

John Lilleborge
Lilleborgeveien 24
1657 Torp

Inntektsutvalget
Att.: Ola Grytten

Fredrikstad, 29.12.2021

Innspill til gjennomgang av grunnlagsmateriale for inntektsmåling i jordbruket

Det vises til mandat av 13.8.2021. Jeg ønsker å gi innspill til utvalgets arbeid med utredning av inntektsdannelsen i jordbruksnæringen og inntektsmåling av denne for sammenligning med andre grupper. Jeg er landbruksøkonom og tidligere landbruksbyråkrat fra 1984-1999, herunder som sakkyndig i Statens forhandlingsutvalg for jordbruksoppgjøret (1985-1990). Etter 1999 har jeg vært selvstendig konsulent med oppdrag for ulike aktører. Jeg har vært leder i Kornbøndenes Interesseorganisasjon (KiO) i 2 omganger fra 2007.

I mine ulike funksjoner har jeg derfor erfaring både fra inntektsmåling på nivå, slik det var med modellbrukssystemet frem til 1993, og måling kun av inntektsutvikling slik det ble med innføring av Totalkalkylen som grunnlagsmateriale etter 1993.

Inntektsdannelsen for selvstendig næringsdrivende, og måling av denne, er kompleks, men ikke uoverstigelig komplisert. Det er viktig å kjenne strukturen i næringen, slik at relevante inntekter og kostnader i den delen som skal omhandles, kommer med. For jordbruket er det avgjørende at nær sagt alle bruttointekter for de næringsdrivende primærprodusentene er regulert gjennom jordbruksavtalesystemet, mens de alle fleste innsatsfaktorene i produksjonene er markedsbestemt, og i vesentlig grad følger internasjonale markedspriser. Dette gir utfordringer, og bonden blir som følge av dette totalt prisgitt at kostnadsøkninger håndteres konsistent og kompenseres for på inntektssiden. Jordbruket og bonden har ikke uten videre muligheten til på egen hånd å velte kostnadsøkninger videre i verdikjeden, slik andre markedsaktører normalt har. Kostnadsdekning oppnås i all hovedsak enten gjennom endrede bevilgninger over statsbudsjettet, eller ved endringer i prisreguleringene i jordbruksavtalen. Nettoinntekten – uansett hvordan den måles – blir da uvegerlig sårbar for unøyaktigheter både i periodisering og i tallgrunlaget ellers. Det er derfor et svært viktig arbeid utvalget skal utføre, med behov for høy presisjonsgrad.

Inntektsmåling på nivå

Mandatet adresserer inntektsmåling på nivå som tema, sett i forhold til måling av relativ utvikling mot andre grupper som i dag. Det er etter min oppfatning helt avgjørende å gjeninnføre måling på nivå. Sviktende inntekter i norsk jordbruk skyldes flere faktorer, men de to viktigste er:

1. Manglende referanser til inntektsnivå siden 1993, kombinert med at den relative utviklingen i forhold til andre grupper har blitt målt i prosent.
2. Dels undervurdert, og dels manglende kostnadsføring i Totalkalkylen, særlig av egenkapitalkostnader, kombinert med at resultatmålet har blandet sammen vederlag til arbeid med vederlag til egenkapital.

Dette er tema som siden 2007 har blitt adressert i KiOs årlige innspill til jordbruksforhandlingene. Jeg viser til side 1 i vedlagte innspill fra mars 2007, der begge tema kort ble satt på dagsorden, og det ble bedt om en nærmere utredning av «*grunnlagsmateriale og inntektsbegrep som benyttes ved jordbruksforhandlingene*». Gjennom de 14 år som har gått siden dette, har KiOs posisjon blitt videreutviklet, herunder i tilknytning til arbeidet i 2016 og 2017 med Stortingsmelding nr. 11 (2016-

2017). Jeg vedlegger, som oppsummering av dette arbeidet, KiOs innspill til jordbruksforhandlingene i 2017 (mars 2017), der også KiOs innspill (av februar 2016) til arbeidet med nevnte stortingsmelding, og avgitt høringsuttalelse (av januar 2017) til Næringskomiteens behandling av meldingen, var vedlagt. For Inntektsutvalgets arbeid viser jeg spesielt til

- sidene 2, 4 og 5 i dokumentet av mars 2017, samt
- sidene 5 (fra «*Inntektsmål avgjørende [...]»*) til og med 10 i dokumentet av januar 2016.

Jeg er ikke lenger leder i KiO, men jeg innestår fortsatt for de aktuelle resonnementene, selv om disse i form i betydelig grad står som «krav» i det som var KiOs «kravdokument» med innspill overfor jordbruksavtalepartene (mars 2017).

Som nevnt ovenfor, og nærmere begrunnet i vedleggene der «*inntektsgap*» er begrepet som er benyttet om distansen i inntektsnivå mellom jordbruket og sammenligningsgruppen, er inntektsmåling på nivå avgjørende for å sikre tilstrekkelig inntektsutvikling i jordbruket. Med bakgrunn i Hurdalsplattformen fra regjeringen Støre, der det varsles en «*plan for å tette inntektsgapet mellom jordbruket og andre grupper i samfunnet*», og det henvises til at det igangsatte arbeidet til Inntektsutvalget skal «*sikre riktig tallgrunnlag for jordbruksoppgjøret, iberegnet å måle inntektsnivået og ikke bare inntektsutviklingen*», anser jeg at mandatets formuleringer er ytterligere klarlagt på dette punktet. Jeg legger derfor til grunn at utvalget vil legge hovedarbeidet på utredning av inntektsmåling på nivå, uten at jeg eller andre fremfører ytterligere argumentasjon for dette.

