

Kva skjer i landbrukspolitikken – og kva verknader har det? Kjem Hordalandslandbruket i klemme i den nasjonale landbrukspolitikken?¹

Av Rolf Jens Brunstad²

Trusselbildet

”Norge kan ikke forvente å selge fisk som dere har mye av til andre uten hindringer og til høy pris, samtidig som dere stenger ute andre matvarer som andre har god ressurstilgang på. Dere må gi slipp på beskyttelsen av norske særrettigheter, hvis ikke Norges ry som solidarisk og rettferdig land skal forsvinne”, sa generaldirektør Pascal Lamy i WTO på NHOs årskonferanse nylig.



– Norge må gi slipp på beskyttelsen av norske særrettigheter, sier Pascal Lamy

Uansett hva som skjer med WTO runden vil landbruket antakelig være utsatt for et kontinuerlig press både internasjonalt og nasjonalt for å senke både toll og internstøtte. Det er klart at internasjonale trender (anbefalinger fra OECD, CAP-reformer) vil skape et press for å redusere støtten til norsk jordbruk. Men Norge kommer neppe til ensidig å senke tollsatsene. De reduseres kun ved en ny WTO-avtale. Importvernet vil derfor bestå inntil videre.

Det vil være et internt press for å redusere budsjettstøtten. Årets jordbruksoppgjør kan bli et lite unntak på grunn av kommunevalget til høsten. Politikere pleier å være gavmilde i forkant av valg og særlig SP har mye å tjene ved et godt jordbruksoppgjør. Riis-Johansen

¹ Foredrag på Hordalandskonferansen arrangert av Hordaland Fylkeskommune 20. april 2007

² Professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole

må innfri. Det kan imidlertid ikke bli regelen. Det er jo allerede i dag WTO-grenser for hvor høy støtten kan bli.

Det kan også være et press på å redusere målprisene innenfor et høyt importvern. Industrien er veldig opptatt av det. Det kan også tenkes at flere målpriser oppheves (egg, gris), både for å skape intern konkurranse og for å innfri WTO-forpliktelsene.

Det er altså god grunn til å tro at både tollvernet og statsstøtten må reduseres betydelig i fremtiden. Før vi drøfter konsekvenser av slike kutt og mulige tilpasningsstrategier, kan det være nyttig å se litt nærmere på dagens situasjon i norsk jordbruk.

Dagens jordbruksstøtte

Norsk jordbruk støttes, ifølge tall fra OECD, med omlag 20 milliarder kroner per år. Dette inkluderer i tillegg til støtten over statsbudsjettet, den støtten som ligger i at bøndene kan selge varene på et beskyttet innenlandsk marked, slik at en kan oppnå priser som ligger langt over verdensmarkedsprisene. Denne skjermingsstøtten har i gjennomsnitt for årene 1998-2004 ligget på i overkant av 9 milliarder kroner. Tabellen viser utviklingen i jordbruksstøtten de siste 5 årene.

*Jordbruksstøtten og antall årsverk utført i jordbruket.
Millioner kroner. Kilde: OECD og NILF*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Støtte over statsbudsjettet	11.278	11.185	11.326	11.191	11.609	10.999	10.820
Skjermingsstøtte	9.944	9.423	7.796	8.089	10.390	10.199	9.147
Total støtte	21.222	20.608	19.122	19.280	21.999	21.198	19.994
Antall årsverk (1000)	82,4	81,6	78,9	75,9	74,4	72,0	69,2
Støtte per årsverk (1000 kroner)	258	253	242	254	296	294	289
Støtte i prosent av bruttoproduksjonsverdi	71	72	67	67	74	72	68

