferrolegeringer. De resterende ni kommunene med andeler på minst 10 %, befinner seg enten utenfor eller på grensen til å være distriktpolitisk prioriteringsverdige.

9.4.6.5 Skip og oljeplattformer

Ut fra dataene er det fem kommuner som hadde minst 10 % av de sysselsatte innen produksjon av skip og oljeplattformer. På Stord i Hordaland var andelen ekstrem, med hele 35,5 % i 1998. Kommunen bærer imidlertid ikke noe distriktspreg, og den er middels sentral og relativt folkerik. Ulstein i Møre og Romsdal (20,3 %) og Verdal i Nord-Trøndelag (16,3 %) har en svak grad av distriktpolitisk prioritering, mens både Haugesund og Eigersund i Rogaland med sine drøye 11 % er på linje med Stord som mer sentrale kommuner uten distriktspreg.

9.4.6.6 Samlet vurdering av enkeltnæringer

Som for totalandelen, antyder også denne analysen at det *ikke* er belegg for å hevde at de utvalgte næringene har noen generell tendens til lokalisering i mer distriktspregede deler av Norge. Vi finner noen enkeltkommuner med slik beliggenhet, men de synes heller å være unntak fra det øvrige mønsteret, der kommuner med høy sysselsetting innen én av de seks næringene har en nokså sentral beliggenhet, og de har i hovedsak større folketall enn mediankommunen (som har knapt 5 000 innbyggere). I forhold til nåværende virkeområde for statens distriktpolitikk, befinner kommunene seg i hovedsak utenfor eller i grenselandet for å kunne tilgodeses.

9.4.7 Aggregerte kommuner – bo- og arbeidsmarkedsregioner

Vi har hittil benyttet kommune som enhet for vurdering av sysselsettingsandeler. Er det grunn til å tro at analyse av større regioner kan bidra til et mer nyansert bilde av industrilokaliseringen?

Vi tar utgangspunkt i en nylig utformet inndeling av landet i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner (Juvkam in prep.). Regionene er laget på grunnlag av enkeltkommuner som enhet, og regionene er derfor aggregater av kommuner. Kriteriene for å oppfattes som en region i denne sammenheng, er basert på senterstruktur, omfang av pendling og reiseavstand. Inndelingen innebærer at mange kommuner, spesielt i sentrale strøk, har blitt aggregert sammen til større regioner. Vi vil derfor kunne forvente at enkeltkommuner med høy industrisysselsetting, kombinert med sterke bånd til omkringliggende kommuner, vil få sin samlede sysselsettingsandel innen de utvalgte næringene redusert som følge av sammenslåingen. Bruk av bo- og arbeidsmarkedsregioner i stedet for kommuner, vil m.a.o. kunne fungere som et korrektiv for mer tilfeldige utslag av kommunegrenser. Dersom regionen fremdeles oppnår høye andeler, vil dette derimot kunne tolkes som et klarere uttrykk for at forhold ved regionens geografiske beliggenhet er viktige ved vurdering av om næringsstøtte til industrien er vesentlig i regional- eller distriktpolitisk sammenheng. Et betydelig antall kommuner uten tilstrekkelig sterke relasjoner til sine naboer, oppfattes likevel som selvstendige regioner.

Som uttrykk for hver regions andel, har vi summert de nominelle verdier for hver næring i hver kommune, og målt denne summen som andel av samlet sysselsetting i regionen. Ikke overraskende finner vi at mot tidligere totalt 83 enkeltkommuner med samlet sysselsettingsandel på minst 10 % innen de aktuelle næringene, er dette antallet nå redusert til 33 regioner. Andelen regioner med minst 10 % innen aktuelle næringer er derimot omtrent lik andelen kommuner. Fem regioner har en andel på over 20 %. Ytterligere seks regioner har andeler mellom 15 og 20 %. Ut fra analysen av enkeltkommuner, er alle områdene «kjent» fra før. Noen av de interessante regionene utgjøres også av bare én kommune, for eksempel Kvinnherad, Sauda og Høyanger. Disse opprettholder automatisk sine andeler. Samtlige regioner synes m.a.o. å ha et karakteristisk innslag av de aktuelle næringene.

I region Risør er det verkstedsindustrien i Gjerstad som bidrar til høy samlet andel. I region Flekkefjord er det trelastproduksjonen i Lund som trekker opp regionnivået. Region Tinn er identisk med kommunen selv. I region

Fredrikstad/Sarpsborg er det ingen av kommunene som alene har en enkelt næring som utgjør kommunal sysselsettingsandel på minst 10 %. Samlet utgjør imidlertid de seks næringene en betydelig sysselsettingsandel i både Fredrikstad (11,4 %) og Sarpsborg (18,6 %), slik at når regionen opprettholder et nivå på 13,7 %, synes dette å være et klart uttrykk for regional opphopning av industri i de aktuelle næringene.

9.4.8 Jordbrukssysselsettingen som referanse

For å få en viss føling med hvordan 10 %-nivået for sysselsettingsandeler fortøner seg i forhold til andre næringer, har vi også foretatt en enkel studie av jordbrukssysselsettingen. Innen næringen er det bare registrert dem som i 1998 hadde jordbruk som hovedinntektskilde. Ut fra erfaring vet vi at det er en rekke gårdbrukere med betydelige inntekter fra andre næringer, og at innslaget av annen, supplerende yrkestilknytning blant folk innen jordbruket er betydelig større enn for eksempel industrisysselsatte. For noen jordbrukere innebærer det at de er registrert som sysselsatte i annen næringsvirksomhet. En annen gruppe jordbrukere har nok også betydelige inntekter fra annen næringsvirksomhet enn jordbruk, selv om de pga. hovedinntektskilden er tilknyttet jordbruket. Vi antar likevel at det er flere som ikke har sin næringstilknytning registrert i jordbruket, slik at materialet netto viser en viss underrepresentasjon i forhold til omfanget av faktisk sysselsetting i form av utførte årsverk i jordbruket. Alt i alt vil derfor sannsynligvis de faktiske andeler for sysselsetting i jordbruket ligge noe høyere enn vårt materiale indikerer.

Totalt er det 146 kommuner der minst 10 % av de sysselsatte har jordbruk som hovedinntektskilde. I åtte kommuner er nivået over 30 %: Lesja i Oppland (35,7 %) topper tabellen foran Frosta (35,6 %). Deretter følger Rennesøy, Finnøy, Bjerkreim, Vang, Tolga og Namdalseid. De åtte kommunene har følgende distriktpolitiske kjennetegn i rekkefølgen arbeidsgiveravgift, sone for distriktpolitikk og sentralitet (NIBR11): Lesja 6,4, B, 11; Frosta 10,6, D, 10; Rennesøy 14,1, E, 2; Finnøy 10,6, C, 5; Bjerkreim 14,1, E, 5; Vang 6,4, C, 11; Tolga 6,4, B, 9; og Namdalseid 5,1, B, 7. Ytterligere 36 kommuner hadde mellom 20 og 30 % av samlet sysselsetting innen jordbruk, jf. Tabell 9.6. Vedlegg 4 viser en mer detaljert oppstilling. En sammenligning med kommuner som domineres av de relevante industrinæringene, tyder på at jordbruk som sysselsettingsfaktor har minst like stor betydning som industrinæringene *i de kommuner der enten én av industrinæringene eller jordbruket betyr mest*, m.a.o. at typiske jordbrukskommuner er minst like sysselsettingsmessig dominert av jordbruk som typiske industrikommuner er av sin næring.

Hva kjennetegner de ekstreme jordbrukskommunene? I hovedsak virkeområdet for distriktpolitikken: Bare fem av 44 kommuner med minst 20 % andel befinner seg utenfor virkeområdet. Også blant de resterende 102 kommunene med over 10 % er kommuner utenfor virkeområdet i klart mindretall. Tilsvarende forhold går også igjen i forhold til differensiert arbeidsgiveravgift (der bare 35 av 146 kommuner må svare full avgift). Kategorisert etter sentralitet, finner vi også at mange kommuner (slett ikke overraskende) tilhører utkantområder (med sentralitet 8–11 i NIBR11). Materialet viser også at det gjennomgående er færre innbyggere i

kommunene der jordbruket er mest dominerende, enn i kommuner med dominerende innslag av industrisysseletting.

Det var 34 kommuner der jordbruket stod for mindre enn 1,0 % av sysselsettingen i 1998. I denne gruppen er mellom andre sju av de ti største byene i Norge, og 7 av 19 Finnmarkskommuner. I Nord-Trøndelag er det bare en kommune der jordbruket stod for mindre enn 5 % av total sysselsetting (Namsos 2,2 %).

Det ser m.a.o. ut som at det er generelle skiller mellom kommuner med jordbrukssysseletting og kommuner med høy industrisysseletting (i de utvalgte næringene), der industrikommunene gjennomgående er mer folkerike, har mer sentral beliggenhet og i langt mindre grad omfattes av virkeområdet for distriktpolitikken.

Tabell 9.6 Fordeling av kommunene etter sysselsetting i jordbruket i høve til total sysselsetting, 1998

Sysseletting i jordbruk, %	Antall kommuner	Folketall per 1.1.1999	Folketall per kommune
30,0 og mer	8	18301	2288
20,0–29,9	36	81211	2256
15,0–19,9	41	156691	3822
10,0–14,9	61	230526	3779
5,0–9,9	121	714522	5905
3,0–4,9	60	490235	8170
1,0–2,9	74	1131049	15284
under 1,0	34	1622794	47729

Kilde: PANDA-data

9.4.9 Sysselettingsandeler malt mot privat sysselsetting

Samlet sysselsetting innebærer at vi likestiller privat og offentlig sysselsetting i hver region. Andelen offentlig sysselsetting varierer fra kommune til kommune, og det synes også å være en viss samvariasjon i utbredelsen ut fra spesielle kjennetegn ved kommunen. Om vi aggregerer kommunene i henhold til NIBRs sentralitetsrangering, finner vi en viss tendens til at andelen offentlig sysselsatte er noe høyere i utkantområder enn i mer sentrale strøk (Kann 2000). På aggregert nivå innen hver sentralitetskategori er likevel ikke forskjellene så store at det gir interessante utslag for vurdering av enkeltnærings betydning målt mot helheten. Innen gruppene – dvs. for spesielt enkeltkommuner – kan derimot lokale variasjoner ha langt større innflytelse på forholdstallet. Vi har derfor også undersøkt andeler i forhold til samlet privat sysselsetting innen hver kommune for hver av de seks næringene.

Ved å beholde minimumskriteriet på 10 % andel også i forhold til *privat* sysselsetting, øker også antallet kommuner som befinner seg i «det interessante området», samtidig som vi ikke gir slipp på noen kommuner. Det skyldes det enkle forhold at med redusert divisor, så øker den beregnede andel. Litt mer overraskende er det

kanskje at vi *ikke finner nevneverdige endringer i rangeringen* av kommuner. Blant kommuner som tidligere hadde andeler på minst 10 % innen enkelt næringer, er det bare innen verkstedsindustrien at vi i det hele tatt finner endringer i rangeringen, og da bare helt marginalt for kommuner som alle hadde andeler mellom 10 og 12 %. For kommuner som bare oppnår «10 %-status» ved måling mot privat sysselsetting, forekommer det også bare helt marginale endringer i rangeringen. Vi kan med andre ord utelukke at det offentliges andel av samlet sysselsetting spiller noen rolle for vurderingen av ensidig nærings sammensetning for de utvalgte industri næringene.

Vi har også vurdert bedriftsstrukturen i de aktuelle kommunene. For kommuner med andeler på minst 10 % av totalt antall sysselsatte i *privat* sektor innenfor én av de seks næringene, har vi sett litt på industristrukturen. Vi har brukt SSB-tall for 1997 (siste tilgjengelige årgang fra statistikkbanken), der det foreligger oppgaver over antall bedrifter ut fra sysselsettingsomfang, for industri og bergverk *under ett*. Vi har dermed ikke direkte tall for de utvalgte næringene, men totaltallene gir oss sannsynligvis en god føling om industristrukturen også i relasjon til de seks spesifikke næringene. Alt i alt viser våre tall at det er 64 kommuner som for minst én (og i fem tilfeller også to) næringer tilfredsstillers andelskravet. Samlet har vi vurdert tallene i forhold til hele landet *under ett*.

For mindre bedrifter sto de 64 kommunene for rundt eller i overkant av 20 % av landets industribedrifter, jf. Tabell 9.7. Andelen øker imidlertid markert for bedrifter med mange sysselsatte: For bedrifter med minst 200 sysselsatte, sto de 64 kommunene for hele 43 % av alle slike bedrifter i Norge. Dette gir en nokså klar indikasjon på at disse kommunene – i alle fall sett *under ett* – nok kan regnes som typiske industrikommuner. Funnet styrker en hypotese om at disse kommunene tilgodeses med næringsstøtte i større grad enn andre kommuner.

Tabell 9.7 Antall bedrifter i hver sysselsettingsgruppe i de totalt 64 kommunene der en av seks næringer utgjør minst 10 % av samlet, privat sysselsetting. 1997

Antall sysselsatte i bedriften	I alt	0–4	5–9	10–19	20–49	50–99	100–199	200–
Summer	2505	902	527	381	336	163	100	96
Hele landet	11998	4877	2581	1939	1423	609	346	223
Andel	20,9 %	18,5 %	20,4 %	19,6 %	23,6 %	26,8 %	28,9 %	43,0 %

9.4.10 Konklusjon vedrørende sysselsetting som indikator

Om vi godtar sysselsettingsstrukturen som en indikator for hvilke kommuner som mottar næringsstøtte utenom jordbruket, finner vi at det gjennomgående er nokså sentrale kommuner med nokså stor befolkning som tilgodeses. Dette er også stort sett kommuner som ikke prioriteres innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Sammenlignet med kommuner som sysselsettingsmessig domineres av jordbruk og dermed i større grad nyter godt av jordbruksrelaterte overføringer fra det offentlige, fordeles næringsstøtten til andre og oftest mer sentrale deler av landet.

10 Drøfting og konklusjonar

I regional- og distriktpolitikken er det eit mål å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret. Jordbruk og skogbruk er drivne i store delar av landet, og er nærast per definisjon bygde- og distriktsnæringar. Fiskeri og havbruk er andre næringar som i stor grad er i distrikta. I jordbruks-, skogbruks-, fiskeri- og havbrukspolitikken er distriktsomsyn haldne fram som eitt av fleire mål. Spesielt innan jordbrukspolitikken er det mange mål, og det er nytta mange verkemiddel. Verkemidla er til vanleg klassifiserte etter type, ikkje etter formål, jf. Søyland, Forsell & Nersten (2002). Det er m.a. difor ikkje lett å vite kva av politikken som er motivert med det eine eller andre målet. I denne rapporten har vi prøvd å skaffe meir innsikt i kva jordbruket betyr for «distrikta» og kva av landbrukspolitikken som er distriktpolitikk.

Hovudmålet med denne rapporten 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.

Delmåla har vore å:

- *drøfte omgrepet næringsstøtte og definere kva som er overføring til ei næring generelt og til landbruket spesielt.*
- *utvikle og drøfte metodar som kan nyttast for å analysere den distriktsmessige betydninga av næringsstøtte til privat næringsliv generelt og for landbruket spesielt.*
- *bruke den/dei utvikla metodane for å rekne ut og analysere effekten av den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta med omsyn til nasjonale distriktpolitiske mål og i lys av internasjonale utfordringar.*

- *samanlikne den distriktsmessige effekten av næringsstøtte overfor landbruket med tilsvarende for enkelte andre næringer.*

Hovudmålet er delvis operasjonalisert gjennom delmåla, men vi har presisert det ytterlegare i følgjande spørsmål:

- Korleis har andre definert næringsstøtte generelt og for landbruk spesielt?
- Kva definisjon skal vi velje for vår analyse?
- Kva kriterium bør ein nytte for å klassifisere næringsstøtte etter distriktsprofil?
- Kva metodar finst for å klassifisere landbrukspolitikk etter distriktsprofil, og er det mogeleg å forbetre desse metodane?
- Kva klassifiseringssystem skal vi bruke i denne rapporten, og korleis blir distriktsprofilen av landbrukspolitikken når ein nyttar klassifiseringssystemet?
- Korleis kan ein måle effekten av næringsstøtte i distriktpolitisk samanheng?
- Korleis vil friare handel påverke jordbruket, og kva vil dei distriktpolitiske konsekvensane av internasjonalisering bli?
- Korleis er distriktsprofilen i landbrukspolitikken samanlikna med distriktsprofilen i annan næringspolitikk?
- Har jordbruket større distriktpolitiske effekt enn andre næringer, og har støtte til jordbruket større effekt enn støtte til andre næringer?
- Er det mogeleg å omgjere landbruksstøtte til støtte til andre næringer, og kva vil den distriktpolitiske effekten eventuelt bli av slik omlegging?