Dette aktualiserer imidlertid mandatets «skal»-punkter nr. 5 – 8, og jeg vil på disse punktene avslutningsvis knytte noen supplerende kommentarer til de resonnementer som er fremført i vedlagte KiO-dokumenter på det aktuelle, henviste sidene.

Til mandatpunktene 5 og 6 om Totalkalkylen og om kjøp/leie av jord og melkekvoter

Totalkalkylen er et sektorregnskap, og har som sådant flere utfordringer og mangler for bruk som grunnlagsmateriale for inntektsmåling for jordbruket. Flere av disse er knyttet til selve sektoravgrensningen, men det er også utfordringer tilknyttet fraværet av effektivitetsforutsetninger, særlig knyttet til inntektsmåling på nivå.

Nærmere om sektoravgrensningen

Utviklingen i jordbruksnæringen har definitiv løpt fra nåværende sektoravgrensning i Totalkalkylen. Alle som eier jord eller gårdsbruk driver ikke jordbruksvirksomhet. Gitt at et inntektsmål for norsk jordbruk skal være knyttet til de faktiske næringsutøverne, hvilket har vært intensjonen, må de som ikke utøver jordbruksnæring avgrenses bort. Dette må gjelde alle som ikke bruker en eller flere av jordbrukets ressurser til næringsvirksomhet. I dag teller slike med, hvilket medfører at både jordleie og kvoteleie (av melkekvoter) ses på som internomsetning i sektoren. Reelle kostnader for de aktive næringsdrivende ses dermed bort fra, og dette blir åpenbart feil i form av en overvurdering av inntektsnivå for gruppen som helhet.

Teknologisk utvikling og strukturutvikling med sikte på effektivisering i form av stordriftsfordeler, har (rett eller galt) medført at omfanget av både jordleie og kvoteleie har økt mye. Nærmere halvparten av all fulldyrket jord i Norge er nå leiejord. Effekten av skjev sektoravgrensning er derfor en betydelig overvurdering av inntektsnivå. Leie betalt til de som kun eier et jordbruksareal uten å drive dette, eller et gårdsbruk, evt. også med melkekvote, må kostnadsføres, som en følge av en naturlig sektoravgrensning til næringsdrivende, f.eks. til de som mottar tilskudd under jordbruksavtalesystemet. Dette må gjelde uavhengig av om det er Totalkalkylen eller annet grunnlagsmateriale som skal benyttes for inntektsmåling.

Nærmere om effektivitetsforutsetninger

Jordbruket har hatt en sterk produktivitetsutvikling, og de fleste bønder opplever et sterkt effektivitetspress i hverdagen. Det er etter min oppfatning likevel nødvendig å legitimere inntektsmåling på nivå for selvstendig næringsdrivende gjennom effektivitetskrav både til arbeidsforbruk og til kapitalinnsats i form av nødvendige investeringer i gårdsdriften (jordarealer, driftsbygninger og annet produksjonsutstyr). Dette skyldes ikke minst at en del maskiner med tilhørende utstyr kan benyttes utenfor jordbrukssektoren, herunder i bygg- og anleggsvirksomhet, hvilket medfører at det er nødvendig å sikre en riktig avgrensning av slikt kapitalutstyr tilordnet jordbruksvirksomheten. En form for normering av innsatt arbeid og egenkapital er derfor nødvendig

Av erfaring tør jeg hevde at normerte effektivitetsforutsetninger må bygges inn i modeller på mikro-nivå, altså i en form for modell på enkeltbruksnivå. Dette kan gjennomføres i form av «tekniske kalkyler», men det er selvsagt også fornuftig å basere modellene på adekvate, bearbejdede regnskapsregistreringer på faktisk drevne bruk, slik vi har med driftsgranskningene (NIBIO). Det er da avgjørende å være klar over at i lønnsomhetsbetraktninger som skal legge grunnlag for fremtidsrettet drift, må ressursinnsatsen kunne repeteres hvert år. Dette innebærer at kapitalutstyret i en slik modell må normeres basert på prinsippet om nedskrevet gjenanskaffelsesverdi.

Det er en egen utfordring å akkumulere og vekte sammen et sett av enkeltmodeller til å omfatte jordbruket totalt. I det tidligere modellbrukssystemet var det en egen sammenveings-modell for dette formålet. En slik modell må kalibreres opp mot de totalvolumer som registreres i Totalkalkylen eller i annen statistikk over total jordbruksproduksjon. Dette er nok likevel en bedre måte enn å forsøke å legge effektivitetsforutsetninger inn i Totalkalkylen som sådan.

Til mandatpunktene 7 og 8 om «Vederlag til arbeid og egenkapital»

Resultatmålet «Vederlag til arbeid og egenkapital» har vært en alvorlig tredemølle for inntektsutviklingen i norsk jordbruk siden 1993. Bonden må investere i egen arbeidsplass for å opprettholde arbeidsinntekt. Sammenligning av bondens inntekt, før fratrukk av egenkapitalkostnader, med arbeidslønn i andre grupper, gir spesielt store utslag over tid når kapitalinnsatsen i jordbruket øker kraftig som følge av teknologisk utvikling. Jeg viser igjen til ovennevnte henvisninger til vedlagte dokumenter fra KiO.