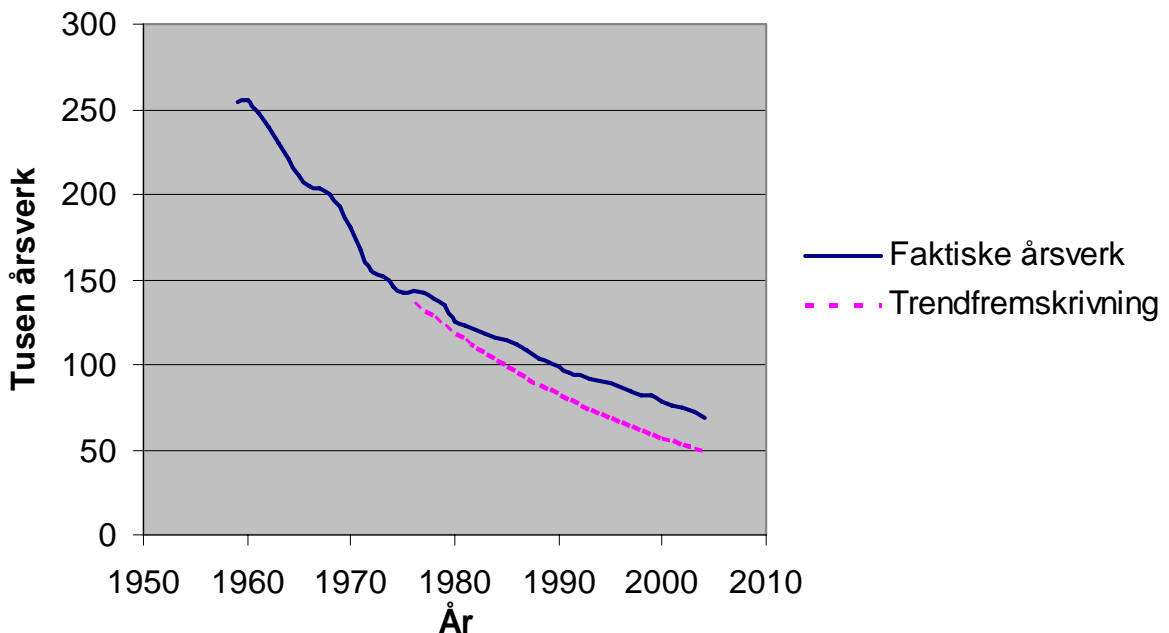
Mens statsstøtten er en overføring til bøndene som skattebetalerne betaler i forhold til sin generelle skatteevne, er skjermingsstøtten en overføring fra konsumentene, som de

betaler i forhold til sitt matkonsum. Skjermingsstøtten er dermed like reell som statsstøtten, selv om betalingsbyrden vil være litt forskjellig. Siden det er slik at folk med lav inntekt bruker en høyere andel av sin inntekt på mat, er skjermingsstøtten regressiv i den forstand at den betales med en høyere prosentsats jo lavere inntekt en har. Om vi betrakter et gjennomsnittshushold på 4 personer, vil dette husholdet betale omlag 20 tusen kroner årlig for å opprettholde dagens jordbruk – i om lag 11 tusen kroner over skatteseddelen og om lag 9 tusen kroner over husholdningsbudsjettet.

Synkende sysselsetting

Til tross for høy støtte går jordbrukssysselsettingen tilbake, selv om opptrappingen av jordbruksstøtten etter 1975 har bremsset utviklingen noe. Vi ser at jordbrukssysselsettingen i Norge har gått tilbake fra 254 tusen årsverk i 1959 til 69 tusen årsverk i 2004, eller 2,85 % per år i gjennomsnitt over disse 45 årene. Det såkalte opptrappingsvedtaket i desember 1975 betydde en merkbar oppbremsing av denne trenden. Fra 1959 til 1975 gikk jordbrukssysselsettingen tilbake med gjennomsnittlig 3,57 % per år, mens gjennomsnittet etter 1975 ligger mer enn ett prosentpoeng lavere med 2,44 %. De senere år ser vi imidlertid at tilbakegangen skyter ny fart med en gjennomsnittlig reduksjon på 3,24 % per år for de siste fem årene. Den stiplede kurven viser hvordan jordbrukssysselsettingen ville ha utviklet seg dersom den prosentvise årlige reduksjonen hadde vært på samme nivå som gjennomsnittet for perioden 1959-75.