OECD har utvikla system for å måle støtte til jordbruk. I dette systemet tek ein med eit vidt spekter av støtte. Statistisk sentralbyrå (SSB) og Finansdepartementet har utvikla system for å måle støtte til norske næringer. Desse systema er relativt like, og dei liknar på OECD systemet. Statistisk sentralbyrå måler effektiv næringsstøtte (Effective Rate of Assistance) som er «...den ekstra godtgjørelsen til eierne av primærfaktorene i næringsen som skyldes den samlede virkningen av offentlige tiltak.» (Holmøy et al. 1993: 7). Dette vil seie den prosentvise endringa i ei nærings evne til å lønne primærfaktorane som følgje av næringsstøtte og skattlegging (Fæhn et al. 2001a: 7), eller inntektstapet næringa ville hatt om ordningane fall bort.

Slik SSB definerer og måler effektiv næringsstøtte, er det eit vidt omgrep som omfattar mange former for støtte, og utrekningane omfattar mange næringer. Metoden er godt dokumentert. Vi har valt å ta utgangspunkt i SSB sitt system.

Målt på denne måten har jordbruket stor støtte, både i høve til totalinntekt i næringa og i høve til andre næringer (Fæhn et al. 2002b). Resultata er i godt samsvar med PSE-utrekningar frå OECD (OECD 2001b). Støtta er i hovudsak i form av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skatt har blitt nytta som verkemiddel sidan år 2000, men dette skal oppfattast som ein del av budsjettstøtta. Næringer som «foredling av kjøtt og meieriprodukt», «produksjon av metall», «bygging av skip», «produksjon av andre konsumvarer» har relativt stor støtte (meir enn 20 prosent av faktoravlønning). Formene for støtte varierer.

I det siste har det vore ein diskusjon om all offentlig betaling til ei næring er støtte, eller om det er betaling for positive eksterne verknader eller for utførte

tenester, jf. diskusjonen om multifunksjonalitet. I utrekningane av effektiv næringsstøtte er det ikkje noko skilje mellom kva som er eigentleg støtte og kva som eventuelt er betaling for tenester eller kollektive gode som ikkje er betalte over produktpris. Sjølv om det er eit potensielt og viktig skilje mellom støtte og betaling for tenester (utover verdien av mat og fiber), jf. diskusjonen av multifunksjonalitet, har vi ikkje gått inn i denne diskusjonen i denne rapporten.

Utrekningane av effektiv næringsstøtte gjeld heile landet, mens vi er opptekne av den distriktspolitiske komponenten av støtte. I alle fall følgjande kriterium kan nyttast for å klassifisere politikk etter distriktsprofil, m.a.:

- Definisjonen av distriktspolitikk: ein ekstrainsats mot dei delane av landet som må ha særleg merksemd i høve til den generelle vekst- og velstandsutviklinga, jf. Kommunal- og regionaldepartementet (2000–2001a)
- Formål med politikken/verkemidlet
- Effekt av politikken/verkemidlet.

Ved å kombinere dei tre kriteria kan ein få følgjande inndeling (jf. Mønnesland, Markussen og Skyberg 1999:3):

1. *Distriktspolitiske begrunnede ordninger/ tiltak*
 - a. *Distriktspolitiske særordninger under KRD*
 - b. *Distriktspolitisk begrunnede sektortiltak*
 - c. *Sektortiltak der distriktspolitikk er en av flere begrunnelser*
2. *Ikke distriktspolitisk intenderte ordninger/ tiltak som likevel antas å ha distriktspolitiske virkninger*
3. *Ordninger/tiltak som ikke antas å ha særlig virkning for distriktspolitiske mål.»*

Gruppe 1.a er uaktuell både for landbrukspolitikken samla sett og for dei enkelte tiltaka i politikken. Den samla landbrukspolitikken kan karakteriserast som «*sektor-tiltak der distriktspolitikk er en av flere begrunnelser*». Innafor den samla landbrukspolitikken er det mange verkemiddel og enkelttiltak, dei fleste med eigne forskrifter som inneheld eit formål. I utgangspunktet kan det tenkjast at enkelttiltak kan klassifiserast i alle grupper så nær som 1.a.

Vi har gått gjennom forskrifter og reglar for mange verkemiddel i landbrukspolitikken og sett på målformuleringane. I tillegg har vi relativt skjønsmessig vurdert effekt av verkemidla. I denne vurderinga har vi lagt vekt på om verkemidla gjeld produkt eller produksjonar med regional fordeling, eller om dei kan påverke lønnsmda i enkelte område meir enn i andre.

Innan jordbruket er det spesielt distriktstilskott på mjølk og kjøtt som gjeld nokre område og ikkje andre. Dette er verkemiddel med eit klart distriktsmotiv. Andre verkemiddel som t.d. areal- og kulturlandskapstilskott gjeld alle område, men satsane er regionalt differensierte. Dette er såleis eit verkemiddel der distriktsomsyn er eit av fleire formål, noko som óg går fram av forskriftene.

Midlar via Landbrukets utviklingsfond (LUF), m.a. bygdeutviklingsmidlar, skil seg frå mange andre verkemiddel ved at dette er midlar som ein kan få, men ikkje har krav på å få. Mange andre tilskottsordningar er slik at dersom ein fyller visse minstekrav, har ein rett på tilskott. Styresmaktene på sentralt hald fastset fylkes-

kvotar for midlar frå LUF, men elles er det betydeleg regional og lokal innverknad på bruken av midlane.

Regioninndelinga varierer frå verkemiddel til verkemiddel.

Av budsjettstøtta til jordbruket utgjer tiltak med eit klart distriktsmotiv om lag 1 milliard kroner. For tiltak der distriktsomsyn er eit av fleire omsyn, og der satsane er regionalt differensierte, utgjer distriktsdelen 1,5–2,5 milliardar kroner, avhengig av korleis ein reknar BU midlar. Tiltak som er relativt generelle, men kan ha distriktpolitisk effekt, utgjer om lag 8,8 milliardar kroner. I tillegg kan skjermingsstøtte på om lag 8 milliardar kroner (1999) ha distriktpolitisk effekt. Vi har ikkje fordelt støtta i høve til andre mål.

Landbruksdepartementet (2002–2003) har fordelt budsjettstøtte (post 1150 på statsbudsjettet) i høve til fire mål: miljø, distrikt/busetjing, forsyningsikkerheit, og mat og forbrukarorientering. Dessutan er det ei gruppe med horisontale verkemiddel som er verkemiddel som har effekt for fleire mål. Fordelinga var slik Miljø 22 %, distrikt/busetjing 22 %, trygg mat og forbrukarorientering 4 % og horisontale verkemiddel 52 %. Av den siste gruppa er 67 % klassifisert som inntektsverkemiddel, mens velferdstiltak utgjer 27 % og kompetanse og infrastruktur 4 %. Det går ikkje fram kva verkemiddel som er rekna under dei enkelte måla. Av jordbruksoppgjeret går det likevel fram at kr 200 per dekar av areal- og kulturlandskapstilskottet er rekna som miljøverkemiddel (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001–2002). Dette høver nokolunde med at vi i denne rapporten har rekna areal- og kulturlandskapsstøtte utover det som vert gjeve til di områda som får minst, som distriktpolitisk komponent av dette verkemidlet. Tjueto prosent av post 1150 er ca. 2,6 milliardar kroner, som stemmer rimeleg bra med at vi har kome til 1 milliard kroner pluss 1,5–2,5 milliardar som distriktpolitisk komponent.

Mange jordbruksproduksjonar har eit geografisk mønster, m.a. ut frå naturlege vilkår for produksjon. Det vil seie at ein eit stykke på veg kan nytte generelle verkemiddel og likevel nå jordbruket i enkelte område. Kanaliseringspolitikken er eit døme på ein politikk der ein nytta generelle prisforhold for å oppnå regional effekt. Ei anna side ved dette er at endringar i t.d. strukturprofil på tilskot, t.d. utflating av dyretilskot, vil verke ulikt i dei ulike områda.

Både inntektsjamstilling med andre grupper og utjamning i jordbruket har lenge vore mål i landbrukspolitikken (jf. t.d. Bonden 1973, NOU 1988: 23). Kompensasjon for driftsmessige ulemper har vore ein viktig del av dette. Kva som er driftsulemper som politikken skal kompensere, kan variere frå produksjon til produksjon. Sjølv om distriktpolitiske kriterium berre i mindre grad har vore trekte inn ved fastsetjing av regioninndeling, har det vore eit betydeleg geografisk samsvar mellom inndeling etter jordbruksmessige og distriktpolitiske kriterium. Område med beste vilkåra for jordbruk er jamt over sentrale strok med låg distriktpolitisk prioritet (Dale & Vestøl 1989: 15, Asheim 1986: 82).

Vurderinga hittil gjeld sektornivå. Støtte kan og målast på bruksnivå. For å få fram distriktpolitisk profil på bruksnivå, kan ein sjå på støtte til bruk i ulike område, til dømes kva støtte eit bruk med 15 årskyr vil få i ulike område. I dette arbeidet har vi sagt at støtte til bruk i område som får minst støtte, ikkje inneheld nokon distriktpolitisk komponent. Desse bruka vil typiske vere nær Stavanger, det

vil seie på Jæren, eller i andre sentrale strok. Støtte utover denne støtta har vi sagt er distriktsstøtte. For å illustrere korleis dette kan gjerast har vi nytta referansebruk i 2000 (Budsjettnemnda for jordbruket 2001b). Ein del ordningar som er «tydlege» på sektornivå, er ikkje tydelege på bruksnivå, t.d. transporttilskott. Metoden kan difor undervurdere den distriktpolitiske komponenten. Metoden er best eigna for å måle budsjettstøtte.

Differansen mellom eit mjølkeproduksjonsbruk med ca. 12 årskyr i Finnmark og eit bruk med ca. 12 årskyr på Jæren er i storleiksorden kr 175 000 i 1999. Dette er ytterpunkta, dei aller fleste ligg nærmare Jæren enn Finnmark.

Som nemnt er eit av formåla med regionalt differensierte verkemiddel i jordbruket å jamne ut effekten av skilnader i produksjonsvilkår slik at brukarane skal kunne oppnå like godt økonomiske resultat i alle område. Oppnådd økonomisk resultat er ein indikasjon på om ei lukkast med dette. Effekt av politikken kan såleis målast ved å samanlikne oppnådd resultat for bruk i ulike område. Både driftsgranskningar i jord- og skogbruk (NILF) og analysar basert på dette materialet (t.d. Flaten & Giæver 1998) indikerer at tilskottssystemet langt på veg lukkast i å jamne ut regionale skilnader som skuldast naturgjevne tilhøve i mjølkeproduksjonen.

Distriktsomsyn er etter dette eit element i mange verkemiddel, og formål og skjønsmessige vurderingar av effekt seier ein del om den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtte, men vi har sett etter alternative og supplerande metodar.

Ein måte er å sjå på geografisk fordeling av jordbruket i høve til distriktpolitiske inndelingar. Er det mykje eller lite jordbruk i område med høg distriktpolitisk prioritet? Ein kan og sjå jordbruksaktiviteten i eit område i høve til andre indikatorar for området, t.d. jordbruksareal og sysselsetjing per 1 000 innbyggjar.

Vår analyse av geografisk fordeling av jordbruket er i hovudsak basert på kommunedata frå jordbruksteljinga i 1999, utført av Statistisk sentralbyrå. I denne delen har vi nytta inndeling etter soner for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkemiddel. Det er fleire kommunar som kjem inn under det distriktpolitiske verkeområdet enn som har redusert arbeidsgjevaravgift. Dei to inndelingane viser difor litt ulike tal for kor stor del av jordbruket som er i og utanfor dei distriktpolitisk prioriterte områda.

I 1999 var det vel 70 000 driftseiningar med meir enn 5 daa jordbruksareal i drift. Vel 50 % var i område med redusert sats for arbeidsgjevaravgift, og 63 % var i det prioriterte området for distriktpolitiske verkemiddel.

Talet på driftseiningar i jordbruket og sysselsetjinga i jordbruket har minka i lang tid. Talet på driftseiningar minka såleis med 2,1 % per år i perioden 1969–79, med 2,3 % per år i perioden 1979–89, med 3,4 % per år i perioden 1989–99 og med 4,0 % per år frå 1999 til 2001. Totalt for perioden 1969–2001 minka talet på driftseiningar med 77 % i Nord-Noreg, med 66 % på Sørlandet, og med ca. 53 % på Austlandet, Vestlandet og i Trøndelag. Det vart færre driftseiningar i alle kommunar, så nær som ein, i perioden 1989–99. Det totale jordbruksarealet er omtrent uendra, m.a. på grunn av meir jordleige.

Det er mange årsaker til å det vert færre driftseiningar og gardbrukarar. Endringar i næringsstruktur er ein tung trend som har samanheng både med

endring i forbruk og endringar i produksjonsmønster over tid og ved økonomisk vekst i samfunnet, jf, t.d. Anderson (1987), Hallam (1993) og Aanesland & Labugt (2000). Tilgangen på andre arbeidsplassar endrar seg over tid.

Kornproduksjonen er i stor grad å finne i område med låg distriktpolitisk prioritet. Gris og fjørfe er óg relativt «sentraliserte». Sauehald er derimot i stor grad å finne i «distrikta», 67 % av dei vaksne dyra var i område med redusert sats for arbeidsgjevaravgift og 76 % i området med distriktpolitisk prioritet. Ca. 70 % av mjølkekyrne var i område med distriktpolitisk prioritet (område A-D).

I gjennomsnitt for landet hadde 3,4 % av dei sysselsette jordbruket som hovudnæring i 1998 (Panda-data). Medianverdien for alle kommunar var 6,8 %. I åtte kommunar var meir enn 30 % av dei sysselsette i jordbruket (Lesja, Frosta, Rennesøy, Finnøy, Bjerkreim, Vang, Tolga og Namdalseid). I ytterlegare 36 kommunar var meir enn 20 % av sysselsetjinga i jordbruk, og i totalt 146 kommunar stod jordbruket for meir enn 10 % av sysselsetjinga. Kommunar med relativt stor sysselsetjing i jordbruket, har er jamt over få innbyggjarar.

I Panda-materialet vil ingen person kome i meir enn ei gruppe. personar som arbeider mindre enn 50 % i ei næring, og meir enn 50 % i ei anna næring, vil bli klassifisert i den næringa der arbeidsinnsatsen er størst. Fordi deltidsarbeid er vanleg i jordbruket, kan arbeidsinnsatsen i jordbruket vere undervurdert i Panda-materialet. I jordbruksstatistikk er det informasjon om arbeidsinnsats i jordbruk og andre næringar på bruket. Ein får med så godt som all arbeidsinnsats. Ulempa er at ein ikkje har heilt tilsvarende tal for andre næringar. For å få ein indikasjon på kva jordbruket betyr, har vi sett på jordbruksaktivitet i jordbruket i høve til folketalet i kommunane i soner for arbeidsgjevaravgift og prioritet for distriktpolitiske verke-middel. Her kommenterer vi berre sysselsetjing. I 1998–99 var det 17,7 årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjar i gjennomsnitt for heile landet. I kommunar med 6,4 % i arbeidsgjevaravgift var det 83 årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjar. Også i kommunar med 10,6 % i arbeidsgjevaravgift var det meir enn 50 årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjar. Både kommunar med 0-sats og med maksimalsats for arbeidsgjevaravgift hadde færre årsverk i jordbruket per 1 000 innbyggjar enn gjennomsnittleg for landet.

Støtteform varierer mellom produksjon og produkt i jordbruket. Til dømes får pelsdyrproduksjon lite støtte. Det som ser ut som støtte, er i stor grad kompensasjon for å bli stilt likt med ein situasjon utan politiske inngrep i næringa. All støtte til ull er direkte prisstøtte⁴⁴, det er ikkje noko grensevern. Kornproduksjonen har ikkje direkte prisstøtte, men betydeleg grensevern, og det er prisnedskrivning av kornet. Fordi de er regionale mønster i produksjonsfordelinga for dei enkelte produksjonar, er det viktig å sjå på alle støtteformer ved samanlikningar mellom produkt og regionar.