Det er derfor gledelig at mandatet eksplisitt adresserer utredning av å «*splitte resultatet i vederlag til arbeid og avkastning til egenkapital*», samt «*hvordan egenkapitalen som skal gis godtgjøring skal beregnes/fastsettes*». Som fremført ovenfor, og i vedlegg, er et framoverskuende verdsettelsesprinsipp nødvendig, dvs. at ved eventuell normering av egenkapitalkostnader basert på registrering av allerede foretatte investeringer, må nedskrevet gjenanskaffingsverdi legges til grunn for å reflektere markedsutviklingen.

Det er videre nødvendig å fastsette et adekvat avkastningskrav til den normerte egenkapitalbindingen i norsk jordbruk, og i likhet med Norges Bondelag oppfordrer jeg utvalget til å foreslå og begrunne et slikt avkastningskrav. Avkastningskravet bør fastsettes i form av en nærmere spesifisert risikofri rente, tillegg en adekvat risikopremie for norsk jordbruk.

Det er likevel fastsetting og normering av kapitalvolumet i jordbruket som er den viktigste faktoren for å kunne beregne egenkapitalkostnadene (avkastning til egenkapital). Som påpekt i vedlagte KiO-dokumenter, er det viktig å merke seg at de næringsdrivende bøndene i tillegg til egne gårdsbruk også eier den samvirkebaserte foredlingsindustrien og samvirkebaserte bedrifter på innsatsfaktorsiden. Disse praktiserer det som kalles patronasje, og som innebærer at samhandlingsprisene mellom samvirkeforetakene og deres kombinerte eier og råvareleverandør

(kunde for innkjøpssamvirket) også bærer i seg den egenkapitalavkastning som kan påregnes fra samvirkeforetakets virksomhet.

Disse samhandlingsprisene, f.eks. prisene til produsent på melk, kjøtt, egg, mv., inngår i Totalkalkylens bruttoinntekter for jordbrukssektoren. I vedlagte KiO-dokumenter argumenteres det for at egenkapitalavkastningselementet i samhandlingsprisene med samvirkebedriftene må korrigeres ut av grunnlagsmaterialet for inntektsmåling i jordbruket, dvs. ut av Totalkalkylen på det tidspunkt.

Jeg vil her vise tilbake til forutsetningen om korrekt sektoravgrensning, og påpeke at det etter nærmere ettertanke er en annen metode som er vel så naturlig for et totalt sektorregnskap. Siden avkastning til egenkapital i jordbrukets samvirkebedrifter inngår (for salgssamvirket på inntektssiden og for innkjøpssamvirket på kostnadssiden), må kapitalbindingen som bonden har i disse bedriftene også medregnes. Når utvalget skal utrede å «*splitte resultatet i vederlag til arbeid og avkastning til egenkapital*», samt «*hvordan egenkapitalen som skal gis godtgjøring skal beregnes/fastsettes*», vil en konsistent håndtering medføre at

- beregningen av den «*egenkapitalen som skal gis godtgjøring*» må også inkludere egenkapitalen i de samvirkebedrifter hvis samhandlingspriser inngår i grunnlagsmaterialet.

Dette vil gjelde enten det er Totalkalkylen eller annet grunnlagsmateriale det beregnes for, og avkastning til egenkapital i samvirkebedriftene må derfor også håndteres (fordeles) på bruksnivå.

På samme måte som for egenkapitalnormeringen på gårdsbruk, se foran, må også samvirkets totalkapital beregnes/fastsettes etter et framoverskuende verdsettelsesprinsipp, dvs. etter en normal markedsmessig taksering.

Om begrepsbruk – «lønnsevne» som resultatmål

Avslutningsvis vil jeg nevne at begrepet «*Vederlag til arbeid og egenkapital*» er spesielt for jordbruket, og i dagligtale virker dette fremmedgjørende på de fleste. Basert på at inntektsmåling for jordbruket bør innebære effektivitetsforutsetninger knyttet til både arbeidsforbruk og kapitalinnsats, og derfor ikke vil være noen «inntektsgaranti» for bonden som selvstendig næringsdrivende, vil jeg oppfordre utvalget til å vurdere å innføre begrepet «lønnsevne» som resultatmål for jordbruksnæringen, da etter fratrekk for (normert) avkastning til egenkapital.

Dette vil kunne synliggjøre at det er jordbrukets evne til å frembringe et lønnsnivå for innsatt arbeid, gitt effektivitetsforutsetninger og en bærekraftig forrentning av innsatt kapital, som inntektsmålingen omhandler, og ikke den enkelte bondes arbeidsinntekt og avkastning. Ole Christen Hallesby har i en kronikk i Nationen 15.03.2021 vært inne på samme begrepsbruk, i likhet med KiOs innspill gjennom flere år, og kronikken anbefales lest.

Med vennlig hilsen

John Lilleborge (sign.)



Næringskomiteen, 19. januar 2017
Høringsinnspill til Stortingsmelding nr 11 (2016-2017)

Korn er nøkkelen til å oppnå økt norsk matproduksjon

Lønnsomhet er nøkkelen til økt kornproduksjon

Samvirkebasert markedsregulering er det viktigste verktøyet etter tollvernet

Et hovedmål i meldinga sies å være økt matproduksjon, forutsatt at den er kostnadseffektiv. En økende befolknings etterspørsel skal definere produksjonsmulighetene. Det høres plausibelt ut, men for å bruke et uttrykk ministeren selv benytter: Det er en fallitterklæring.