Figur 1: Utvikling i antall årsverk i jordbruket



Hvorfor er det så dyrt?

Ugunstig klima og topografi

En opplagt årsak til at det høye aktivitetsnivået i norsk jordbruk krever mye støtte, er at det på grunn av klima og topografi er vanskelig å drive jordbruk i her. For eksempel er hvete og potetavlingene per arealenhet om lag 40 % lavere enn i Sentraleuropa. I samfunnsøkonomisk terminologi betyr det at Norge har en komparativ ulempe i jordbruksproduksjon. Dette er det vanskelig å gjøre noe med.

”Urasjonell” smådrift

Men det høye kostnadsnivået skyldes også faktorer som vi kan påvirke. For eksempel utnytter vi i veldig liten grad de stordriftsfordelene som finnes i moderne jordbruk. Jordbruket preges derfor i stor grad av smådrift. For melkeproduksjon finner Løyland og Ringstad³ at dersom dagens melkebruk (gjennomsnittlig størrelse 13,8 årskyr) blir erstattet med bruk på 25 årskyr, vil kostnadene gå ned med 3,7 milliarder kroner og antall bruk reduseres med 50 %. Dersom dagens kornbruk (gjennomsnittlig størrelse ca. 175 dekar) blir erstattet med bruk på 500 dekar, vil kostnadene gå ned med 1,2 milliarder kroner og antall bruk reduseres med 70 %.

Overproduksjon

En annen årsak til det høye kostnadsnivået er at det fremdeles er betydelige problemer med overproduksjon i norsk jordbruk. I 2003 ble det for eksempel eksportert melkeprodukter tilsvarende 190 millioner liter melk, eller 12 % av produksjonen, til priser som var betydelig under produksjonskostnadene. Tapet knyttet til denne eksporten var på om lag 900 millioner kroner.



Eksporten av ost støttes med om lag 50 kroner per kilo. Foto: Tine

Overproduksjon henger igjen sammen med den måten jordbruksstøtten er utformet på. Produksjonsavhengig støtte stimulerer sterkt til produksjon, noe som i et regulert marked lett gir overproduksjon. Som det fremgår av tabellen var 53 % av jordbruksstøtten i Norge i 2004 klassifisert som produksjonsavhengig støtte ifølge OECD.

³ Løyland, K. og Ringstad V. (1999): Stordriftsfordeler og skalautvidende tekniske endringer i norsk jordbruk. *Landbruksøkonomisk forum* 16: 53-66.

Jordbruksstøtte 2004. Millioner kroner.

Kilde: OECD

Skjermingsstøtte	9.147 (46%)
Pristilskudd	1.351 (7%)
Produksjonsavhengig støtte, totalt	10.498 (53%)
Areal- og dyretilskudd	3.963 (20%)
Annen statsstøtte	5.532 (28%)
Total støtte	19.994 (100%)

Mulige tilpasningsstrategier til et lavere støttenivå

- **Effektiviseringsstrategien**
 - Opprettholde dagens produksjonsnivå til lavest mulig bedriftsøkonomiske kostnader
- **Fellesgodestrategien**
 - Premiere såkalte positive eksternaliteter fra jordbruket

Det finnes to hovedstrategier for å møte dette. Det ene er en effektiviseringslinje hvor vi prøver å opprettholde mest mulig av produksjonen til lavest mulige enhetskostnader. Den andre hovedstrategien er at vi ser på positive eksternaliteter fra jordbruket og bruker landbrukspolitikken til å premiere dem, noe som vil gi lavere bedriftsøkonomisk effektivitet og lavere produksjon, men høyere samfunnsøkonomisk nytte. I praktisk politikk kan en selvfølgelig tenke seg mellomformer, f. eks. at en legger til rette for strukturrasjonalisering og stordrift på flatbygdene og fokuserer på fellesgoder i andre deler av landet.