For ein del støtteordningar er det relativt lett å finne kommunetal. Dette gjeld m.a. produksjonstilskott betalt via Statens landbruksforvaltning. For andre tilskott er det vanskelegare, m.a. fordi ein del kommunar er delte på fleire soner. I slike tilfelle har vi skjønsmessig vurdert kva sone storparten av kommunen er i, eller kva

⁴⁴ Ein kan sjølv sagt seie at husdyrstøtte indirekte er støtte til ull, men her tenkjer vi på sjølve produktet ull.

som er «gjennomsnittssone» for kommunen. På dette grunnlaget har vi konstruert kommunetal som så er aggregerte til område for arbeidsgjevaravgift eller område for distriktpolitiske verkemiddel. I enkelte tilfelle har vi fordelt ut frå data om slike område direkte.

Som venta går ein litt større del av budsjettstøtta til «distrikta» enn det som svarar til sysselsetjinga. For skjermingsstøtte er det motsett.

Det er generelt vanskeleg å måle effekt av politikk. For jordbruk har dette samanheng med m.a. følgjande: Ein har berre ein politikk samtidig, viktige endringar i politikk er ofte diskuterte ei tid før dei vert gjennomførde, slik at verknader av endring kan kome før den faktiske endringa i politikk; verknadene kome lenge etterpå på grunn av (kvasi-)faste produksjonsfaktorar, og i mellomtida kan det ha vore mange andre endringar i politikk slik at ein ikkje veit kva for ei endring ein måler effekt av; det er konkurranse om dei faste faktorane; og det er mange substitusjonsforhold både i produksjon og forbruk. Effekten av politikk vil dessutan vere avhengig av mange faktorar utanfor jordbruket, og desse varierer mellom område og over tid (Schertz et al. 1979). Eit verkemiddel kan difor verke på ein måte i eit område, og på ein annan måte i eit anna område med t.d. andre naturlege vilkår for jordbruk eller annan arbeidsmarknad. Alt dette talar for å nytte omfattande og formelle modellar for analysere effekt av politikk.

Vatn (1989) er eit døme på analyse av effekt av politikk (kanaliseringspolitikken). Han brukte både norske tidsseriedata og samanlikna utviklinga i kornområda i Noreg med nokolunde tilsvarande område i Sverige. Konklusjonen var at politikken hadde verka, og hadde verka saman med ein underliggjande straum.

Dei relativt sterke endringane i jordbruk etter at Finland vart med i EU (Niemi & Ahlstedt 2002), er ein sterk indikasjon på at endring i politikk har effekt. Kvoteordninga for mjølk har vore relativt sterk i Noreg, og saman med arel- og dyretilskott, har dette ført til at strukturendringane i mjølkeproduksjonen har gått relativt seint i Noreg. Danmark, som og har hatt kvoteordning på mjølk, har hatt og har ei rask strukturendring i mjølkeproduksjonen.

Vi har nytta JORDMOD til enkelte analysar, men elles har vi i liten grad nytta formelle modellar. Modellestimeringane indikerer at t.d. svakare distriktsprofil, svakare grensevern og svakare regulering av mjølkesektoren vil vere til mest ulempe for distriktsjordbruket. Dette indikerer at politikken har effekt. Prisdifferensieringa og utjamninga av mjølkeprisen er nyleg estimert å ha ein verdi på 1,1 milliardar kroner for mjølkeprodusentane eller 70 øre per liter (Bergset, Forsell & Mjelde 2002: 106–120). Overslaget er basert på usikre føresetnader om prisseffekt om ordninga vart oppheva, og kva effekt prisendring ville ha for etterspørselen. Det er derimot rekna uendra mjølkemengde, noko som neppe ville vore tilfelle ved ein prisnedgang på 70 øre per liter. Verdien av ordninga kan difor vere undervurdert. Det er ikkje gjort noko overslag for den regionale fordelinga av effekten. Vi trur likevel at ei fjerning av ordninga utan at ho vart erstatta med noko anna, ville vore til størst ulempe for «distrikta».

Jordbruket er utsett for eit sterkt endringspress. Teknologiske endringar er ei sterk drivkraft. Landbrukspolitikken har i stor grad vore brukt for å motverke dei

negative sidene ved teknologiske endringar, i alle fall sidan rundt 1970 (Vatn 1984). No kan det sjå ut til at politikken er mindre restriktiv overfor strukturendring.

Det er nyleg starta forhandlingar i WTO om ytterlegare reduksjon i støtte til m.a. jordbruk. Noreg er mellom dei landa som vil at avtaleverket skal ta omsyn til «non-trade-concerns», og at det skal vere mogeleg å støtte jordbruksproduksjon. Omsynet til distriktsjordbruket er ei av årsakene til dette.

I desse forhandlingane kan det vere vanskelegare å forsvare generell støtte enn støtte som ikkje gjeld alle produsentar. Eksportstøtte er truleg mest i «faresonen», men og grensevern og generell prisstøtte vil vere under press. Distriktsjordbruket kan vere spesielt utsett ved endring, men det endelege resultatet vil vere avhengig av innalandsk prioritering innafor det tillatne. Kor stor vekt som blir lagt på dei enkelte måla i politikken, kan få stor innverknad.

I dei seinaste åra har ein gjennom politiske tiltak freista å kanalisere midlar til andre aktivitetar enn jordbruk, t.d. skog og tilleggsnæringar, der ein har rekna med betre avkastning på investeringar. Ein kan seie at dette er forsøk på å redusere dei negative verknadene for bygdene av endringar i jordbruket.

Kva så med andre næringar, kan dei analyserast etter same opplegg som jordbruket?

Analyse av formål med sektorpolitikk generelt og ordningar innan denne politikken kan lett gjerast for alle næringar. Dette har vi i størst grad gjort for fiskeripolitikk.

Den grunnleggjande tanken med Hovudavtalen for fiskeria frå 1964 var at avtalen skulle bidra til å effektivisere næringa og til rasjonell omstrukturering slik at støtte ikkje skulle vere naudsynt. I praksis vart det eit system for inntektsstøtte. Overføringane var på topp rundt 1980, og har sidan minka, men med ein mellombels auke rundt 1990. Internasjonale forhold (EØS og GATT/WTO) er viktige årsaker til reduksjonen. Dei siste åra har hovudavtalen omfatta tiltak på ca. 100 mill. kroner årleg. Viktige ordningar under Hovudavtalen er tiltak for å redusere kapasiteten i fiskeflåten, sosiale ordningar, føringstilskott og tilskott til drift av lineegnesentralar. Samtidig med at støtta til fiskeria er redusert, er distriktpolitiske argument i sterkare grad enn før nytta for å grunnge støtte.

Den effektive næringsstøtta til fiskeoppdrett er tilnærma lik null.

Sysselsetjing er ein god indikator for kva dei enkelte næringane betyr i dei enkelte kommunar. Det er god statistikk over sysselsetjing i kvar kommune. Det er difor lett å analysere kva dei enkelte næringar betyr for sysselsetjing i kommunar og grupper av kommunar. Det er og lett tilgjengeleg opplysningar om støtte via SND. For andre støtteformer har det vore meir mangelfull statistikk. Dersom det er ein samanheng mellom sysselsetjing og næringsstøtte innan dei enkelte næringar, kan ein nytte sysselsetjing som indikator for støtte. Vi har nytta sysselsetjing som indikator for kva næringane betyr i dei enkelte kommunar, og som indirekte indikator for kvar støtte hamnar.

Vi har sett på sysselsetjing for ein del av dei næringane (utanom jordbruket) som i følgje Statistisk sentralbyrå har relativt stor næringstøtte. Vi fann at slike kommunar gjennomgåande er nokså sentrale kommunar med nokså stor befolkning. Dette er også stort sett kommunar som ikkje er prioriterte innanfor det distrikts-

politiske verkeområdet. Samanlikna med kommunar som sysselsetjingsmessig er dominerte av jordbruk, er kommunar med stor industrisysselsetjing fordelte til andre og som oftast meir sentrale delar av landet. Godtek vi sysselsetjing som indikator på støtte, vert næringsstøtta til industri fordelt til meir sentrale delar av landet enn det jordbruksstøtta vert. Det er likevel ein fare for at dette er ein sjølvoppfyllande konklusjon; på grunn av nettopp industrien kan området ha relativt låg distriktpolitisk prioritet.

Ei samanlikning med kommunar der ei industrinæring er dominerande, viser at dei mest typiske jordbrukskommunane er like avhengig av jordbruket som dei typiske industrikommunane er av si industrinæring, «Farming communities are in essence a special case of the “one company town”» (Carlin & Saupe 1993: 557).

Eit av delformåla med dette arbeidet var å samanlikne distriktsmessig effekt av næringsstøtte til jordbruket med tilsvarende støtte for andre næringar. Gjennom lang tid har det vore ein tendens i retning av mindre sektorspesifikk støtte og meir generelle verkemiddel. GATT- og seinare EØS-avtalen har vore viktige i denne samanhengen. Gjennom EØS-avtalen gjeld dei fleste reglar for EUs indre marknad i Noreg. Jordbruk er eit viktig unnatak. Der er GATT/WTO-avtalen som gjeld frå 1995, viktigare. Denne avtalen førte til store endringar i importvernet for norsk jordbruk, men avtalen var «til å leve med». På grunn av m.a. GATT/WTO- og EØS-avtalen er det svært avgrensa høve til å gje støtte til andre næringar, og det vil neppe vere mogeleg å overføre nokon stor del av jordbruksstøtta til andre næringar. Eksisterande ordningar er under press, jf. at EFTAs overvakingsorgan har granska og kritisert den differensierte arbeidsgjevaravgifta og har sett i gang ein gjennomgang av ordningane med differensierte avgifter (m.a. elektrisitetsavgift og CO₂-avgift). Alternativet er truleg å nytte midlar på generelle verkemiddel, som vegar og kommunikasjonar, og infrastruktur i vid meining. Vi har ikkje prøvt å vurdere effekten av slik støtte.

På grunnlag av analysane i denne rapporten har vi trekt følgjande konklusjonar:

- Fordi næringsstøtte kan ha mange former, og form på støtte varierer både mellom produkt innan jordbruket og mellom næringar, er det viktig å ha ei brei tilnærming til kva som er støtte når ein vurderer støtte til næringar, produksjonar og område. Elles kan ein få misvisande inntrykk av støttenivå og «avhengigheit» av politiske tiltak.
- Vi har valt å ta utgangspunkt i dei utrekningar av effektiv næringsstøtte som Statistisk sentralbyrå utfører. Dette er eit vidt mål på støtte.
- Jordbruket har relativt stor næringsstøtte, men også enkelte andre næringar har betydeleg støtte.
- Distriktpolitisk komponent av landbrukspolitik (landbruksstøtte) kan og bør målast ved å nytte fleire tilnærmingar, dvs. å analysere formål med politikken totalt og dei enkelte verkemiddel kvar for seg, kor mykje pengar som er knytt til verkemiddel med ymse formål, kvar jordbruket er i høve til distriktpolitiske kriterium osv.
- Av budsjettstøtta til jordbruket utgjer tiltak der distriktsomsyn er einaste mål om lag 1 milliard kroner, tiltak der distriktsomsyn er eit av fleire mål utgjer om lag 1,5 milliardar kroner utan BU-midlar og 2,5 milliardar kroner medrekna BU-

midlar, mens tiltak som er relativt generelle men kan ha distriktspolitisk effekt, utgjer om lag 8,8 milliardar kroner. I tillegg kan skjermingsstøtte på om lag 8 milliardar kroner ha distriktspolitisk effekt.

- Sjølv om ein stor del av jordbruket er i område med låg distriktspolitisk prioritet, betyr jordbruket relativt mest i område med høg distriktspolitisk prioritet, med eit unnatak for delar av området med høgast distriktspolitisk prioritet, t.d. Finnmarkskysten der det er lite jordbruk.
- Jordbruk er ei meir typisk distriktsnæring enn andre næringar som har relativt stor næringsstøtte.
- Dei landbrukspolitiske tiltaka har distriktspolitisk effekt, men effekten er vanskeleg å kvantifisere.
- Reduksjon i grensevern for jordbruket kan få størst negativ effekt for jordbruket i distrikta, men den faktiske effekten vil vere avhengig av norske prioriteringar innafor det som er legalt i høve til internasjonale avtalar.
- Internasjonale avtalar set strenge grenser for næringsstøtte til andre næringar enn jordbruk. Det er difor tvilsamt om det er mogeleg å overføre næringsstøtte frå jordbruk til andre næringar. Vi har difor ikkje vurdert om ein kunne oppnådd meir distriktseffekt ved å overføre støtte frå jordbruk til andre næringar.

Referansar

- Administrasjonsdepartementet (AD) 1995–96. *St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 8, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1996.*
- Administrasjonsdepartementet (AD) 1996–97a. *St. prp. Nr. 1.*
- Administrasjonsdepartementet (AD) 1996–97b. *St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 6, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1997.*
- Aksnes, K., O. Bardalen, E. Kristiansson, U. Bergfors, P. Malinen, & R.M. Niemi 1993. *Landbruket i nordområdene i internasjonaliseringen.* Nord 1993: 8.
- Anderson, K. 1987. On Why Agriculture Declines with Economic Growth. *Agricultural Economics.* 1: 195–207.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1998–99. *St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 13, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1999 og endring av kap 2309 Tilfeldige utgifter.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1990–91. *St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 8, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1991.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1991–92. *St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 12, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1992.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1992–93. *St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 10, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1993.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1993–94. *St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 6, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1994.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1994–95. *St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 3, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1995.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartement 1997–98. *St. prp. nr. 67 Jordbruksoppgjøret 1998 – endringer i statsbudsjettet for 1998 m.m.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1989–90. *St. prp. nr. 112 Jordbruksoppgjøret – endringer i statsbudsjettet for 1990 og revidert budsjett for Statens Kornforretning m.m.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1999–2000a. *St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 12, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 2000 og endring av kapitla 4020 Havforskningsinstituttet, 4021 Drift av forskningsfartøya og 2309 Tilfeldige utgifter.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1999–2000b. *St. prp. nr. 82 Om jordbruksoppgjøret 2000 – endringer i statsbudsjettet for 2000 m.m.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 2000–2001a. *St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 9, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 2001 og endring av kapitla 336, 1064 og 4020.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2000–2001b. *St. prp. nr. 92 Om jordbruksoppgjøret 2001 – Endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 2001–2002. *St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 3, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 2002.*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001–2002. *St. prp. nr. 65 (2001–2002) Om jordbruksoppgjøret 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.*
- Asheim, L. J. 1986. *Produksjon, sysselsetjing og inntekt for ulike brukarkategoriar.* Forskningsmelding F-203-86. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.

- Bannock, G., R.E. Baxter & E. Davis 1992. *The Penguin Dictionary of Economics*. Fifth Edition. Penguin Books.
- Berg, P.O. 2002. *Staten som distriktspolitiske aktør*. Innlegg presentert Solvorn 14.–15. mai 2002 (upubl. notat).
- Bergset, N.Ø., L. Forsell & H. Mjelde 2002. *Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår*. NILF-rapport 2002-5. NILF. Oslo.
- Blekesaune, A. 1999. *Agriculture's Importance for the Viability of Rural Norway*. Report no. 8/99. Centre for Rural Research. Trondheim.
- Boehlje, M. 1992. Alternative Models of Structural Change in Agriculture and Related Industries. *Agribusiness* 8 (3): 219–231.
- Bolin, O. & A. Klöble 1999. *Familiejordbruket – en mångfacetterad och effektiv företagsform*. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för ekonomi. Rapport 130. Uppsala.
- Bonden, K. 1973. *Jordbruksavtalene 1945–70: Bakgrunn – Avtalene – Resultater*. Landbruksforlaget. Oslo.
- 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.
- Borgen, S.O., M. Svennerud & M. Vengnes 2001. *Konkurranseskraft i norsk RÅK-industri*. NILF-rapport 2001:4. NILF.
- Bredahl, M., E.E. Holleran & J.R. Northen 1999. *Food Security: Definitions, Dimensions and Role in WTO*. Rapport 1999:2 NILF.
- 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. 2002. Er landbrukspolitikken god distriktspolitikk? *Horisont* Nr. 1/2002 s. 82–97.
- 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.
- Buckwell, A. 1998. Agricultural Economics in a Brave Liberal World. I: Romarheim, H. & A. Haglerød (red.). *Marked eller styring i landbrukspolitikken*. NILF. Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket 1980. *Modellbruksberegninger. Regnskapstall for 1978. Framregnede tall for 1979 og 1980*. Avgitt juni 1980.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2000a. *Jordbrukets totalregnskap 1998 og 1999. Jordbrukets totalbudsjett 2000*. Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2000b. *Referansebruksberegninger 2000*. BFJ.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2001a. *Jordbrukets totalregnskap 1999 og 2000. Jordbrukets totalbudsjett 2001*. Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket 2001b. *Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken*. Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.