Jordbruk er en politisk næring. Hvordan maten skal produseres er et samfunnsspørsmål vi kollektivt må ta stilling til. Det er miljøhensyn, dyreetikk og en mengde kvalitetshensyn som praktisk talt ligger på bordet når vi spiser, og som ikke er egnet for avveining kun på vei mot kassa i dagligvarebutikken. Det er også kollektive goder involvert, som overhode ikke reflekteres gjennom etterspørsel etter mat.

Markedsmekanismen gir ofte gode resultater i form av effektiv ressursallokering. Men velfungerende konkurranse kommer ikke av seg selv. Økonomiske aktører søker markedsrett. Staten må regulere og motvirke imperfeksjoner i markedet. Fremtidige generasjoners behov for mat, dyr vi benytter i produksjonen, osv. er ikke representert med kjøpekraft i markedet. Det er hvordan vi håndterer også deres behov som gir en målestokk på vårt moralske og etiske nivå som velferdssamfunn.

Hvis økt produksjon av norsk mat er alvorlig ment, er korn nøkkelen. Mange av basismatvarene er allerede nær 100 % norskprodusert i sisteleddet. Bedret økonomi i kornproduksjonen vil kunne løfte avlingsnivået, slik vi har sett globalt de siste årene. Matkornproduksjon¹ er litt risikosport, men ved kvalitetsproblemer i vanskelige år kan kornet benyttes til kraftfôr. Det er en viktig reguleringsmulighet som reduserer de samfunnsøkonomiske kostnadene som vær og klima påfører oss. Men det forutsetter at vi har både lønnsom kornproduksjon og lønnsom husdyrproduksjon.

Hva KiO mener om kornøkonomien er godt kjent, og neppe oppsiktsvekkende: Lønnsomheten er katastrofalt dårlig, som resultat av at kostnadsøkninger langt fra er kompensert gjennom kornprisene de siste 10 årene, særlig etter prishopp på kunstgjødsel. Økte priser gir globale produksjonsrekorder. Et lønnsomt prisforhold mellom produkter og innsatsfaktorer vil nok også gi resultater for norsk korn.

Fallitterklæringen nevnt innledningsvis kommer allerede på meldingens første side, der det påpekes at

«... Norge (er) et høykostland og med klima og topografi som påvirker økonomien i matproduksjon.»

Dette følges opp slik:

«Disse kostnadsulempene medfører at norsk matproduksjon må bli mer effektiv for å være konkurransedyktig...»

¹ Ulike matkornprodukter utgjør ca 20 % av energiinntaket til nordmenn (tabell 2). I de beste årene kan Norge dekke 75-80 % av matkornbehovet selv.

Kornarealene har vært under press i lang tid. Tabell 4.4 i meldinga viser at arealer til korn- og oljevekster er blitt redusert med 276.000 dekar siden 1999. Samtidig har kornavlingene holdt seg forholdsvis stabile. Hvordan en skal få til nødvendig avlingsframgang for å nå målet om produksjonsøkning blir dermed det store spørsmålet.

Nei. En slik slutning er ønsketenkning, ikke basert på logikk. Kostnadsulemper medfører behov for **skjerming, offentlig regulering og kollektiv støtte** hvis norsk produksjon skal være konkurransedyktig. Alle prøver å være effektive. Kostnadsulempene forsvinner ikke av det.

Fallitterklæringen er også tydelig på markedsregulering, eller **markedsbalansering** som er nyordet. For korn skal en samvirkebasert markedsregulator bortfalle. Likevel skal målprisene beholdes. Det gir ikke mening. En eventuell statsregulering må ha et annet fundament, men ingen av markedsaktørene ønsker det. Statens oppgave må være å representere forbrukerne. Det gjør også staten under jordbruksforhandlinger, også om målpriser. Det er absurd at staten deretter skal regulere et marked på vegne av sin forhandlingsmotpart, for å øke prisuttaket overfor forbrukerne. Og om man nå et øyeblikk tenker seg denne bakvendte konstruksjonen, bør en også vurdere om nødvendig markedskunnskap for å utføre oppgaven er et anerkjent spesialområde for de byråkrater som skal utføre den.

KiO mener samvirkebasert markedsregulering er det viktigste verktøyet for både samfunn og bønder, nest etter tollvernet, hvis man ønsker norsk mat. Og så lenge vi har en jordbruksavtale med målpriser, er det helt avgjørende. Sammenhengen mellom de to er slik at du kan ha fornuftig regulering uten målpriser, men du kan ikke ha meningsfulle målpriser uten regulering. Markedsreguleringen kom da også i 1930, mens hovedavtalen kom i 1950, og målpriser lenge deretter. Da var verktøyet på plass.

Reguleringsystemet må imidlertid moderniseres. For første gang har vi en grundig gjennomgang gjennom Markedsbalanseringsutvalgets utredning. Det er sterkt å beklage at meldingen i praksis setter hele denne rapporten til side, også de delene det var enstemmighet om eller brede flertall for. Utvalget var bl.a enige om at det rettslige rammeverket måtte fornyes. Omsetningsloven har ikke normale kontroll- og sanksjonsmekanismer. Utvalget drøftet også prinsipper og forenkling.