Fellesgoder som jordbruket bidrar til

- **Kulturlandskap**

*Jag trivs bäst i öppna landskap
nära havet vill jag bo
Några månader om året
så att själen kan få ro*

Ulf Lundell

Landskapet gir tilfredsstillelse til en stor del av befolkningen. Det kan variere mellom individ hva som tillegges verdi ved kulturlandskapet. Noen kan legge vekt på verdien av at de kan bruke arealet. Andre kan legge vekt på at landskapet eksisterer uten at de har brukt eller har tenkt å bruke det.

I kulturlandskapet produseres private goder som jordbruksvarer, men landskapet har verdi utover vareproduksjonen. Dessuten vil kulturlandskapet i mange tilfeller være viktig for turistnæringen i mange regioner og lokalsamfunn, som i Hardanger eller Sogn. Fra Østerrike har en eksempler på at turistnæring og lokalsamfunn finner det lønnsomt å støtte det lokale jordbruket med egne midler for å opprettholde et vakkert kulturlandskap.

- **Matvaresikkerhet**

*De skal samle inn alle matvarene
i disse gode årene som kommer,
og under faraos ledelse skal de lagre
matkorn i byene og ta vare på det der.
Kornet skal tjene til forsyning for landet
i de sju årene som kommer over Egypt,
så folket ikke går til grunne av sult*

*Første Mosebok, 41. kapittel,
vers 35*

Evnen til å forsyne befolkningen med mat til enhver tid omtales som matvaresikkerhet. Men produksjonen under normale forhold trenger ikke å være lik produksjonen i en krisetid. Dette skyldes naturligvis at en kan omstille produksjonen under en krise, f. eks. fra beiteland til åkerdrift. En mer effektiv måte å forberede seg på en langvarig blokade er å holde strategiske lagre av mat som kan brukes den første tiden etter at en krise er inntruffet, samtidig som en har tilstrekkelige reserver med jordbruksland og -kapital slik at produksjonen kan økes gradvis etter hvert som lagrene tømmes. Det er også viktig at en opprettholder et visst kunnskapsnivå når det gjelder produksjon av matvarer. Antall bønder som trengs for å sikre dette er imidlertid betydelig lavere enn i dagens situasjon. Dagens politikk som i stor grad går ut på maksimal utnyttelse av arealressursene for matproduksjon, gir neppe god matvaresikkerhet.

- **Bosettingsmønster og landlig livsstil**

*Det sku bo folk i husan.
Husan e som folk.
Folk treng hus og hus treng folk.
I all si tid.*

Ola Bremnes, Folk i Husan,

Det er verdifullt å bevare spredt bosetting og bosetting i utkantstrøk, og jordbruket bidrar til dette gjennom å gi sysselsettingsmuligheter i disse områdene. På den annen side er det vel etablert at den samfunnsøkonomisk mest effektive måten å sikre bosettingen i et område er å gi generell inntektsstøtte til alle innbyggerne eller generelle lønns subsidier til all næringsvirksomhet i området, og ikke ved å gi støtte begrenset til en næring. Den implisitte arbeidskraftsubsidieringen som ligger i den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften kan være et eksempel på slik støtte. Særskilt støtte til en enkelt næring som jordbruket, kan eventuelt begrunnes hvis det av en eller annen grunn skulle være et allment ønske om å konservere næringsstrukturen eller den landlige livsstilen, f. eks. av hensyn til turisme eller nostalgi.

Effektiviseringsstrategien vil ramme Hordalandsjordbruket

I tabellen nedenfor har vi simulert ved hjelp av SNF/NILFs modell JORDMOD to rendyrkede utgaver av hovedstrategiene for tilpasning⁴. Vi har forutsatt et verste utfall når det gjelder tollkutt, dvs kutt i tråd med USAs forslag. Kuttene blir neppe så omfattende slik at utslagene vil bli mindre dramatiske enn det tabellen viser.