- Budsjettnemnda for jordbruket 2002. *Jordbrukets totalregnskap 2000 og 2001. Jordbrukets totalbudsjett 2002*. Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.
- Børve, K., I. Gaasland, R. Brunstad, Ø. Hoveid, A. Huus, K. Mittenzwei & S.S. Prestegard 1994. *Konsekvensvurdering av EU-medlemskap for norsk landbruk*. NILF, Forskningsmelding C-032-94.
- Carlin, T.A. & W.E. Saue 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.
- Caskie, P. J. Davis & M. Wallace 2001. Targeting disadvantage in agriculture. *Journal of Rural Studies*. 17(4): 471–479.
- Dale, K. & J. Å. Vestøl 1989. *Inntektsforskjeller i jordbruket*. Rapport nr. 107. Næringsøkonomisk institutt, Bergen.
- Doyle, C.J., M. Mitchell & K. Topp 1997. Effectiveness of farm policies on social and economic development in rural areas. *European Review of Agricultural Economics*. 24 (3-4):530-546.
- Eid, J., O. Hofstad & K.F. Framstad 1995. Korleis offentlege verkemiddel har forma dei norske skogane. *Landbruksøkonomisk forum* 12(4): 15–26.
- Eikeland, S. & S. Johansen 2000. *Regional utvikling på 1990-tallet: Oppsummering av «klassiske analyser»*. NIBR prosjektrapport 2000:15.
- Espeli, H. 1987. Teknologisk utvikling og politisk styring: Konesjonsplikten på hogstmaskiner 1978–80. *Landbruksøkonomisk forum* 4 (3): 84–96.
- Espeli, H., 1990. Importvernet og GATT. *Landbruksøkonomisk forum*, 7 (1): 4–16.
- European Free Trade Association (EFTA) 1960. *Convention Establishing the European Free Trade Association (Stockholm Convention)*, www.efta.int/structure/main/index.html.
- European Free Trade Association (EFTA) 1990. *Annex E, Transitional arrangements applicable to fish and other marine products*, www.efta.int/structure/main/index.html.
- European Free Trade Association (EFTA) 1998. *Protocol 9 On Trade in Fish and Other marine Products*, www.efta.int/structure/main/index.html.
- European Free Trade Association (EFTA) 2001. *Annex XX to the Agreement Amending the Convention Establishing the European Free Trade Association: Consolidated Version of the Convention Establishing the European Free Trade Association (Vaduz Convention)*, www.efta.int/structure/main/index.html.
- European Free Trade Association (EFTA) 2002. *Update of the EFTA Convention – Detailed Overview*, www.efta.int/structure/main/index.html.
- Fagerås, E. 1984. Ringvirkninger. I: : NOU 1984:21B *Vedlegg til utredning om statlig næringsstøtte i distriktene (bygdeutvalget)*. Universitetsforlaget. Oslo, Bergen, Trondheim.
- Finansdepartementet 2000–2001a. *St.meld. nr. 1 Nasjonalbudsjettet*.
- Finansdepartementet 2000–2001b. *Ot.prp. nr. 1 Skatte- og avgiftsopplegget 2001– lov- endringer*.
- Fiskeridepartementet (FID) 1964–65. *St. meld. nr. 7 (1964–65), Om hovedavtale for fiskerinæringen*.

- Fiskeridepartementet (FID) 1991–92. *St. meld. nr. 58 (1991–92), Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten.*
- Fiskeridepartementet (FID) 1994–95. *St. prp. nr. 1.*
- Fiskeridepartementet (FID) 1997–98. *St. meld. nr. 51 (1997–98), perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring.*
- Fiskeridepartementet (FID) 1998–99. *St. prp. nr. 1.*
- Fiskeridepartementet (FID) 1999–2000. *St. prp. nr. 1.*
- Fiskeridepartementet (FID) 2000–2001. *St. prp. nr. 1.*
- Fiskeridepartementet (FID) 2001–2002. *St. prp. nr. 1.*
- Fiskeridepartementet (FID) 2002a. Informasjon fra FIDs hjemmesider, <http://odin.dep.no/fid/>, «Hovedavtalen om støtte til fiskerinæringen»,
- Fiskeridepartementet (FID) 2002b. Informasjon mottatt fra FID om støtteordningene under *Hovedavtalen for fiskerinæringa.*
- Fiskeridirektoratet 2001. *Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria*, Bergen: Fiskeridirektoratet.
- Flaten, O. 2002. *Økonomiske analyser av tilpassinger i norsk mjølkeproduksjon*. Upublisert doktor scient-avhandling, Norges landbrukshøgskole.
- Flaten, O. & H. Giæver 1998. *Strukturendringer i norsk mjølkeproduksjon*. Norges landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag. Melding nr. 18. Ås.
- Flåm, S.D. & E. Vårdal 1990. Effektiv støtte til jordbruket. *Sosialøkonomen* nr. 7/8 s. 28–34.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1980–81. *St. prp. nr. 8 Om jordbruksavtalen 1980–82 og om endringer i statsbudsjettet for 1980 mv.*
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1984–85. *St. prp. nr. 3 Jordbruksavtalen 1984–96. Endringer i Statsbudsjettet 1984 mv.*
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1986–87. *St. prp. nr. 122 Om jordbruksoppjøret 1987 og om fullmakt til å disponere bevilgningene under kap. 1150 til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.*
- Forsell, L., 1992. *EFs landbrukspolitikk – fra suksess til mareritt*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Foss, O. & T. Selstad (red.) 1997. *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Fæhn, T., J.-A. Jørgensen, B. Strøm, T. Åvitsland & W. Drzwi 2001a. *Effektive satser for næringsstøtte 1998. Beregninger som inkluderer skattentgifter*. Rapporter 2001/18. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Fæhn, T. J.A. Jørgensen, B. Strøm & W. Drzwi 2001b. *Reduserte aggregeringsskjevheter i beregninger av effektive satser for næringsstøtte 1998*. Rapporter 2001/25. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Goddard, E., A. Weersink, K. Chen & C.G. Turvey 1993. Economics of Structural Change in Agriculture. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 41: 475–489.
- Granli, L. 1975. Landbruksdepartementet et ingenmannsland – mellom partene. I Bonden K., H. Eika, S. Gjestrud & J. Modalsli (red.). *Bygd og Bonde, Norges Bondelag 75 år*. Norges Bondelag. Oslo.
- Gudem, R. (red.) 2001. *Mat og industri 2001. Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. NILF.

- Gaasland, I. K. Mittenzwei, G. Nese & A. Senhaji 2001. *Dokumentasjon av JORDMOD*. Notat 2001–18. NILF.
- Gaasland, I. & N.K. Nersten (red.) 1993. *Jordbruksmodellen*. SNF-rapport nr. 44/93. Bergen.
- Hagen, S.E. & H. Birkeland 1997. Produksjonssystemer og regional arbeidsdeling i Norge. I Foss, O. & T. Selstad (red.). *Regional arbeidsdeling*. s. 89–113. Oslo.
- Hagen, K.P., P. Heum, J.I. Haaland, K.H. Midelfart Knarvik & V.D. Norman 2002: *Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Hallam, A. (ed.) 1993. *Size, Structure, and the Changing Face of American Agriculture*. Westview Press. Colorado.
- Hallenstvedt, A. & B. Dynna 1976. *Fra skårunge til hovedsmann – Med Norges Fiskerlag gjennom 50 år*, Norges Fiskerlag.
- Hallenstvedt, A. 1982. *Med lov og organisasjon – Organiseringen av interesser og markeder i norsk fiskerinæring*, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hansen, J.C. & A. Holt-Jensen 1982. *Ressursene våre. Det moderne Norge*. Bind I. Gyldendal Norsk Forlag. Oslo.
- Hegrenes, A. 1999. *Hushaldsinntekter i norske jordbrukarhushald*. NILF-rapport 1999:8. NILF.
- Hegrenes, A., H. Romarheim, K. Samseth & Ø. Strøm 2000. *Strukturutviklingen i norsk jordbruk. Trender og årsaker*. NILF-rapport 2000:5. NILF.
- Heidar, K. 2001. *Norway: Elites on Trial*. Westview Press i serien Nations of the Modern World: Europe.
- Henriksen, B. 1998. *Jordbruksstøttens regionale fordeling*. Arbeidsnotat 12/88, Programmet "Stønader, subsidiar og effektivitet i fordelingspolitikken". Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen. Bergen.
- Hersoug, B. 2000. Er fiskeripolitikk distriktspolitikk?. I: Teigen, H. (red.). *Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige vegval*. Tapir Akademisk Forlag. Trondheim.
- Hofstad, O. 1999. Verdiskaping og miljø – ubrukte muligheter i skogsektoren. *Landbruksøkonomisk forum* 16(2): 5–13.
- Holm, P. 1996. Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935–1995. I: E. O. Eriksen (red.). *Det nye Nord-Norge – Avhengighet og modernisering i nord*. Fagbokforlaget.
- 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.
- Hovland, E. 1990. Den forhaandenværende nødtilstand: Bønder, organisasjon og tollbeskyttelse 1893–1905. I: Hovland, E., E. Lange & S. Rysstad (red.). *Det som svarte seg best*. Ad Notam forlag AS. Oslo.
- Høye, T., G. Syrrist & S. Aasgaard 1976. *Meieriforetakenes betydning for lokalsamfunnet*. Meieriinstituttet, NLH. Melding nr. 194.
- Innst. S. nr. 92 (1992–93). *Innstilling frå landbrukskomiteen om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjera mv. (St. prp, nr. 8)*.

- Innst.S. nr. 272 (1996–1997). *Innstilling fra næringskomiteen om matkvalitet og forbrukertrygghet og framlegg fra stortingsrepresentant Erik Solheim på vegne av Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti om å be Regjeringen forby produksjon, import og omsetting av alle genmanipulerte produkter som inneholder gener som koder for antibiotikaresistens og å arbeide for internasjonale forbud på dette området.*
- Innst.S. nr. 208 (1998–1999). *Innstilling fra næringskomiteen om verdiskaping og miljømuligheter i skogsektoren (Skogmeldingen).*
- Innst. S. nr. 167 (1999–2000). *Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon: St.meld. nr. 19 (1999–2000).*
- Isaksen, A. 1995. Tiltaksstrategier og teorier for regional næringsutvikling. I: Amdam, R., A. Isaksen & G. Mattland Olsen: *Regionalpolitikk og bygdeutvikling*. Det Norske Samlaget. Oslo.
- Jamstillingskomiteen av 1946 1951. *Jamstillingskomiteens innstilling*. Det mallinske boktrykkeri.
- Johansen, S., F. Kann, G.I. Orderud, A. Hegrenes & I. Hovland 1999. *Norwegian Agriculture and Multifunctionality: The Peripheral Dimension*. Joint Working Paper: NIBR and NILF. Oslo.
- Johansen, S. & K. Onsager 1993. *Redusert støtte til landbruket: Regionale virkninger*. NIBR-rapport 1993:11. Oslo.
- Johansen, S., G.I. Orderud & A. Hegrenes 2001. The Multifunctionality of Agriculture: The Regional Dimensions. I E. Vårdal (ed.) *Multifunctionality of Agriculture – Seminar Proceedings* – Dept of Economics, University of Bergen.
- Jordbrukets Avsetningskomité av 1956 1960. *Innstilling om Ansetnings- og tilpassingsproblemene i jordbruket fra...* Landbruksdepartementet. Oslo.
- Jordbrukskomiteen av 1956 1960. *Innstilling om jordbruksproduksjonen fra...Innstillingen avgitt 17. juni 1960*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- Juvkam, D. in prep. *Bo- og arbeidsmarkedsregioner*, NIBR.
- Kallbekken, S. (red.) 2002. *Delprosjekt FOLA-miljø: Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*. NILF-rapport 2002-2. Oslo.
- Kann, F. 2000. *Klassiske analyser: Regional sysselsettingsutvikling fra 1987 til 1998*. NIBR-notat 2000:122, Oslo.
- Kjørven, C. 1984. Jordbruksavtalen 1984–85. I A. Bruaset (red.) *Landbrukets årbok 1985* s. 171–197. Tanum-Norli.
- Kommunaldepartementet (KD) 1990–91. *St.meld. nr. 32 (1990–91), På rett kjøll: Om kystens utviklingsmuligheter*.
- Kommunal- og regionaldepartementet 2000. *Forskrift om avgrensning av geografisk verkeområde for distriktpolitikkiske verkemiddel*, Fastsett ved kgl. res. 7. januar 2000. (<http://odin.dep.no/krd/norsk/regelverk/lover/016061-200002/index-dok000-b-n-a.html> 27.10.01).
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2000–2001a. *St.prp. nr. 1*.
- Kommunal- og regionaldepartementet 2000–2001b. *St.meld. nr. 34 Om distrikts- og regionalpolitikken*.
- Kommunal- og regionaldepartementet 2001–2002a. *St.prp. nr. 1 (2001–2002)*.
- Kommunal- og regionaldepartementet 2001–2002b. *St.meld. nr. 19 Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*.

- Kvåle, H., O.E. Lydersen & N. Løhren (red.) 1990. *Statens landbruksbank 25 år*. Statens landbruksbank, Oslo.
- Lajord, A. 1990. *Jordbruket i distriktøkonomisk sammenheng. Regionaløkonomisk analyse av produksjon, sysselsetting, inntekt og busetting*. Doctor scientiarum theses 1990:11. Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Landbruksdepartementet 1955. *St.meld. nr. 60. Om retningslinjer for utvikling av jordbruket*.
- Landbruksdepartementet 1958. *Fjellbygdenes økonomiske problemer*. Innstilling fra Komiteen til undersøkelse av fjellbygdenes økonomiske problemer. Avgitt 1. mars 1958.
- Landbruksdepartementet 1963–64. *St.meld. nr. 64 Om jordbrukspolitikken*.
- Landbruksdepartementet 1974–75. *St.meld. nr. 110 Tiltak for økt avvirking i skogbruket*.
- Landbruksdepartementet 1975–76. *St.meld. nr. 32 Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk*.
- Landbruksdepartementet 1976–77. *St.meld. nr. 14 Om landbrukspolitikken*.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1978–79. *St.meld. nr. 80 Om inntekt og levekår i landbruket*.
- Landbruksdepartementet 1983–84. *St.meld. nr. 81 Om gjennomføring av jordbruksavtalen 1980–82 mv.*
- Landbruksdepartementet 1984–85. *St.meld. nr. 18 Næringspolitikken i skogbruket*.
- Landbruksdepartementet 1992–93. *St.prp. nr. 8 Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppkjørene mv.*
- Landbruksdepartementet 1996–97. *St.meld. nr. 40 Matkvalitet og forbrukertrygghet*.
- Landbruksdepartementet 1998. FOR 1998-09-29 nr. 986 Forskrift om tilskudd til kjøttproduksjon. <http://www.lovdatabank.no/for/sf/ld/hd-19980929-986.html> (utskrift 27.10.01)
- Landbruksdepartementet 1998–99. *St.meld. nr. 17 Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren*.
- Landbruksdepartementet 1999a. Forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd. Søknadsomgang 31.07.2001. Fastsett av Landbruksdepartementet 1. juli 1999. Endret ved forskrift 2. juli 2001. <http://www.slf.dep.no/publish/default.asp?intInfoObjectID=1001214> (Utskrift 27.10.01)
- Landbruksdepartementet 1999b. FOR 1999-08-26 nr. 965 Forskrift om tilskott til mjølkeproduksjon. <http://www.lovdatabank.no/for/sf/ld/hd-19990826-0965.html> (Utskrift 27.10.01)
- Landbruksdepartementet 1999–2000. *St.meld. nr. 19 Om norsk landbruk og matproduksjon*.
- Landbruksdepartementet 2001a. *Jordbruksavtale for perioden 01.07.2001–30.06.2002. Inngått mellom Staten, Norges Bondelag og Norske Bonde- og Småbrukarlag 29. juni 2001*. <http://www.odin.dep.no/ld/norsk/Jordbruksoppkjoret/020031-990210/index-dok000-b-f-a.html>.
- Landbruksdepartementet 2001b. *Midler til bygdeutvikling 2002 – Tildeling på fylkesnivå*. Rundskriv M-16/2001.