Regjeringen går motsatt vei. Det ryddes ikke i det rettslige rammeverket, og som regjeringen selv uttaler:

«I regjeringens forslag til endringer i markedsbalanseringen er det benyttet elementer fra alle de tre alternativene i markedsbalanseringsutvalget, tilpasset de ulike sektorene.»

Dette er det motsatte av forenkling og prinsipiell opprydding. Ordningene fragmenteres. Manglende gjennomgående prinsipper gir manglende kontroll og oversikt. Det vil svekke ordningene og gi manglende forutsigbarhet, og det vil videreføre strid om ulikheter og mangler, noe som er svært skadelig for investeringsevnen i langsiktige næringer som både jordbruk og matvareindustri.

KiO har lenge ment at det må endringer til i markedsreguleringen for korn. Men endringer er ikke å rive ned. Eksklusivitetsavtalen mellom to felleskjøp dokumenterer at selv samvirker må underlegges offentlig kontroll for å kunne beholde legitim markedsrett. Men den omtalte avtalen er ryddet bort. Ingen i bransjen ber om at samvirkebasert markedsregulering skal opphøre.

Det må være statens oppgave å sørge for konkurransenøytralitet. Men det er kontrolloppgave, ikke en utførende posisjon i verdikjeden. Som Markedsbalanseringsutvalget påpekte, må kontrollen ligge hos et organ som er uavhengig av aktørene som skal kontrolleres. Slik er det ikke under Omsetningsloven.

I alle markeder der det er sterke aktører med vesentlig markedsrett, er det behov for kontroll av tilgangsprisene til essensielle ressurser som den dominerende aktøren besitter. Dette må også gjelde overfor våre samvirker, hvis vi skal kunne oppnå ro omkring, og allmenn støtte til, den markedsrett de besitter.

Dette gjelder ikke bare på råvaresiden. Landbrukssamvirket er helt dominerende avtaker av bondens råvare, men er også på tunge produktområder svært dominerende leverandør av basismatvarer til dagligvarebransjen. For en velfungerende konkurranse, er prisene i begge ender av samvirkenes verdikjede avgjørende.

Markedsreguleringen hadde opprinnelig som mål å holde «noenlunde ens priser til alle forbruksområder», dvs. en utjevning overfor forbruker. Det var tusenvis av selvstendige kjøpmenn, med svært varierende innkjøpsvolum fra butikker i Oslo til butikker i utkantene, og med ditto varierende kjøreavstander for distribusjonen som alle samvirkenene hadde hånd om. Dette forsvant ut som viktig tema etter hvert som kjededannelsen kom i Norge på 1980- og 90-tallet, fordi kjedene stort sett utjevnet prisene over hele landet selv, en effekt bl.a. av landsdekkende reklame, og fordi de etter hvert tok over distribusjonen med egne grossistledd. Det som imidlertid har utviklet seg etter at disse kjedene nå er samlet i kun 3 konstellasjoner, er at de har blitt så sterke at de tiltvinger seg spesialpriser basert på råforhandlingsmakt. Det er ikke mulig som enkeltstående kjøpmann å få i nærheten av disse innkjøpsprisene, og det er stor forskjell også mellom de tre kjedene vi nå har, pga størrelse.

KiO mener dette nå har gått så langt at det er en trussel for konkurranse på like vilkår i sluttledet. Det burde ikke være slik at viktigste konkurranseparameter for dagligvarebransjen er hvor mye de klarer å presse til seg av bedre innkjøpspriser enn konkurrentene. De burde konkurrere på effektiv drift.

Å kjøpe og håndtere store volumer gir stordriftsfordeler i egen kostnadsbase, både i administrasjon, transport og i egen butikk. Det er en normal vekstdriver i markedsøkonomien. Men det markedsøkonomiske idealet er at tilstrekkelig mange kjøpere og selgere av en vare gir en felles markedspris som er lavest mulig – til alle. Det skjer ikke av seg selv, særlig ikke ved markedskonsentrasjon. Alle markedsaktører ønsker monopolmakt – til seg selv – men ikke til noen andre. Det bør være statens oppgave å forhindre at noen utnytter egen markedsrett

- til å ta høyere priser ved salg av sine produkter enn en effektiv markedsløsning tilsier, og ditto
- til å tiltvinge seg lavere priser på sine innkjøp enn det som en effektiv markedsløsning tilsier

Hvis noen tiltvinger seg lavere innkjøpspriser i forhold til den effektive markedsprisen, må nødvendigvis noen andre betale høyere pris. Hvis ikke går produsenten konkurs.

KiO oppfatter at REMAs «bestevennstrategi», som har vært mye omtalt også fra Næringsministerens side, kan være en funksjon av at REMA nå er den minste innkjøpsaktøren. Det er sannsynlig at de dermed har de dårligste innkjøpsbetingelsene. Ved å kutte i varemangfoldet, og gi større volum til sine «bestevenner», kan det derfor være at REMA nå forsøker å lokke til seg bort i mot de samme innkjøpsprisene fra disse, som den største aktøren har. «Bestevennen» til REMA må da, i bytte med større volum, sannsynligvis godta lavere pris enn ellers.