For effektiviseringsstrategien har vi forutsatt at produksjonen opprettholdes på minst på dagens nivå for alle hovedprodukter i norsk jordbruk utenom melk, hvor vi forutsetter at dumpingeksporten av ost må opphøre. Skjermingstøtten vil falle til en femtedel, mens det bare vil være mulig å redusere statsstøtten med 10%, til tross for en meget dramatisk strukturrasjonalisering hvor produksjonen i sin helhet foregår på de aller største driftsenhetene. Støtten kommer også i sin helhet som produksjonsavhengig støtte, som faller i den gule kategorien i WTO forhandlingene. Dersom det blir noen WTO avtale må høyst sannsynlig denne støtten kuttes med betydelig mer enn 10%, og dermed vil det ikke være mulig å holde produksjonen på dagens nivå.

Sysselsettingen faller til godt under halvparten av dagens nivå, og distriktsjordbruket blir rammet mye hardere enn jordbruket i sentrale strøk. Hordalandsjordbruket, og for den saks skyld vestlandsjordbruket nord for Jæren, faller i modellen i sin helhet i denne kategorien. Vi kan derfor slå fast at en effektiviseringsstrategi vil spenne ut et særdeles dystert fremtissperspektiv for Hordalandsjordbruket.

For fellesgodestrategien har vi lagt inn betalingsvilje for fellesgodene kulturlandskap, matvaresikkerhet og bosettingsmønster/landlig livsstil i modellen. Produksjonen faller for de fleste produktkategorier. Sysselsettingen holder seg bedre oppe enn i effektiviseringsstrategien, og distriktene kommer markert bedre ut, mens det motsatte er tilfelle for sentrale strøk. Dette skyldes at denne strategien legger opp til en betydelig

⁴ Se Brunstad, R. J. og Gaasland, I. (2006): WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra?, Økonomisk Forum, nr. 1 2006, 37-47.

ekstensivering av produksjonene, og betydelig mindre bruksstørrelser. Dette sees for eksempel på kjøttproduksjonen. Mens effektiviseringsstrategien ville medføre en økning av storskala svinekjøttproduksjon med nesten 25% i forhold til dagens nivå, legger fellesgodestrategien opp til en økning av sauekjøttproduksjonen med en sjettedel, samtidig som produksjonen av svinekjøtt reduseres til en femtedel.

Simuleringer av tilpasningsstrategier under forutsetning av tollkutt i tråd med USAs forslag Kilde: Brunstad og Gaasland, Økonomisk forum nr. 1,2006

<i>Tall i prosent av dagens nivå</i>	Effektivisering	Fellesgoder
Melk	83,8	56,1
Kjøtt	110,5	48,5
Svinekjøtt	124,4	20,9
Sauekjøtt	100,0	117,0
Egg	100,0	33,3
Korn	100,0	57,8
Poteter	100,0	106,7
Arealbruk	87,1	62,4
Åker	96,8	58,1
Eng	81,5	79,6
Årsverk	42,4	50,3
Distrikter	34,2	49,9
Sentrale strøk	59,2	51,0
Totalstøtte	58,8	49,0
Skjermingsstøtte	19,4	22,4
Statsstøtte	89,5	69,8

Det kan virke rart at arealbruken minker mer i fellesgodealternativet enn i effektivitetsscenarioet, siden det å hindre tilgroing er et viktig element i verdien av kulturlandskapet. Dette skyldes imidlertid at modellen ikke kvantifiserer beiteareal, som vil øke under fellesgodestrategien.