- Landbruksdepartementet 2002–2003. *St.prp. nr. 1*.
- Leathers, H.D. 1999. What is Farming? Information, Contracts, and the Organization of Agricultural Production: Discussion. *American Journal of Agricultural Economics* 81 (3): 621–623.
- Lidtveit, A. 1979. *Jordbruket i Norge 1914-1974. Tiltak under Landbruksdepartementet*. Landbruksdepartementet. Engers Boktrykkeri A/S. Otta.
- Lie, S. 1980. *Omsetningsrådet gjennom 50 år*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Lie, T. 1990. *Mat, arbeid, bosetting og kultur : landbruk og fiskeoppdrett i Rogaland : produksjonens volum, verdi og ringvirkninger*. Rapport RF 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.
- Marsden, T. & G. Bristow 2000. Progressing Integrated Rural Development: A Framework for Assessing the Integrative Potential of Sector Policies. *Regional Studies* 34 (5): 455–469.
- Martin, R. & P. Tyler 2000. Regional Employment Evolutions in the European Union: A Preliminary Analysis. *Regional Studies* 34(7): 601–616.
- Miljøverndepartementet 1996. *Grøn bok 1997: Miljøtiltak i statsbudsjettet*.
- Miljøverndepartementet 2000–2001. *St.meld. nr. 54 Norsk klimapolitikk*.
- Mittenzwei, K. 2001. *Mellom status quo og liberalisering: En konsekvensanalyse av fire mulige utfall av WTO-forhandlingene for norske landbruk*. Notat Nr. 2001–5. NILF
- Mønnesland, J. T. Markussen & T.E. Skyberg 1999. *Kriterier for avgrensning av distriktpolitiske tiltak*. NIBR og TØI. Oslo.
- Niemi, J. & J. Ahlstedt (eds.) 2002. *Finnish Agriculture and Rural Industries 2002*. Agrifood Research Finland, Economic Research (MTTL). Publications 101a. Helsinki.
- NILF 2001a. *Driftsgranskinger i jord- og skogbruk*. (årlig publikasjon). NILF. Oslo.
- NILF 2001b. *Handbok for driftsplanlegging 2001/2002*. NILF. Oslo.
- Normile, M.A. & M. Bohman 2002. Non-Trade Concerns: International Debate & U.S. Policy. *Agricultural Outlook*. June-July 2002/AGO-292, s. 14–17.
- 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.
- NOU 1974: 26. *Støtteordninger i landbruket*. Universitetsforlaget. Oslo-Bergen-Trondheim.
- NOU 1978: 15. *Levekår i landbruket*. Universitetsforlaget. Oslo.
- NOU 1984: 21. *Statlig næringsstøtte til distriktene*. Bygdeutvalget. Universitetsforlaget. Oslo, Bergen, Tromsø.
- NOU 1988: 21. *Norsk økonomi i forandring: perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene*. Universitetsforlaget A/S. Oslo-Bergen-Trondheim.
- NOU 1988: 23. *Om utjamningen av inntektene i jordbruket*. Forvaltningstjenestene, Statens trykningskontor. Oslo.

- NOU 1991: 2. *Norsk landbrukspolitikk. Utfordring, mål og virkemidler*. Statens forvaltningstjeneste, seksjon statens trykning. Oslo.
- NOU 1992: 7. *Statens rolle i finansiering av fiskefartøyer*, Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1993: 11. *Mindre til overføringer – mer sysselsetting*. Statens forvaltningstjeneste. Oslo.
- Nærings- og handelsdepartementet 1997–98. *St.meld. nr. 41 Næringspolitikk inn i det 21. århundret*.
- 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.
- OECD 2001a. *Agricultural Policy Reform and Farm Employment*. OECD, AGR/CA/APM(2001)10/FINAL. Paris.
- OECD 2001b. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. OECD, Paris.
- Olsen, P.I. & G. Gripsrud 2002. *perspektiver for norsk jordbruksvaresektor*. Forskningsrapport 11/2002. Handelshøyskolen BI.
- Orderud, G.I. (in prep.). *Sammenhengen mellom jordbruksproduksjonen og de multifunksjonelle dimensjonene*. NIBR-notat.
- Persson, L.O. 1989. Support for Agriculture - an Appropriate Regional Policy Instrument? The Case of Northern Sweden. *Journal of Rural Studies*. 5 (4):349-356.
- Planleggings- og samordningsdepartementet 1996–97. *St.prp. nr. 70 Jordbruksoppgjøret 1997 – Endringer i statsbudsjettet for 1997 m.m.*
- Planleggings- og samordningsdepartementet (PSD) 1997–98. *St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 2, Om støttetiltak for fiskerinæringa for 1998*.
- Prestegard, S.S. 1992. *Norsk landbrukspolitikk – legitimering og ulike verkemiddelsystem*. Doctor scientiarum theses 1992:5. Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Ripnes, A.H. 2002. *Hovedrapport fra prosjektet «Bedre eier- og bruksstruktur på landbruks-eiendommene i Nordland»*. Fylkesmannen i Nordland, landbruksavdelingen og Fylkeslandbruksstyret i Nordland.
- Romstad, E., A. Vatn, P.K. Rørstad & V. Søyland 2000. *Multifunctional Agriculture: Implications for Policy Design*. Norges landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag. Ås.
- Rovde, O. 1995. *Norges Bondelag 1896–1996. I kamp for jamstelling 1896–1945*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Schertz, L.P. 1979. The Major Forces. I Schertz, L.P. et al. 1979. *Another Revolution in U.S. Farming?* pp. 42–75. U.S. Departement of Agriculture, Washington D.C.
- Schröder, J. 1990. *Landbrukets betydning i Stange og Rendalen*. ØF-rapport 4/90. Østlandsforskning. Gjøvik.
- Skattedirektoratet 2000. *Arbeidsgivaravgift – soneinndeling for 2000 og 2001*. Oversikt frå Skattedirektoratet, januar 2000.
(<http://skatteetaten.no/incoming/article.jhtml?articleID=319186>) 04.01.02

- Skjeflo, P.A., K. Mittenzwei, S.S. Prestegard og G. Stokstad 1994. *Konsekvensutredning av GATT-avtalen for norske landbruk*. NILF, Rapport C-030-94.
- Stanton, B.F. 1993. Changes in Farm Size and Structure in American Agriculture in the Twentieth Century. I Hallam, A.: *Size, Structure, and the Changing Face of American Agriculture*. Westview Press. Colorado.
- Statens landbruksforvaltning 2001. *Produksjonstilskudd i jordbruket. Veiledningshefte – Søknadsfrist 20. august 2001*.
- Statens landbruksforvaltning 2002. *Produksjonstilskudd i jordbruket. Veiledningshefte – Søknadsfrist 20. august 2002*.
- Statistisk sentralbyrå 2000. *Jordbrukstelling 1999, førebels tal. 79 200 årsverk i jord- og hagebruk*. <http://www.ssb.no/emner/10/04/10/jt1999/>. Sett 28.01.2002
- Statistisk sentralbyrå 2001. *Årlig nasjonalregnskap fra 1970 til 2000*. <http://www.ssb.no/nr/>. Sett 28.01.2002.
- Statistisk sentralbyrå 2002. *Skogstatistikk 2000*. NOS C 709.
- Stortinget 2002, *Statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002*, Oslo: Budsjett- og komitésekretariatet. Det konstitusjonelle kontor.
- Steen, A. 1988. *Landbruket, staten og sosialdemokratene. En komparativ studie av interessekonflikter i landbrukspolitikken i Norge, Sverige og England 1945–1985*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Søilen, E. 2002. *Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945*. Gyldendal Akademisk.
- Sømme, A. 1954. *Jordbrukets geografi i Norge A. Tekstbind*. Skrifter fra Norges handelshøyskole i rekken Geografiske avhandlinger 3 A. J.W. Eides forlag. Bergen.
- Sørgaard, N. E. 1986. *Skjerming av jordbruket – Noen økonomisk-teoretiske synspunkter*. Forskningsrapport Nr. 63, Fondet for markeds- og distribusjonsforskning, Oslo.
- Søyland, V., L. Forsell & N.K. Nersten 2002. *FOLA 2002: Landbrukspolitikk – Forenkling og målretting*. NILF-rapport 2002-1. NILF.
- Søyland, V. & N.K. Nersten 2000. *Aktuelle problemstillinger rundt kommende WTO-forhandlinger på landbruksiden*. Notat 2000:15. NILF.
- Teigen, H. 2000. Planlegging av bygdenorge. I: Teigen, H. (red.): *Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige vegval*. Tapir Akademisk Forlag. Trondheim.
- Thomson, K.J. 2001. Agricultural Economics and Rural Development: Marriage or Divorce? Presidential Address. *Journal of Agricultural Economics*. 52 (3):1-10.
- Tveite, S. 1989. Skiftende mål for landbrukspolitikken? *Landbruksøkonomisk forum*. 6 (3): 52–56.
- Vale, P.H. & N. Aanesland 1984. *Innpasing av de landbrukspolitiske tiltak i distriktspolitikken*. Memorandum nr. 106. Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi. Ås-NLH.
- Vatn, A. 1984. *Teknologi og politikk: Om framveksten av viktige styringstiltak i norsk jordbruk 1920–1980*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Vatn, A. 1989. *Landbrukspolitikk og regional spesialisering. Effekten av kanaliseringspolitikken i norsk landbruk*. Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi. Melding nr. 60. Ås-NLH.

- Veer, J. de 1982. Theory, analysis and methodology. *European Review of Agricultural Economics* 8(2/3): 409–424.
- Vevstad, A. 1992. *Norsk skogpolitikk: Streiftog i det 20. århundre*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Wibberley, G. 1981. Strong agriculture but weak rural economies – The undue emphasis on agriculture in European rural development. *European Review of Agricultural Economics* 8 (2/3): 155–170.
- World Trade Organization (WTO) 1994. *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, legal text, www.wto.org.
- World Trade Organization (WTO) 1999. *The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- World Trade Organization (WTO) 2002a. *Notification. G/AG/N/NOR/36*.
- World Trade Organization (WTO) 2002b. *Subsidies and Countervailing Measures: Overview*, www.wto.org.
- Ørbeck, M. 2002. *Statlig budsjettpolitikk og regional utvikling. EN kvantitativ analyse for «Effektutvalget»*. ØF-rapport nr. 15/2002. Østlandsforskning. Lillehammer.
- Ørbeck, M., S.E. Hagen & K. Lien 1998. *Skogbaserte næringers regionale struktur, betydning og utvikling*. ØF-rapport nr. 20/1998. Østlandsforskning. Lillehammer.
- Ørbeck, M. & K. Lien 2000. *Statlige overføringer og lokale økonomier: et forprosjekt til KRDS «Effektutredning»*. Østlandsforskning, ØF-rapport nr. 11/2000. Lillehammer.
- Aanesland, N. 1987. *Regionaløkonomi: Distrikts- og næringspolitikk*. Tano. Oslo.
- Aanesland, N. & O. Holm 2000. *Offentlig regulering av markedet for landbruksseiendommer - vrkninger for verdiskaping og bosetting*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Aanesland, N. & I.-L. Labugt 2000. *Bygdeutvikling – til nytte for hvem?* Landbruksforlaget. Oslo.

Vedlegg 1 Landbrukspolitiske dokument og tiltak som er spesielt relevante for distriktspolitikk

Vedlegg 1.1 Viktige dokument i landbrukspolitikken etter andre verdenskrigen

Periode	Hovuddokument ¹⁾	Viktige grunnlagsmateriale og -arbeid	«Etterarbeid»
-1955	St.meld. nr. 60 (1955)	Jordbrukets produksjons- og rasjonaliseringskomité av 1946 Jamstillingskomiteen av 1946	
1955–65	St.meld. nr. 64 (1963–64) Innst. S. nr. 166 (1964–65)	Innstilling om 1. Jordbruksproduksjonen fra Jordbrukskomiteen av 1956. 2. Avsetnings- og tilpassingsproblemenene i jordbruket fra Jordbrukets Avsetningskomité av 1956. 3. Fjellbygdenes økonomiske problemer fra Fjellbygdkomiteen av 1954 (Landbruksdepartementet 1958) 4. Driftskreditt i jordbruket fra Driftskredittutvalget av 1958.	
1965–77	St.meld. nr. 110 (1974–75) Innst. S. nr. 131 (1976–77) St.meld. nr. 32 (1975–76) Innst. S. nr. 33 (1976–77) St.meld. nr. 14 (1976–77) Innst. S. nr. 293 (1976–77)	NOU 1974: 26	NOU 1978: 15 St.meld. nr. 80 (1978–78) Innst. S. nr. 155 (1979–80)
1978–92	St.prp. nr. 8 (1992–93) Innst. S. nr. 92 (1992–93) St.meld. nr. 18 (1984–85) Innst. S. nr. 174 (1984–85)	NOU 1984: 21 NOU 1988: 23 NOU 1991: 2	
1993–	St.meld. nr. 40 (1996–97) Innst.S.nr. 272 (1996–97) St. meld. nr. 17 (1998–99) Innst. S. nr. 208 (1998–99) St.meld. nr. 19 (1999–2000) Innst. S. nr. 167 (1999–2000)		

1) Innstillingar til Stortinget (Innst. S.) er ikkje nemnde i referanselista dersom dei ikkje er refererte til andre stader i teksten. Alle stortingsmeldingar er å finne under Landbruksdepartementet i referanselista.

Vedlegg 1.2 Døme på distriktspolitiske tiltak i landbrukspolitikken, historisk oversikt

År	Tiltak	Referanse ¹⁾
1930	Millombils lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (Omsetningsloven) (Revidert 1936, men uendra tittel)	Lie 1980
1930 og 1931	Skiping av mjølkesentralar som kravde inn utjamningsavgift og jamna ut mjølkeprisen innan sitt område	L 411–417
1935	Betaling over statsbudsjettet til Landsutjamning mellom mjølkesentralar	L 452, J 89
1941	Driftsvansketillegg for Nord-Noreg, 3 øre per liter mjølk	J 89
1942	Landsutjamning av mjølkeprisen	L 453
1944	Fjellbygdtillegg for bygg, 4 øre per kg	J 90
1945	Fjord- og fjellbygdtillegg på mjølk, oppheva tidlegare Nord-Noreg-tilskott, 3 øre/l	L 456, J 89
1948	Spesiell støtte til fjellbygdene, spesielt til såfrø	B 68
1952	Kanaliseringspolitikken starta med protokolltilførsel til Prisavtale for jordbruket 1950–52: «Regjeringen vil for kornavlingene i 1952/54 foreslå at Statens Kornforretnings innkjøpspriser for norsk hvete ikke settes lågere regnet i øre pr. kg enn 1,5 x gjennomsnittlig utbetalingspris pr. liter mjølke ved meieriene.(...) Prisene for de andre kornslag skal settes i et rimelig forhold til hvetepreisen.»	B 74
1952	Fraktutjamningstilskott på kjøtt og flesk Fraktutjamningstilskott på mjølk Omframtilskott til mjølkeleveransar i Nord-Noreg, 5 øre/l Ekstraordinær arealtrygd for poteter i Nord-Noreg (Oppheva i 1964)	B 80 B 80 B 80 L 429
1954	Tilskottet til prisnedskrivning for kunstgjødsel for mindre bruk, auka for bruk i Nord-Noreg og i fjellbygdene	B 84
	Frakttilskott på kunstgjødsel, kalk og silovæske	
	Inseminering	
1956	Omsetningsloven blir gjort «varig»	Lie 1980:227
1964	Driftstilskott. Utbetaling etter poengskala der bruk i distrikt med distriktstilskott på mjølk fekk ekstrapoeng	B 153
1970	Grassilotrygd til brukarar i distrikt med minst 6 øre i distriktstilskott på mjølk	B 221
Seinast 75	Nedskrivningstilskott til driftsbygningar, større tilskott i Nord-Noreg	HD 1975:85
Seinast 75	Renteutsetjing for brukslån,	HD 1975:84
Seinast 1975	Tilskott til grøfting av dyrka jord; Større maks. tilskott i Nordland, Troms og nokre kommunar i Nord-Trøndelag enn elles	HD 1975:76
Seinast 75	Tilskott til grøfting av dyrka jord, Større maksimaltilskott i Nordland, Troms og Finnmark	HD 1975:76
1976	Kraftfôrrabatt, Større rabattkvantum for avlssvin i Nord-Noreg enn i Sør-Noreg	HD 1976:80
1976?	Distriktstilskott på kjøtt	HD 1976:68

1976	Regional differensiering av effektivitetskrav i mjølkeproduksjon	St.meld. nr. 14 (1976–77)
Seinast 1977	Differensiering av maks tilskott til driftsbygningar. Tre soner Nord-Noreg og Namdalsregionen, Sør-Norge, Sone 1 og Sør-Norge, Sone 2 med avtakande tilskott	HD 1978: 85
1977	Tilskott til innkjøp av spesialmaskinar og utstyr for brattlendte bruk på Vestlandet	HD 1977: 85
1977	Tilskott til innkjøp av belte. tvillinghjul o.l. på myrjordsbruk (Finnmark, Troms og Nordland)	HD 1977: 85
1982	4-øres tillegget i byggprisen oppheva og erstatta med andre ordningar	HD 1982: 71
1983	Ekstraordinært investeringslån; større maks.beløp i Finnmark og kommunar Nord-Troms enn i resten av landet	HD 1984: 83 KLL
1984	Kvantumsavgrensa og regionalt differensiert tilskott, sauekjøtt	St.prp. nr. 3 (1984–85)
1987	«Ordinært», rentefritt investeringslån. Størst maks.beløp i Finnmark og Nord-Troms	HD KLL
1987	Tilskott til grøfting teke bort for det sentrale Austlandet, sentrale Trøndelag og for Jæren	St.prp. nr. 122 (1986–87)
1990	Distriktdifferensiert årsverkstillegg erstattar fleire tidlegare ordningar	St.prp. nr. 112 (1989–90)
1991–92	Regional prisdifferensiering på korn erstatta av regionalt differensiert areal- og kulturlandskapstillegg (-tilskott)	St.prp. nr. 96 og St.prp. nr. 110 (1991–92)
1995	Årsverkstillegg husdyr erstatta med produksjonstillegg husdyr, regional differensiering for avlsgris og eggproduksjon	St. prp. nr. 61 (1994–95)
2002	Ekstra driftstilskott til mjølkeproduksjon i Østfold, Vestfold, Oslo og Akershus	St. prp. nr. 65 (2001–2002)

1) Referansar: B = Bonden (1973), L = Lidtveit (1979), J = Jordbrukskomiteen av 1956 (1960), HD = Handbok for driftsplanlegging (NILF), KLL = Kvåle, Lydersen & Løhren (1990).