Dette er en utvikling som vi i KiO mener at forbruker ikke er tjent med. Som samfunn skal vi ha forbrukerens beste for øye. Gjennom regulering og offentlig kontroll bør vi da tilstrebe markedsløsninger som legger opp til konkurranse på like vilkår. På samme måte som at en foredlingsbedrift må sikres tilgang til råvare på like vilkår med dens konkurrenter, bør dagligvareaktørene sikres tilgang til ferdigvarene fra de store bedriftene til like priser. Først da kan fri konkurranse mellom disse dagligvareaktørene resultere i at de vinner frem de som er best på å drive butikk og tilfredsstille forbrukerens behov for vareutvalg og tilgjengelighet. Hvis den største aktøren skal få starte langt foran i konkurransen gjennom vesentlig lavere

innkjøpspriser, vil dette til slutt medføre monopol. Staten bør ikke vente med å regulere til det har intruffet.

Med landbrukssamvirkene som markedsregulatorer har vi en unik mulighet til å bruke dette verktøyet til å få like konkurransevilkår i begge ender av deres verdikjede. Gjennom offentlig kontroll av prisdannelsen hos markedsregulator, kan samfunnet oppnå både

- lik tilgangspris til råvare for samvirkenes konkurrenter,
 - Det er fullt mulig selv om samvirkene beholder den kontrollen med førstehåndsutbudet fra bonden som er viktig for å sikre kollektiv opptreden av hensyn til bondens inntektsdannelse, og
- lik tilgangspris til samvirkenes ferdigvarer for dagligvareaktørene
 - Med den tyngde samvirkenes merkevarer og volum representerer, vil dette kunne sette en standard også for andre segmenter.

På denne måten vil markedsreguleringen kunne gjenopprette den funksjonen med å fremme «noenlunde lik pris til forbruker» som har vært et mål, og fortsatt bør være det. Samfunnet ønsket tidligere at de som bodde i distriktene ikke skulle måtte betale mer for maten enn de som bodde i de store byene. Derfor fikk markedsregulatorene en plikt til å utjevne. Det er heller ingen grunn til at de som i dag kjøper maten i en liten kjede skal måtte betale ekstra fordi det holdes ulike priser fra produsentene avhengig av størrelsen på kjeden. Det siste er ren prisdiskriminering.

Ved å etablere kontroll med den markedsrett som utøves i begge ender av verdikjeden der markedsregulatorene møter henholdsvis råvaremarkedet og ferdigvaremarkedet, kan samfunnet oppnå både å legge til rette for konkurranse i foredlingsleddet, og i omsetningsleddet, på like vilkår. Det er tilgangsprisregulering vi kjenner fra andre sektorer med dominerende aktører, da henholdsvis tilgangspris på råvare for industrien, og tilgangspris på ferdigvarer for omsetningsleddene.

Dette vil ikke minst kunne åpne for at det kan bli mulig å etablere nye aktører i foredling og omsetning av norsk mat. Mulig nyetablering er viktig konkurranseparameter i seg selv overfor de eksisterende. I dag er det nærmest umulig.

Tilgangsprisregulering for like vilkår





Innspill til jordbruksforhandlingene 2017

Arealbruk til korn og gras – fundamentet for matforsyning.

KiOs overordnede posisjoner er presentert i vårt innspill til ny stortingsmelding om jordbruket, avgitt februar 2016, og vårt høringsinnspill til Stortingsmelding nr. 11 (2016-2017), avgitt januar 2017. Begge følger vedlagt.

KiO konstaterer at stortingsmeldingen dessverre ikke rydder opp i de siste årenes utspill som har neglisjert det faktum at korn og gras på norske arealer må være startpunktet ved vurdering av landets selvforsyning av mat. Uten norskprodusert korn, poteter og grønnsaker til menneskeføde, og norskprodusert korn og gras til husdyrfôr, blir selvforsyning av vegetabilsk menneskeføde, melk, kjøtt og egg en illusjon. Vi håper fortsatt at Stortingets behandling av meldingen vil klargjøre at en bærekraftig landbrukspolitikk må legge et helhetsperspektiv til grunn, og at norsk arealbruk, herunder lønnsom kornproduksjon i et langsiktig perspektiv, må være fundamentet.

Det er KiOs oppfatning at en jordbruksavtale i 2017 må bygge på norsk arealbruk. Den jordbruksproduksjon som Stortinget ønsker av hensyn til matvareberedskap for befolkningen, kan ikke kamufleres gjennom tekniske beregninger som skjuler at maten ikke er produsert på en fullstendig norsk verdikjede. Dette betyr at de adekvate beregninger for selvforsyningsgrad må bygge på at det justeres for importerte fôrvarer.

- **KiO krever at forbrukertrygghet gjennom norsk matvareberedskap som målformulering i et ansvarlig jordbruksavtalesystem, må vurderes basert på en selvforsyningsgrad som korrigeres for import av fôrvarer. Ansvar for å ikke tilsløre dette påhviler alle de tre avtalepartene.**

Et velfungerende tollvern er helt avgjørende for norsk selvforsyning av jordbruksvarer. Dermed krever vår jordbruksstruktur med spredte matjordressurser og mange små bruksenheter at vi gjennom et godt markedsbalanseringssystem opprettholder trygghet og forutsigbarhet for rasjonell planteproduksjon og husdyrhold over hele landet. Et samvirkebasert markedsreguleringssystem som betjener en effektiv foredlingsindustri er helt avgjørende. Det er KiOs oppfatning at jordbruket og avtalepartene må ta ansvar for å etablere sektorgjennomgående prinsipper for markedsbalanseringen, og at reguleringssystemet suppleres med et modernisert lovgrunnlag der statlig kontroll og effektive sanksjonsmekanismer etableres, slik et enstemmig Markedsbalanseringsutvalg anbefalte. Erfaringene høsten 2016 viser ikke minst at kornsektoren trenger dette, og tilstrekkelig offentlig kontrollvirksomhet vil styrke balanseringssystemenes legitimitet og gi alle aktører tillit til konkurransenøytral gjennomføring. Det vises til omtale i vedlagte innspill fra KiO til Næringskomiteen tilknyttet Stortingets behandling av Stortingsmelding 11 (2016-2017).