I modellens streben etter å produsere fellesgodene mest mulig effektivt, genererer den virkemidler som er direkte rettet mot disse godene. For å skape et vakkert og variert kulturlandskap, vil det være målrettet å utbetale *arealstøtte* til bønder som holder jordbruksarealet i hevd ut fra definerte kriterier. Siden kulturlandskapets verdi er høyere for kultur- og utmarksbeite enn for kornproduksjon, kan det samtidig være lurt å kombinere arealstøtten med *husdyrstøtte*. For å sikre en beredskap som gjør det mulig å produsere nok mat til landets befolkning under en eventuell krise, vil det være målrettet å benytte en kombinasjon av *arealstøtte*, *husdyrstøtte* og *årsverkstilskudd*. *Arealstøtte* vil

bidra til at jordbruksarealet holdes i hevd, mens *husdyrstøtte* vil være et treffsikkert virkemiddel for å opprettholde en dyrestamme. Sysselsetting og kompetanse innenfor jordbruksproduksjon sikres ved å kombinere disse virkemidlene med *årsverkstilskudd*. Endelig tilgodesees bosettingsmålet mest effektivt ved *årsverkstilskudd*.

Selv om skjeringsstøtten blir om lag lik i de to alternativene ser vi at fellesgodestrategien kan klare seg med langt mindre statsstøtte enn effektiviseringsstrategien. Dessuten vil statsstøtten ikke falle i kategorien produksjonsstøtte, men i kategoriene årsverkstøtte og areal- og dyretilskudd. Dette er kategorier som det antakelig er atskillig lettere å få akseptert som lovlig, dvs. såkalt grønn støtte, i WTO sammenheng. Det er derfor all grunn til å tro at den statsstøtten som er nødvendig i fellesgodestrategien, vil kunne være akseptabel under en eventuell ny WTO avtale.

Det er ingen tvil om at av de to rendyrkede strategiene som er presentert her, er det fellesgodestrategien som ville være den gunstigste for Hordalandsjordbruket.

Hvor går den norske jordbrukspolitikken?

- Brorparten av den norske jordbruksstøtten er i dag produksjonsavhengig
- Når vi allikevel har et jordbruk preget av småskaladrift, skyldes dette *strukturprofilen* – en rekke støtteordninger avtrappes etter størrelse og konsesjonsgrenser
- I WTO forhandlingene har Norge forsøkt å holde fast ved og argumentere for en støtteprofil med produksjonsavhengig støtte som et bærende element
- Beholdes dette bærende elementet samtidig som systemet settes under press i retning av støttereduksjon, vil strukturprofilen stadig svekkes og vi ender i effektiviseringsscenarioet.
- Resultatet kan bli katastrofalt for Vestlandet og Hordalandsjordbruket som vil få en stadig synkende andel av den støtten vi får lov til å gi



Min påstand er at den kursen som landbrukspolitikken ligger på nå, på sikt vil konvergere mot den første hovedstrategien, og at denne hovedstrategien antakelig vil slå særlig dårlig ut for Vestlandsjordbruket nord for Jæren, mens Vestlandsjordbruket antakelig vil komme langt bedre ut relativt sett dersom vi velger den andre hovedstrategien. Vi har allerede sett at Vestlandsjordbruket de siste årene har fått en reduksjon i sin andel av produksjonstilleggene. Strukturprofilen er allerede betydelig redusert. I tillegg er det innført nye tilskudd (bl.a. driftstilskudd til ammekyr) som ikke favoriserer Vestlandsjordbruket. Det fører til større positiv korrelasjon mellom støtte og bruksstørrelse - slik var det ikke før. Dermed får de små Vestlandsbrukene en stadig mindre andel av kaken, selv når kaken kan være like stor som før. Svaret på spørsmålet som ble stilt i foredragets tittel er derfor ja, Hordalandsjordbruket vil komme i klemme i den nasjonale landbrukspolitikken dersom denne ikke legges fundamentalt om.

Sånn sett burde Vestlandsjordbruket omfavne fellesodestrategien og jobbe for at det blir riktig implementert - gjerne basert på undersøkelser om betalingsvillighet. I dag er det stor avstand mellom uttalte landbrukspolitiske mål (multifunksjonalitet) og utformingen av virkemiddelsystemet.