Vedlegg 2 Landbrukspolitiske verkemiddel der distriktsomsyn er nemnde i formalet med ordninga

Produksjonstilskott

Søknadsomgang 31.07.2001:

<http://www.slf.dep.no/>

All kursivering i teksten er gjort av forfattarane. Når ikkje anna er skrive, gjeld forskrifta heile landet.

Forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd

Fastsatt av Landbruksdepartementet 1. juli 1999 etter samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag og med hjemmel i lov av 12. mai 1995 nr. 23 om jord §§ 3 og 18. Endret ved forskrift 5. juli 2000 (i kraft 1. juli 2000). Endret ved forskrift 2. juli 2001 (i kraft 1. juli 2001).

§ 1. Formål

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskudd er å bidra til:

- å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, bruksstørrelser og *distrikter* innenfor planteproduksjon og grovfôrbasert husdyrproduksjon
- skjøtsel, vedlikehold og utvikling av kulturlandskapet gjennom aktiv drift
- å opprettholde jordbruksarealer i drift

Forskrift om driftstilskudd til melkeproduksjon

Fastsatt av Landbruksdepartementet 2. juli 2001 etter samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag og med hjemmel i lov av 12. mai 1995 nr. 23 om jord §§ 3 og 18.

§ 1. Formål

Formålet med driftstilskudd til melkeproduksjon er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i melkeproduksjonen som medvirker til å jevne ut ulikheter i lønnsomhet mellom ulike bruksstørrelser generelt, og *mellom bruk i Sør-Norge og Nord-Norge*.

Forskrift om tilskott til mjølkeproduksjon

DATO: 26.08.1999 nr. 965

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: Avd I 1999 2155

IKRAFTTREDELSE: 01.09.1999

SIST-ENDRET: F30.06.2000 nr. 707 (fra 01.07.2000)

ENDRER: F27.06.1997 nr. 710

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 18

<http://www.lovdatab.no/for/sf/ld/td-19990826-0965-001.html#1>

§ 1. Formål

Formålet med driftstilskottet er å bidra til ei inntekts- og produksjonsutvikling i mjølkeproduksjonen som medverkar til å jamne ut ulikskapar i lønsemd mellom ulike bruksstorleikar generelt og mellom bruk i *Sør-Noreg og Nord-Noreg*.

Formålet med distriktstilskottet er å bidra til ei inntekts- og produksjonsutvikling i mjølkeproduksjonen som medverkar til å oppretthalde busetting og sysselsetting i *distrikta* gjennom å jamne ut ulikskapar i lønsemd i produksjonen.

Formålet med grunntilskottet er å bidra til å nå måla for inntekts- og produksjonsutvikling i mjølkeproduksjonen som ikkje i tilstrekkeleg grad kan sikrast gjennom marknadsprisuttak. Grunntilskottet skal vidare medverke til rimelegare mjølk og foredla mjølkeprodukt til forbrukar.

FOR 1998-09-29 nr. 986: Forskrift om tilskudd til kjøttproduksjon.

DATO: 29.09.1998 nr. 986

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: Avd I 1998 1543

IKRAFTTREDELSE: 15.10.1998

SIST-ENDRET: F10.07.2001 nr. 826 (med virkning fra 01.07.2001)

ENDRER: F01.07.1982 nr. 3023, F01.07.1982 nr. 8620

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 18

<http://www.lovdato.no/for/sf/ld/hd-19980929-0986.html#1>

§ 1. Formål

Formålet med distriktstilskuddet er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i kjøttproduksjonen som medvirker til å opprettholde bosetting og sysselsetting i *distriktene* gjennom å jevne ut ulikheter i lønnsomheten i produksjonen.

Formålet med grunntilskuddet er å bidra til å nå målene for inntekts- og produksjonsutvikling i kjøttproduksjonen som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedsprisuttak. Grunntilskuddet skal videre medvirke til rimeligere kjøtt og foredlede kjøttprodukter til forbruker.

Forskrift om distriktstilskudd for potetproduksjon i Nord-Norge, Nordland, Troms og Finnmark.

DATO: 22.09.1999 nr. 1039

DEPARTEMENT: JB (Jordbruk/konsesjon)

PUBLISERT: Avd II 1999 504

IKRAFTTREDELSE: 22.09.1999

SIST-ENDRET: F18.07.2000 nr. 855

ENDRER: F23.10.1998 nr. 1529

GJELDER FOR: Nordland, Troms og Finnmark

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 3 , § 18

SYS-KODE: BG14a

<http://www.lovdato.no/for/lf/jb/jb-19990922-1039.html>

(Har ikkje formålsparagraf)

Forskrift om distriktstilskudd for fjørfeslakt.

DATO: 29.02.2000 nr. 204

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: Avd I 2000 540
IKRAFTTREDELSE: 01.07.1999
SIST-ENDRET: F12.07.2001 nr. 832 (med virkning fra 01.07.2001)
HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 3 , § 18
<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-20000229-0204.html>

§ 1. Formål

Formålet med tilskuddet er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i produksjonen av fjørfeslakt som medvirker til å opprettholde bosetting og sysselsetting i *distriktene* ved å utjevne ulikheter i lønnsomheten i produksjonen.

Forskrift om distriktstilskudd til eggproduksjon.

DATO: 26.11.1998 nr. 1091
DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)
PUBLISERT: I 1998 1698
IKRAFTTREDELSE: 01.12.1998
SIST-ENDRET: F09.11.2000 nr. 1133 (med virkning fra 01.07.2000)
HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 18
<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-19981126-1091.html>

§ 1. Formål

Formålet med distriktstilskuddet er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i eggproduksjonen som medvirker til å opprettholde bosetting og sysselsetting i *distriktene* ved å utjevne lønnsomheten i produksjonen.

Forskrift om kvoteordningen for melk.

DATO: 17.12.1997 nr. 1450
DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)
PUBLISERT: I 1997 2540
IKRAFTTREDELSE: 01.01.1998
SIST-ENDRET: F13.12.2000 nr. 1254 (fra 01.01.2001)
ENDRER: F16.12.1996 nr. 1316
HJEMMEL: L10.07.1936 nr. 6 § 19 , L10.02.1967 § 27a , F06.12.1996 nr. 1125
<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-19971217-1450.html>

§ 1. Formål

Formålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet.

Forskrift om prisutjevningsordningen for melk.

DATO: 30.06.2000 nr. 701
DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)
PUBLISERT: Avd I 2000 1627
IKRAFTTREDELSE: 01.07.2000
SIST-ENDRET:
ENDRER: F27.06.1997 nr. 711
HJEMMEL: L10.07.1936 nr. 6 § 6 , § 7 , § 8 , § 11 , § 13 , § 17
<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-20000630-0701.html>

§ 1. Formål

Prisutjevningsordningen for melk har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for lik melkepris uavhengig av melkeanvendelse og *lokalisering* av produksjonen.

Forskrift om prissystemet for korn, mel og kraftfôr under markedsordningen for korn.

DATO: 23.05.2001 nr. 549

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: I 2001 hefte 7

IKRAFTTREDELSE: 01.07.2001

SIST-ENDRET:

ENDRER: F14.07.1998 nr. 715, F01.08.1996 nr. 795

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 18 , L21.01.2000 nr. 7 § 3 og § 6 2001-0591

<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-20010523-0549.html>

§ 1. Formål

Formålet med prisnedskrivningstilskuddet er å sikre avsetning av norsk korn gjennom markedsordningen og å skrive ned prisen på råvarer til matmel og kraftfôr.

Formålet med matkorntilskuddsordningen er å skrive ned prisen på matkorn.

Formålet med å ilegge prisutjevningsbeløp på kraftfôr er å bidra til likeverdige priser på korn og andre råvarer i tilvirking av kraftfôr.

Forskrift om frakttilskott på slakt.

DATO: 08.01.1998 nr. 16

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: Avd I 1998 28

IKRAFTTREDELSE: 15.01.1998

SIST-ENDRET: F18.07.2000 nr. 779 (fra 01.07.2000)

ENDRER: F14.12.1984 nr. 2292

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 18

<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-19980108-0016.html>

Ved utforming av fraktordninga er det lagt vekt på følgende mål:

- Ordninga bør virke utjamnande på priser til produsent og forbrukar.
- Ordninga bør stimulere til nedskjæring av slakt i *næringsvake område*.
- Ordninga bør virke slik at den stimulerer til å minimalisere fraktkostnadene.
- Ordninga bør vere enkel å praktisere.

Forskrift om frakttilskudd for egg og krav til godkjenning av eggpakkerier.

DATO: 26.11.1998 nr. 1092

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: I 1998 1791

IKRAFTTREDELSE: 01.12.1998

SIST-ENDRET: F30.06.2000 nr. 707 (fra 01.07.2000)

ENDRER: F15.07.1994 nr. 912

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 18

<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-19981126-1092.html>

§ 1. Formål

Tilskuddsordningen skal medvirke til å *utjevne fraktkostnadene* ved innfrakt av egg fra produsent til godkjent eggpakkeri. Ordningen skal også bidra til å effektivisere innfrakten og stimulere til omsetning via godkjente eggpakkerier.

Forskrift om frakttilskuddsordninger for korn og kraftfôr under markedsordningen for korn.

DATO: 23.05.2001 nr. 548

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: I 2001 hefte 7

IKRAFTTREDELSE: 01.07.2001

SIST-ENDRET:

ENDRER: F30.06.2000 nr. 704, F22.11.1948 nr. 1

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 18

<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-20010523-0548.html>

§ 1. Formål

Formålet med tilskudd til mellomfrakt av korn er å utjevne *regionale* råvareprisforskjeller til mel- og kraftfôrindustrien, ved å gi tilskudd til frakt og håndtering fram til forbruksstedene.

Formålet med stedsfraktordningen er å *utjevne fraktkostnader* ved omsetning av kraftfôr til husdyrproduksjon.

Innenfor rammen av å utjevne transportkostnader, skal ordningene i sum virke til et mest mulig effektivt fraktsystem for omsetning av korn og kraftfôr.

Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på sentralt nivå.

DATO: 22.12.1999 nr. 1558

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: Avd I 2000 149

IKRAFTTREDELSE: 01.01.2000

ENDRER: F24.03.1994 nr. 1278

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 3 , F12.05.1995 nr. 413

<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-19991222-1558.html>

§ 1. Formål

Forskriften gjelder støtte til bygdeutviklingstiltak fra midler avsatt i jordbruksavtalen til slike tiltak over Landbrukets utviklingsfond (LUF) – tildeling på sentralt nivå.

Formålet med de sentrale BU-midlene er å bidra til en *bærekraftig næringsutvikling på bygdene* innen og i tilknytning til landbruk. Midlene skal nyttes til prosjektrettet virksomhet og tiltak av landsomfattende eller fylkesovergripende karakter.

Det skal særlig satses på å legge til rette for utvikling av de menneskelige og naturgitte ressurser knyttet til *bygda* og til landbruket. Tiltak for å skape strukturer og miljø for omstillinger i *bygdesamfunnene* og tiltak som har fokus på ungdom og rekruttering skal vektlegges.

Det skal legges særlig vekt på tiltak for kunnskapsbasert næringsutvikling og tiltak som legger forholdene til rette for utvikling av arbeidsplasser for kvinner.

Midlene kan også nyttes til utredningstiltak av interesse for de støtteordningene som finnes innenfor LUF.

Fordeling av sentrale BU-midler til *landbrukspolitiske prioriterte områder* kan fastsettes i tilknytning til jordbruksoppgjøret.

Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på fylkesnivå ved fylkesmannen.

DATO: 20.12.2000 nr. 1623

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: I 2000 3876

IKRAFTTREDELSE: 01.01.2001

ENDRER: F22.12.1999 nr. 1556

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 3 , F12.05.1995 nr. 413

<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-20001220-1623.html>

§ 1. Formål

Forskriften gjelder midler til bygdeutviklingstiltak avsatt i jordbruksavtalen over Landbrukets utviklingsfond (BU-midler) og som forvaltes av fylkesmannen.

Formålet med BU-midlene er å fremme lønnsom næringsutvikling på *bygdene* innen og i tilknytning til landbruket ved å:

- a) Medvirke til etablering og utvikling av småskalapregede virksomheter (tiltak).
- b) Fremme lokalsamfunnstiltak som legger forholdene til rette for næringsutvikling.
- c) Stimulere til rekruttering av begge kjønn til landbruket.

Hovedmålgruppen for midlene er personer med tilknytning til landbrukseiendom. Fellesprosjekter der også personer og bedrifter uten landbrukstilknytning deltar, samt tiltak som fører til økt verdiskaping fra landbruket og landbrukstilknyttet virksomhet, kan støttes.

Det skal særlig satses på menneskelige og naturgitte ressurser knyttet til bygda og til landbruket. Tiltak for å skape strukturer og miljø for *omstillinger i bygdesamfunnene* skal vektlegges.

Det skal legges særlig vekt på fremme av samarbeidstiltak og tiltak som gir lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygget næringsgrunnlag. Kvinner og ungdom under 35 år, skal prioriteres både for næringsmessige tiltak og andre tiltak.

§ 2. Geografisk virkeområde

BU-midlene kan nyttes i hele landet. Landbruksdepartementet fastsetter *fylkeskvoter* i henhold til rammer fastsatt ved jordbruksoppgjøret.

Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på fylkesnivå ved Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, SND.

DATO: 20.12.2000 nr. 1624

DEPARTEMENT: LD (Landbruksdepartementet)

PUBLISERT: I 2000 3881

IKRAFTTREDELSE: 01.01.2001

SIST-ENDRET:

ENDRER: F22.12.1999 nr. 1557, F26.02.1997 nr. 1539

HJEMMEL: L12.05.1995 nr. 23 § 3 , F12.05.1995 nr. 413

<http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-20001220-1624.html>

§ 1. Formål

Forskriften gjelder midler til bygdeutviklingstiltak avsatt i jordbruksavtalen over Landbrukets utviklingsfond (BU-midler) og som forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

Formålet med BU-midlene er å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket ved å:

- a) Medvirke til etablering og utvikling av småskalapregede virksomheter (tiltak).
- b) Fremme lokalsamfunnstiltak som legger forholdene til rette for næringsutvikling.
- c) Stimulere til rekruttering av begge kjønn til landbruket.

Hovedmålgruppen for midlene er personer med tilknytning til landbrukseiendom. Fellesprosjekter der også personer og bedrifter uten landbrukstilknytning deltar, samt tiltak som fører til økt verdiskaping fra landbruket og landbrukstilknyttet virksomhet, kan støttes.

Det skal særlig satses på menneskelige og naturgitte ressurser knyttet til bygda og til landbruket. Tiltak for å skape strukturer og miljø for omstillinger i bygdesamfunnene skal vektlegges.