- **KiO krever at sektorgjennomgående prinsipper nedfelles for markedsbalanseringssystemene, at lovgrunnlaget moderniseres og at offentlig kontroll med normale sanksjonsmekanismer etableres.**

Økonomi basert på reelle kostnader

Lønnsom og bærekraftig produksjon krever at både investeringer og innsatt arbeid må gis tilstrekkelig vederlag til at slik ressursinnsats er økonomisk forsvarlig. Det betyr at alt fra grøfting med videre for å holde arealproduktiviteten i hevd, til nødvendige investeringer i maskiner og bygninger, må kunne forrentes, og i tillegg må arbeidsinnsatsen gis rimelige lønns- og arbeidsvilkår. Bondens kapital og bondens arbeid har begge en alternativverdi, og vil finne alternative anvendelser hvis lønnsomheten fortsatt svikter. Dagens unge bønder er mer bevisste på alternativverdien av begge disse ressursene, og vil ha tilfredsstillende avkastning av det de setter inn av arbeid og kapital i drifta.

Jordbrukets inntektsmåling i Totalkalkylen og på referansebrukene forutsetter at bonden stiller med gratis egenkapital. Dette må endres. Vederlag til arbeid og egenkapital kan ikke lenger vurderes samlet. Lønnsevne og egenfinansieringsevne må skilles ad hvis norsk jordbruk skal bli bærekraftig.

Samvirkekapitalen er i en særstilling. Bonden er leverandør av både råvare og egenkapital til sin foredlingsindustri. I dag trekkes all forrentning av denne egenkapitalen inn til fordel for staten gjennom Totalkalkylen. Det er en feil som skyldes at all egenkapitalavkastning utbetales gjennom produktprisene. Hvis bonden hadde solgt all foredlingsindustri til Orkla og blitt aksjeeier der i stedet, ville utbytte av disse aksjene ikke vært jordbruksinntekt. Da må det være feil at det blir råvarepris av alt som skjer i samvirkeindustrien også. Noe av dagens prisdannelse i samvirkekonsernene er nødvendigvis kapitalavkastning til bonde. Bonden har samme alternativverdi på egenkapital som andre industrieiere. Dette er primærproduksjonen uvedkommende, skulle hatt kapitalbeskatning, og må korrigeres ut av grunnlagsmaterialet i Totalkalkylen.

Teknologisk utvikling og større bruk, sammen med høyere foredlingsgrad på sluttproduktene fra bondens industri, er to forhold som innebærer at kapitalinnsatsen i verdikjeden er kraftig økende. Det er ikke noe nytt, men regjeringen legger i stortingsmeldingen opp til å øke takten. Samtidig faller selvsagt mengden innsatt arbeid, som er det bonden skal leve av. Det sier seg selv at en stadig mindre arbeidsinnsats ikke kan fortsette å kryss-subsidiere en stor og økende kapitalinnsats. Det blir som å kreve at arbeidsinntekten til lønsmottakerne skal måtte gå mot null, fordi bedriftseierne må investere stadig mer kapital i tidsmessig produksjonsutstyr. Det er ikke rettferdig – heller ikke på et gårdsbruk der bondens arbeidsplass er avhengig av at han investerer selv.

KiO forutsetter at den kurs Stortinget legger opp til i landbrukspolitikken ved forestående behandling av meldingen, legger til grunn en riktig virkelighetsbeskrivelse, med realøkonomisk riktige kostnader basert på at ressursinnsatsen i jordbruket skal kunne repeteres hvert år. En ny og bærekraftig produksjonsstruktur må bygge på at investeringer skal kunne gjenanskaffes, og det må være lønnsom produksjon som skal gi det økonomiske grunnlaget for fremtidige investeringer. I en sunn, markedsbasert næringspolitikk skal investeringstilskudd bare unntaksvis være nødvendig. I norsk landbrukspolitik er dette snudd på hodet, noe som viser at produksjonsøkonomien ikke er bærekraftig.

Det følger flere krav til forhandlingsinstituttet av ovenstående:

- Et sannferdig grunnlagsmateriale for inntektsberegning tilknyttet mat- og fôrproduksjon
- Vederlag til arbeid adskilt fra vederlag til kapital
- Gjenanskaffingsverdi for nødvendige investeringer
- Realrente også på egenkapital på eget gårdsbruk
- Korrigering for egenkapitalavkastning i samvirkebedriftene
- Jordleie må behandles som en kostnad for aktive bønder

Hvis disse kravene ikke kommer på plass, mener KiO at Norges Bondelag og Norsk Bonde og Småbrukarlag må bryte samarbeidet allerede i Budsjettnemnda for Jordbruket.