Det skal legges særlig vekt på fremme av samarbeidstiltak og tiltak som gir lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygget næringsgrunnlag. Kvinner og ungdom under 35 år, skal prioriteres både for næringsmessige tiltak og andre tiltak.

§ 2. Geografisk virkeområde

BU-midlene kan nyttes i hele landet. Landbruksdepartementet fastsetter fylkeskvoter i henhold til rammer fastsatt ved jordbruksoppjøret.

Verkemiddel i skogbruket

Nedanfor presenterer vi nokre skogpolitiske verkemiddel. Vi fokuserer er på geografisk differensierte ordninger og på ordningar som kan ha regional effekt.

Skogavgift

Forskrift om bruk mv. av skogavgift (1994-04-20) (§1) seier at formål med forskrifta 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 ivaretatt, jfr. Skogbrukslovens §1.»

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

I følge FOR-2001-12-19-1672 om skogavgift for 2002, §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.lovdato.no/for/sf/ld/xd-20011219-1672.html>

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

Tilskott til skogkultur

Formålet med tilskott til skogkultur er «...å stimulere til etablering og oppbygging av kvalitetsskog samtidig som miljøverdiane 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 unntak av eigedommar i skogstroka i Austlandsfylka og Aust-Agder som har eit balansekvantum på over 3 000 m³ i vedkommande kommune etter skogbruksplanen (§ 2).

Forskrifta fastsett vilkår for å få tilskott, bl.a. kva tiltak det kan gjevast tilskott til. Fylkesmannen fastsetter kva tiltak av dei som er nemnde i forskrifta, som kan få tilskott og kor stort tilskottet skal vere i ulike område (§4). «Kommunen avgjer om eit skogkulturtiltak skal få tilskot.» (§ 6).

(<http://www.lovdatab.no/for/sf/ld/td-19940516-0366-0.html>)

Ein må kunne gå ut frå at det er betydelege skilnader mellom fylke i kva det vert betalt tilskott til og kor store tilskotta er.

Tilskott til skogbruksplanlegging

§ 1-1 i Forskrift om tilskudd 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.lovdatab.no/for/sf/ld/td-19940422-0318-001.htm>)

Statstilskott til etablering av skog på jordbruksareal ute av drift m.v

§1 i Forskrift om statstilskudd til etablering av skog på jordbruksareal ute av drift mv. (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.lovdatab.no/for/sf/ld/td-19920401-0206-0.htm>)

Tilskott til drift i vanskelig terreng

Formålet med tilskott til drift i vanskelig 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.lovdatab.no/for/sf/ld/hd-19940428-0335.htm>)

Transporttilskott i skogbruket

Forskrift om transporttilskott 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>)

Tilskott til bygging av skogsveg

I Forskrift om tilskott til bygging av skogsveier (1994-06-28), §1 Innledning, heter det at reglane gjeld for tilskott til bygging og ombygging av skogsveg for transport av tømmer ut av skogen, og for å lette adkomst og gi muligheter for rasjonell skjøtsel og drift.

Skogsveier vert bygde som bilveg og/eller traktorveg i samsvar med gjeldande normalar for skogsveg.

Forskrifta gjeld både for private og offentleg eigde skogar.

Skogsveg som kan få tilskott er definert som:

- «*Skogsveier* – når de skal kunne trafikkeres av tømmerbil med lass i hele barmarkperioden unntatt i teleløsningen og i perioder med stor nedbør.»
- «*Traktorveier* – når de skal trafikkeres av traktor med lass hele året unntatt i teleløsningen og i perioder med stor nedbør, samt inngå i det permanente driftsveinett. Utbedring og bygging av skogsveier er bare tilskuddsberettiget såfremt arbeidet medfører heving av veiklasse.»

Forskrifta er geografisk differensiert etter følgjande retningslinjer:

Statstilskott til skogsveg er avgrensa til følgjande satsar:

- I område som er definerte som skogstrok (kommunar som ikkje spesielt er nemnde i eit vedlegg til forskrifta), kan tilskottet gjevast med inntil 40 % av anleggskostnadene.
Etter fylkesmannens vurdering kan tilskottsprosenten for enkelte skogsveier unntaksvis aukast til maksimalt 60 % av anleggets totalkostnad. Dette gjelder særlig større fellesanlegg der muligheten for privat finansiering er liten.
- I kommunar omtala som kyststrok og fjellbygder eller spesielt utpeikte kommunar (finst i vedlegget til forskrifta), kan det gjevast tilskott med inntil 60 % av anleggskostnadene.

I Nordland, Troms og Finnmark fylker, kan det gjevast tilskott med inntil 75 % av anleggskostnadene. Maksimalt tilskott skal avgrensast til fellesanlegg som openbert fører til auka avverkning og generelt aukar den skoglege aktiviteten i området.

Vedlegg 3 Utvalde distriktspolitiske og landbruks- politiske kjenneteikn ved kvar kommune i landet

Kommune nr Namn	Distriktspol. prior.område	Sone, arb.avg.	Sentra- litet5	Sone faktisk	Sone dk-tilskott, mjølk brukt	Sone dk-tilskott, kjøtt faktisk	Sone dk-tilskott, kjøtt brukt	Sone AK- tilskott
101Halden	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
104Moss	E	14,1	1	B	B	0	0	1
105Sarpsborg	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
106Fredrikstad	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
111Hvaler	E	14,1	2	B	B	1, 2	1	1
118Aremark	C	14,1	2	B	B	1	1	1
119Marker	C	14,1	2	B	B	1	1	1
121Rømskog	C	14,1	5	B	B	1	1	3
122Trøgstad	E	14,1	2	B	B	1	1	1
123Spydeberg	E	14,1	2	B	B	1	1	1
124Askim	E	14,1	2	B	B	1	1	1
125Eidsberg	E	14,1	2	B	B	1	1	1
127Skiptvet	E	14,1	2	B	B	1	1	1
128Rakkestad	E	14,1	2	B	B	1	1	1
135Råde	E	14,1	1	B	B	0	0	1
136Rygge	E	14,1	1	B	B	0	0	1
137Våler	E	14,1	1	B	B	0, 1	0	1
138Hobøl	E	14,1	1	B	B	1	1	1
211Vestby	E	14,1	1	B	B	0	0	1
213Ski	E	14,1	1	B	B	0	0	1
214Ås	E	14,1	1	B	B	0	0	1
215Frogn	E	14,1	1	B	B	0	0	1
216Nesodden	E	14,1	1	B	B	1	1	1
217Oppegård	E	14,1	1	B	B	0	0	1
219Bærum	E	14,1	1	B	B	0	0	1
220Asker*	E	14,1	1	B	B	0	0	1
221AurskogHøland	E	14,1	2	B	B	1	1	3
226Sørum	E	14,1	1	B	B	1	1	3
227Fet	E	14,1	1	B	B	1	1	3
228Rælingen	E	14,1	1	B	B	1	1	3
229Enebakk	E	14,1	1	B	B	1	1	3
230Lørenskog	E	14,1	1	B	B	1	1	3
231Skedsmo	E	14,1	1	B	B	1	1	3
233Nittedal	E	14,1	1	B	B	1	1	3
234Gjerdrum	E	14,1	1	B	B	1	1	3
235Ullensaker	E	14,1	2	B	B	1	1	3
236Nes	E	14,1	2	B	B	1	1	3
237Eidsvoll	E	14,1	2	B	B	1, 2	1	3
238Nannestad	E	14,1	2	B	B	1, 2	1	3
239Hurdal	E	14,1	2	B	B	2	2	3
301Oslo	E	14,1	1	B	B	0	0	0
402Kongsvinger	C	14,1	3	B, C	B	2	2	3
403Hamar*	E	14,1	2	B	B	1, 2	1	1
412Ringsaker*	E	14,1	2	B, C	B	1, 2	1	1
415Løten	E	14,1	2	B	B	1, 2	1	1
417Stange	E	14,1	2	B	B	1, 2	1	1

418	Nord-Odal	E	10,6	2	B	B	2	2	3
419	Sør-Odal	E	14,1	2	B	B	1	1	3
420	Eidskog	C	10,6	3	B	B	2	2	3
423	Grune	C	10,6	3	B, C	B	2	2	3
425	Åsnes	C	10,6	3	B, C	B	2	2	3
426	Våler	C	10,6	3	B, C	B	2	2	3
427	Elverum	E	14,1	2	B, C, D	C	2	2	3
428	Trysil	B	10,6	4	E	E	3	3	5
429	Åmot	B	10,6	3	B, C, D	C	2, 3	2	5
430	Stor-Elvdal	B	6,4	5	C, D, E	D	2, 3	2	5
432	Rendalen	B	6,4	5	C, D	C	2, 3	2	5
434	Engerdal	B	6,4	5	E	E	3	3	5
436	Tolga	B	6,4	4	E	E	3	3	5
437	Tynset	B	6,4	4	D, E	D	3	3	5
438	Alvdal	B	6,4	4	D, E	D	3	3	5
439	Folldal	B	6,4	5	E	E	3	3	5
441	Os	B	6,4	4	E	E	3	3	5
501	Lillehammer	E	14,1	2	B, C	B	2	2	3
502	Gjøvik	E	14,1	2	B, C	B	2	2	3
511	Dovre	B	6,4	5	D	D	3	3	5
512	Lesja	B	6,4	5	D, E	D	3	3	5
513	Skjåk	B	6,4	5	D, E	D	2, 3	2	5
514	Lom	B	6,4	5	D, E	D	2, 3	2	5
515	Vågå	B	6,4	5	D, E	D	2, 3	2	5
516	Nord-Fron	B	10,6	4	C, D, E	C	2, 3	2	5
517	Sel	B	6,4	4	D, E	D	2, 3	2	5
519	Sør-Fron	B	10,6	4	C, D, E	C	2, 3	2	5
520	Ringebru	C	10,6	2	B, C, D	B	2, 3	2	5
521	Øyer	D	14,1	2	B, C, D	B	2	2	5
522	Gausdal	C	10,6	2	B, C, D, E	B	2, 3	2	5
528	Østre-Toten	E	14,1	2	B	B	2	2	3
529	Vestre Toten	E	14,1	2	B, C	B	2	2	3
532	Jevnaker	E	14,1	2	B	B	2	2	3
533	Lunner	E	14,1	2	B	B	2	2	3
534	Gran	E	14,1	2	B	B	2	2	3
536	Søndre Land	C	10,6	2	B, C	B	2	2	3
538	Nordre Land	C	10,6	2	B, C, D	C	2, 3	2	5
540	Sør-Aurdal	C	6,4	5	C, D	C	2, 3	2	5
541	Etnedal	C	6,4	5	C, D, E	D	3	3	5
542	Nord-Aurdal	C	6,4	4	D, E	D	2	2	5
543	Vestre Slidre	C	6,4	4	D, E	D	3	3	5
544	Øystre Slidre	C	6,4	4	D, E	D	3	3	5
545	Vang	C	6,4	5	D, E	D	3	3	5
602	Drammen	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
604	Kongsberg	E	14,1	2	B, C	B	1, 2	1	3
605	Ringerike	E	14,1	2	B, C	B	0	0	3
612	Hole	E	14,1	2	B	B	0	0	1
615	Flå	C	10,6	5	B	B	2	2	5
616	Nes	C	10,6	4	C, D, E	C	2, 3	2	5
617	Gol	C	10,6	4	D, E	D	2, 3	2	5
618	Hemsedal	C	10,6	5	D, E	D	3	3	5
619	Ål	C	10,6	4	D, E	D	3	3	5
620	Hol	C	10,6	4	E	E	3	3	5
621	Sigdal	C	10,6	5	B, C	B	1, 2	1	5
622	Krødsherad	D	14,1	2	B	B	2	2	5
623	Modum	E	14,1	2	B	B	1	1	3

624Øvre-Eiker	E	14,1	2	B	B	1, 2	1	1
625Nedre-Eiker	E	14,1	2	B	B	1	1	1
626Lier*	E	14,1	1	B	B	0, 1	0	1
627Røyken*	E	14,1	1	B	B	1	1	1
628Hurum	E	14,1	2	B	B	1	1	1
631Flesberg	D	14,1	2	B	B	2	2	5
632Rollag	C	10,6	2	C	C	2	2	5
633Nore og Uvdal	C	10,6	5	D, E	D	2, 3	2	5
701Borre	E	14,1	2	B	B	0	0	1
702Holmestrand	E	14,1	1	B	B	1	1	1
704Tønsberg	E	14,1	2	B	B	0	0	1
706Sandefjord	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
709Larvik	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
711Svelvik	E	14,1	2	B	B	0	0	1
713Sande	E	14,1	2	B	B	0	0	1
714Hof	E	14,1	1	B	B	1	1	1
716Våle	E	14,1	2	B	B	0	0	1
718Ramnes	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
719Andebu	E	14,1	2	B	B	1	1	1
720Stokke	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
722Nøtterøy	E	14,1	2	B	B	0, 1	0	1
723Tjøme	E	14,1	2	B	B	1	1	1
728Lardal	E	14,1	2	B	B	1	1	1
805Porsgrunn	E	14,1	2	B	B	2	2	3
806Skien	E	14,1	2	B	B	2	2	3
807Notodden	C	14,1	2	B, D	B	2	2	5
811Siljan	E	14,1	2	B	B	2	2	3
814Bamble	E	14,1	2	C	C	2	2	3
815Kragerø	D	14,1	2	C	C	2	2	5
817Drangedal	C	10,6	2	C	C	2	2	5
819Nome	C	10,6	2	B	B	2	2	3
821Bø	C	14,1	4	B, C	B	2	2	3
822Sauherad	C	14,1	2	B	B	2	2	3
826Tinn	B	10,6	4	E	E	3	3	5
827Hjartdal	C	10,6	3	C, D, E	D	2, 3	2	5
828Seljord	B	10,6	5	D, E	D	2, 3	2	5
829Kviteseid	B	10,6	5	D, E	D	2, 3	2	5
830Nissedal	B	10,6	5	D	D	2	2	5
831Fyresdal	B	10,6	5	D	D	2, 3	2	5
833Tokke	B	10,6	5	E	E	3	3	5
834Vinje	B	10,6	5	E	E	3	3	5
901Risør	D	14,1	2	C	C	2	2	5
904Grimstad	D	14,1	2	C	C	2	2	5
906Arendal	E	14,1	2	C	C	2	2	5
911Gjerstad	C	10,6	3	C	C	2	2	5
912Vegårshei	C	10,6	2	C	C	2	2	5
914Tvedestrand	E	14,1	2	C	C	2	2	5
919Froland*	E	14,1	2	C	C	2	2	5
926Lillesand	E	14,1	2	C	C	2	2	5
928Birkenes*	E	14,1	2	C	C	2	2	5
929Åmli	B	10,6	5	C	C	2	2	5
935Iveland	D	10,6	2	C	C	2	2	5
937Evje og Hornnes	D	10,6	2	C	C	2	2	5
938Bygland	C	10,6	5	C, D	C	2, 3	2	5
940Valle	C	10,6	5	D	D	3	3	5
941Bykle	C	10,6	5	E	E	3	3	5

1001 Kristiansand	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1002 Mandal	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1003 Farsund	D	14,1	4	C	C	2	2	5
1004 Flekkefjord	D	14,1	3	C	C	2	2	5
1014 Vennesla	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1017 Songdalen	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1018 Søgne	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1021 Marnardal	D	14,1	2	C	C	2	2	5
1026 Åseral	C	10,6	5	C, D	C	2	2	5
1027 Audnedal	C	10,6	2	C	C	2	2	5
1029 Lindesnes	D	14,1	2	C	C	2	2	5
1032 Lyngdal	D	14,1	3	C	C	2	2	5
1034 Hægebostad	C	10,6	5	C, D	C	2	2	5
1037 Kvinesdal	C	14,1	3	C, D	C	2	2	5
1046 Sirdal	C	10,6	5	C, D, E	C	2	2	5
1101 Eigersund	E	14,1	3	B, C	B	2	2	5
1102 Sandnes	E	14,1	1	A, B	A	0, 1	0	2
1103 Stavanger	E	14,1	1	A	A	0, 1	0	2
1106 Haugesund	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1111 Sokndal	C	14,1	3	C	C	2	2	5
1112 Lund	C	14,1	3	B, C	B	2	2	5
1114 Bjerkereim	E	14,1	2	A, B, C	A	1, 2	1	3
1119 Hå	E	14,1	2	A	A	0, 1	0	2
1120 Klepp	E	14,1	1	A	A	0	0	2
1121 Time	E	14,1	1	A	A	0	0	2
1122 Gjesdal	E	14,1	2	A, B, C	A	0, 1, 2	0	3
1124 Sola	E	14,1	1	A, B	A	0, 2	0	2
1127 Randaberg	E	14,1	1	A	A	0	0	2
1129 Forsand	D	14,1	2	C	C	2	2	5
1130 Strand	E	14,1	1	B	B	2	2	3
1133 Hjelmeland	C	10,6	5	B, C	B	2	2	5
1134 Suldal	C	10,6	5	C, D	C	2	2	5
1135 Sauda	C	10,6	4	C	C	2	2	5
1141 Finnøy	C	10,6	2	B, C	B	2	2	5
1142 Rennesøy	E	14,1	1	A, B	B	1, 2	1	5
1144 Kvitsøy	C	10,6	5	C	C	2	2	5
1145 Bokn	E	14,1	2	D	D	2	2	5
1146 Tysvær	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1149 Karmøy	E	14,1	2	C	C	2	2	5
1151 Utsira	B	10,6	5	D	D	2	2	5
1154 Vindafjord	C	10,6	5	C	C	2	2	5
1201 Bergen	E	14,1	1	D	D	2	2	5
1211 Etne	C	10,6	5	C, D	C	2	2	5
1214 Ølen	C	10,6	5	C	C	2	2	5
1216 Sveio	E	14,1	2	D	D	2	2	5
1219 Bømlo*	D	10,6	4	D	D	3	3	5
1221 Stord	E	14,1	3	D	D	2	2	5
1222 Fitjar*	D	14,1	5	D	D	2	2	5
1223 Tysnes	D	10,6	5	D	D	2	2	5
1224 Kvinnherad	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1227 Jondal	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1228 Odda	C	10,6	3	D	D	2, 3	2	5
1231 Ullensvang	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1232 Eidfjord	C	10,6	5	D	D	2, 3	2	5
1233 Ulvik	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1234 Granvin	C	10,6	5	D	D	2	2	5

1235 Voss	C	14,1	3	D	D	2, 3	2	5
1238 Kvam	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1241 Fusa	D	14,1	2	D	D	2	2	5
1242 Samnanger	D	14,1	2	D	D	2	2	5
1243 Os	E	14,1	1	D	D	2	2	5
1244 Austevoll	D	14,1	5	D	D	3	3	5
1245 Sund	E	14,1	1	D	D	3	3	5
1246 Fjell	E	14,1	1	D	D	3	3	5
1247 Askøy	E	14,1	1	D	D	3	3	5
1251 Vaksdal	D	14,1	2	D	D	2, 3	2	5
1252 Modalen	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1253 Osterøy	E	14,1	2	D	D	2	2	5
1256 Meland	E	14,1	2	D	D	3	3	5
1259 Øygarden	E	14,1	2	D	D	3	3	5
1260 Radøy	E	14,1	2	D	D	3	3	5
1263 Lindås	E	14,1	2	D	D	3	3	5
1264 Austrheim	E	14,1	5	D	D	3	3	5
1265 Fedje	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1266 Masfjorden	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1401 Flora	D	10,6	3	D	D	3	3	5
1411 Gulen	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1412 Solund	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1413 Hyllestad	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1416 Høyanger	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1417 Vik*	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1418 Balestrand*	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1419 Leikanger*	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1420 Sogndal*	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1421 Aurland	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1422 Lærdal*	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1424 Årdal	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1426 Luster	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1428 Askvoll	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1429 Fjaler	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1430 Gaular	C	10,6	3	D	D	2	2	5
1431 Jølster	C	10,6	3	D	D	2	2	5
1432 Førde	D	10,6	3	D	D	2	2	5
1433 Naustdal	D	10,6	3	D	D	2	2	5
1438 Bremanger	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1439 Vågsøy	C	10,6	4	D	D	3	3	5
1441 Selje	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1443 Eid*	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1444 Hornindal	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1445 Gloppen*	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1449 Stryn	C	10,6	4	D	D	2	2	5
1502 Molde	E	14,1	2	D	D	2, 3	2	5
1503 Kristiansund	C	14,1	2	D	D	2	2	5
1504 Ålesund	E	14,1	2	D	D	2	2	5
1511 Vanylven	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1514 Sande	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1515 Herøy	D	14,1	4	D	D	3	3	5
1516 Ulstein	D	10,6	2	D	D	2	2	5
1517 Hareid	D	14,1	2	D	D	2	2	5
1519 Volda	D	14,1	3	D	D	2, 3	2	5
1520 Ørsta	D	14,1	3	D	D	2, 3	2	5
1523 Ørskog	E	14,1	2	D	D	2	2	5

1524 Norddal	C	10,6	5	D	D	2, 3	2	5
1525 Stranda	C	10,6	4	D	D	2, 3	2	5
1526 Stordal	C	10,6	5	D	D	2, 3	2	5
1528 Sykkylven	D	14,1	2	D	D	2	2	5
1529 Skodje	E	14,1	2	D	D	2	2	5
1531 Sula	E	14,1	2	D	D	2	2	5
1532 Giske	E	14,1	2	D	D	2	2	5
1534 Haram	D	10,6	2	D	D	2, 3	2	5
1535 Vestnes	D	14,1	2	D	D	2	2	5
1539 Rauma	C	10,6	4	D, E	D	2, 3	2	5
1543 Nesset	C	10,6	2	D	D	2, 3	2	5
1545 Midsund	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1546 Sandøy	C	10,6	5	D	D	3	3	5
1547 Aukra	D	10,6	2	D	D	2	2	5
1548 Fræna	D	14,1	2	D	D	2	2	5
1551 Eide	C	10,6	2	D	D	2	2	5
1554 Averøy	C	14,1	2	D	D	2	2	5
1556 Frei	C	14,1	2	D	D	2	2	5
1557 Gjemnes	C	10,6	2	D	D	2, 3	2	5
1560 Tingvoll	C	10,6	5	D	D	2	2	5
1563 Sunndal	C	10,6	4	D	D	2, 3	2	5
1566 Surnadal	B	6,4	4	C, D	C	2, 3	2	5
1567 Rindal	B	6,4	5	C, D	C	2, 3	2	5
1569 Aure	B	6,4	5	D	D	3	3	5
1571 Halså	B	6,4	5	D	D	2	2	5
1572 Tustna	B	6,4	2	D	D	3	3	5
1573 Smøla	B	5,1	5	D	D	3	3	5
<hr/>								
1601 Trondheim	E	14,1	1	B, C	B	1, 2	1	4
1612 Hemne	B	6,4	4	D	D	2	2	5
1613 Snillfjord*	B	6,4	3	D	D	2	2	5
1617 Hitra	B	5,1	5	D	D	2	2	5
1620 Frøya	B	5,1	5	D	D	2	2	5
1621 Ørland	C	10,6	4	B, D	B	2	2	4
1622 Agdenes*	B	10,6	3	C, D	C	2	2	5
1624 Rissa	C	10,6	2	B, C, D	C	2	2	4
1627 Bjugn	B	10,6	5	B, C, D	B	2	2	4
1630 Åfjord	B	5,1	5	D, E	D	2	2	5
1632 Roan	B	5,1	5	D, E	D	2	2	5
1633 Osen	B	5,1	5	D	D	2	2	5
1634 Oppdal	B	6,4	4	D, E	D	3	3	5
1635 Rennebu	B	10,6	5	B, C, D, E	B	2, 3	2	5
1636 Meldal	B	10,6	3	B, C, D	B	2	2	4
1638 Orkdal	D	14,1	2	B, C, D	B	1, 2	1	4
1640 Røros	B	6,4	4	E	E	3	3	5
1644 Holtålen	B	6,4	5	D, E	D	2, 3	2	5
1648 Midtre Gauldal	C	10,6	2	B, C, D, E	D	2, 3	2	5
1653 Melhus	E	14,1	2	B, C	B	1, 2	1	4
1657 Skaun	E	14,1	1	B, C	B	1, 2	1	4
1662 Klæbu	E	14,1	1	B, C	B	2	2	4
1663 Malvik	E	14,1	1	B, C	B	1, 2	1	4
1664 Selbu	C	10,6	2	B, C, D	B	2, 3	2	5
1665 Tydal	B	6,4	5	D, E	D	3	3	5
<hr/>								
1702 Steinkjer	C	14,1	3	B, C, D, E	B	1, 2	1	4
1703 Namsos	B	5,1	3	C, D	C	2	2	5
1711 Meråker	B	10,6	5	C, D, E	C	2, 3	2	5
1714 Stjørdal	E	14,1	2	B, C	B	1, 2	1	4

1717Frosta	D	10,6	5	B	B	1, 2	1	4
1718Leksvik	C	10,6	5	C	C	2	2	5
1719Levanger	D	14,1	2	B, C	B	1, 2	1	4
1721Verdal	C	14,1	3	B, C, D, E	B	1, 2	1	4
1723Mosvik	B	10,6	5	C ?	C	2	2	5
1724Verran	B	10,6	3	C, D	C	2	2	5
1725Namdalseid	B	5,1	3	B, C, D	B	2	2	5
1729Inderøy	C	14,1	3	B	B	1, 2	1	4
1736Snåsa	B	6,4	5	B, C	B	2	2	4
1738Lierne	B	5,1	5	F	F	3	3	5
1739Røyrvik	B	5,1	5	F	F	3	3	5
1740Namsskogan	B	5,1	5	E	E	3	3	5
1742Grong	B	5,1	5	C	C	2	2	5
1743Høylandet	B	5,1	5	C	C	2	2	5
1744Overhalla	B	5,1	3	C	C	2	2	5
1748Fosnes	B	5,1	5	D	D	2	2	5
1749Flatanger	B	5,1	5	D	D	2	2	5
1750Vikna	B	5,1	4	E	E	2	2	5
1751Nærøy	B	5,1	5	D, E	D	2	2	5
1755Leka	B	5,1	5	F	F	3	3	5
1804Bodø	C	5,1	2	F	F	4	4	6
1805Narvik*	B	5,1	2	F	F	4	4	6
1811Bindal	B	5,1	5	E, F	E	4	4	6
1812Sømna	B	5,1	3	E	E	4	4	6
1813Brønnøy	B	5,1	3	E, F	E	4	4	6
1815Vega	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1816Vevelstad	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1818Herøy	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1820Alstahaug*	B	5,1	3	E, F	E	4	4	6
1822Leirfjord	B	5,1	3	E, F	E	4	4	6
1824Vefsn*	B	5,1	3	E, F, G	E	4	4	6
1825Grane	B	5,1	5	E, F, G	E	4	4	6
1826Hattfjelldal	B	5,1	5	F, G	F	4	4	6
1827Dønna	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1828Nesna	B	5,1	5	E, F	E	4	4	6
1832Hemnes	B	5,1	2	E, G	E	4	4	6
1833Rana	B	5,1	2	E, F, G	E	4	4	6
1834Lurøy	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1835Træna	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1836Rødøy	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1837Meløy	B	5,1	4	F	F	4	4	6
1838Gildeskål	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1839Beiarn	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1840Saltdal	B	5,1	3	F	F	4	4	6
1841Fauske	B	5,1	3	F	F	4	4	6
1842Skjerstad	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1845Sørfold	B	5,1	3	F	F	4	4	6
1848Steigen	B	5,1	5	F	F	4	4	6
1849Hamarøy	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1850Tysfjord	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1851Lødingen	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1852Tjeldsund	B	5,1	2	G	G	4	4	6
1853Evenes	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1854Ballangen	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1856Røst	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1857Værøy	B	5,1	5	G	G	4	4	6

1859	Flakstad	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1860	Vestvågøy	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1865	Vågan	B	5,1	3	G	G	4	4	6
1866	Hadsel	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1867	Bø	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1868	Øksnes	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1870	Sortland*	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1871	Andøy	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1874	Moskenes	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1901	Harstad	B	5,1	2	G	G	4	4	6
1902	Tromsø	C	5,1	2	G, H	G	4, 5	4	6
1911	Kvæfjord*	B	5,1	2	G	G	4	4	6
1913	Skånland	B	5,1	2	G	G	4	4	6
1915	Bjarkøy	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1917	Ibestad	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1919	Gratangen	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1920	Lavangen	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1922	Bardu	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1923	Salangen	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1924	Målselv	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1925	Sørreisa	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1926	Dyrøy	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1927	Tranøy	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1928	Torsken	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1929	Berg	B	5,1	5	G	G	4	4	6
1931	Lenvik	B	5,1	4	G	G	4	4	6
1933	Balsfjord	B	5,1	5	G, H	G	4, 5	4	6
1936	Karlsøy	B	0	2	H	H	5	5	6
1938	Lyngen*	B	0	5	H	H	5	5	6
1939	Storfjord	B	0	5	H	H	5	5	6
1940	Kåfjord*	A	0	5	I	I	5	5	7
1941	Skjervøy	A	0	4	I	I	5	5	7
1942	Nordreisa	A	0	4	I	I	5	5	7
1943	Kvænangen	A	0	5	I	I	5	5	7
2002	Vardø	A	0	4	J	J	5	5	7
2003	Vadsø	A	0	3	J	J	5	5	7
2004	Hammerfest	A	0	3	J	J	5	5	7
2011	Kautokeino	A	0	5	J	J	5	5	7
2012	Alta	A	0	3	I	I	5	5	7
2014	Loppa	A	0	5	J	J	5	5	7
2015	Hasvik	A	0	5	J	J	5	5	7
2017	Kvalsund	A	0	5	J	J	5	5	7
2018	Måsøy	A	0	5	J	J	5	5	7
2019	Nordkapp	A	0	4	J	J	5	5	7
2020	Porsanger	A	0	4	J	J	5	5	7
2021	Karasjok	A	0	4	J	J	5	5	7
2022	Lebesby	A	0	5	J	J	5	5	7
2023	Gamvik	A	0	5	J	J	5	5	7
2024	Berlevåg	A	0	5	J	J	5	5	7
2025	Tana	A	0	5	J	J	5	5	7
2027	Nesseby	A	0	5	J	J	5	5	7
2028	Båtsfjord	A	0	4	J	J	5	5	7
2030	Sør-Varanger	A	0	4	J	J	5	5	7

Vedlegg 4 Fordeling av kommunane etter jordbrukets del av total sysselsetjing i kommunen. 1998

Fylkes- nummer	30,0 % og meir	20,0- 29,9 %	15,0- 19,9 %	10,0- 14,9 %	5,0-9,9 %	3,0-4,9 %	1,0-2,9 %	under 1,0 %	Alle
1			1	4	5	1	5	2	18
2					6	3	9	4	22
3								1	1
4	1	2	2	2	8	3	4		22
5	2	4	5	3	7	3	2		26
6				2	7	4	6	2	21
7			1	1	4	2	7		15
8				1	7	4	4	2	18
9					6	3	5	1	15
10			1	3	4	4	2	1	15
11	3	4	3	5	4	4	1	2	26
12			2	6	10	6	8	2	34
14		3	6	5	6	4	1	1	26
15		4	5	7	13	4	4	1	38
16		4	5	7	5	2	1	1	25
17	2	6	5	3	7		1		24
18		7	4	4	11	7	7	5	45
19		2		5	10	3	3	2	25
20			1	3	1	3	4	7	19
Alle	8	36	41	61	121	60	74	34	435

Kjelde: Eiga samanstilling basert på PANDA-data.

Vedlegg 5 Utvalde nøkkeltal for skogbruket

Fylke	Totalt landareal, km ²	Produktivt skogareal, % av landareal, 1989	Talet på skog-eigedomar med meir enn 25 daa	Avverking for sal, 1000 kbm, 2000	Bruttoverdi, 1000 kr, 2000
Østfold	3 890	59	5 178	455	141 758
Akershus og Oslo	5 015	65	5 136	599	195 516
Hedmark	26 120	50	11 334	2 222	722 309
Oppland	24 073	28	11 046	1 088	343 366
Buskerud	13 850	39	7 411	821	252 798
Vestfold	2 140	57	3 672	251	76 740
Telemark	14 186	35	6 222	780	244 818
Aust-Agder	8 485	40	4 397	412	124 005
Vest-Agder	6 817	36	5 925	170	49 347
Rogaland	8 553	14	4 050	52	14 175
Hordaland	14 962	16	9 680	74	20 807
Sogn og Fjordane	17 925	14	7 364	69	18 785
Møre og Romsdal	14 596	19	8 957	91	27 064
Sør-Trøndelag	17 839	23	7 571	334	107 428
Nord-Trøndelag	21 056	28	6 330	515	163 457
Nordland	36 302	13	11 407	171	51 093
Troms	25 121	12	9 376	51	13 503
Finnmark	45 878	2	466	3	827
Landet	306 808	23	125 522	8156	2 567 796

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (2002), diverse tabellar.