Videre forventer KiO at Stortinget ved behandling av Stortingsmelding 11 (2016-2017) rydder opp i misbruket av prosentregning når det gjelder måling av bondens inntektsutvikling. Et såkalt «inntektsmål» som tilsier at den som kun har halve inntekten av hva andre har skal følge disse i prosentvis utvikling, betyr at man vil sakke kronemessig stadig lengre akterut. Det er uakseptabelt som grunnlag for forhandlinger.

- Uansett hva Stortinget skulle vedta, mener KiO at et tilbud basert på at inntektsutvikling skal måles i prosent, må medføre at NB og NBS bryter på tilbudet. Da får Stortinget og regjeringen ta ansvar for landets matforsyning. Bøndene kan ikke fortsette dugnaden med tap.

Sist men ikke minst må inntektsgapet til andre grupper reduseres kraftig. Alle år kommer ikke med værforhold som gir toppavlinger, og lav rente vil ikke være evig. Jordbruksinntektene må tåle hverdagen også. En nødvendig tetting av inntektsgapet for kornprodusenter forutsetter et vesentlig løft i kornprisen:

- KiO krever et netto inntektsløft tilsvarende en prisøkning på 60 øre for alle kornarter, pluss/minus korreksjon for endrede produksjonskostnader. Dette som ledd i en nødvendig opptrapping og tetting av inntektsgapet, både internt i jordbruket og i forhold til andre grupper.

Disse kravene, og noen oppfølgende punkter, omtales nærmere i det etterfølgende.

John Lilleborge
Styreleder KiO

1. Riktige tall i beregningsgrunnlaget, og ny behandling av kapitalkostnader

En forutsetning for landbrukspolitikken må være at næringens evne til å opprettholde og utvikle det driftsapparatet som utgjør arbeidsplassen, må vurderes adskilt fra lønnsevnen. Realiteten i dag er at det tæres på eksisterende kapital, dvs. at kapitalslitet er større enn de investeringer som blir foretatt.

Norsk jordbruk står uansett overfor store investeringskostnader. Over mange år har kapitalslitet vært større enn nyinvesteringene, og dette gjelder også i kornproduksjonen. Strukturutviklingen akselererer denne situasjonen, og sammen med en teknologiutvikling som erstatter arbeidskraft med kapital, betyr dette stadig større kapitalinnsats i næringen. Det er derfor en alvorlig tredemølle for jordbruksnæringen at egenkapital ikke gis separat avkastning i grunnlagsmaterialet adskilt fra arbeidsvederlaget. Konsekvensen blir verre jo større kapitalinnsatsen blir i forhold til innsatt arbeid.

- **KiO krever at inntektsbegrepet i jordbruket ”vederlag til arbeid og egenkapital” splittes opp slik at det bonden må dekke av kapitalkostnader i egen arbeidsplass trekkes ut før arbeidsinntekten framkommer.**
- **KiO krever at arbeidsvederlag deretter beregnes i form av lønnsevne pr. time.**

Avtalesystemet må altså endres for å ta hensyn til at bønder er selvstendige næringsdrivende som forutsettes å eie sin egen virksomhet. Uansett landbrukspolitiske mål vil teknologisk utvikling bety økt innsats av kapital for å etablere og opprettholde en arbeidsplass, fordi flere og dyrere bygninger og maskiner erstatter arbeidskraft på gårdsbruket. Lønnsom produksjon betyr at all investert kapital må forrentes. All ressursbruk må forsvare ressursenes alternativverdi, også i jordbruket. Se nærmere omtale i vedlegg.

- **KiO krever at gjenanskaffingsverdi for nødvendige investeringer legges inn som kapitalvolum i grunnlagsmaterialet.**
- **KiO krever at det legges inn forutsatt realrente også til egenkapitalen, før arbeidsvederlag beregnes i form av lønnsevne pr. time.**

Teknologisk utvikling som erstatter arbeidskraft med kapitalutstyr foregår også i foredlingsindustrien. I tillegg etterspør forbrukerne stadig mer foredlede matvarer. Bondens deltagelse i verdikjeden gjennom samvirket krever derfor økt kapitalinnsats gjennom investeringer i produktutvikling og foredlingsutstyr også her. I tillegg har landbrukssamvirket betydelige investeringer i sidevirksomheter.

Økende kapitalintensitet i jordbrukets samvirkebedrifter vil medføre stadig større andel egenkapitalavkastning innbakt i produktprisene, både fra kjernevirksomheten og fra sidevirksomheter. I grunnlagsmaterialet (Totalkalkylen for jordbruket) medfører dette i dag høyere jordbruksinntekter enn ellers¹, uten at tilsvarende egenkapitalkostnad i samvirket tas med på kostnadssiden. Dette ville ikke vært tilfelle dersom bonden hadde investert direkte i slik virksomhet gjennom et aksjeselskap som ga samme forrentning i form av utbytte (i stedet for endrede samhandlingspriser).

¹ Dette betyr for eksempel at når bonden gjennom sitt samvirke investerer i foredlingsindustri som går med tilstrekkelig overskudd til å forrente investeringen, vil dette systematisk fanges opp i Totalkalkylen som økt pris på råvaren, og følgelig høyere beregnet jordbruksinntekt. Tilsvarende på innsatsfaktorsiden vil investering for eksempel i et kraftfôrblenderi medføre lavere kraftfôrpriser, og tilsvarende høyere beregnet jordbruksinntekt i Totalkalkylen.

Kapitalkostnadene i hele verdikjeden fra jord til bord må synliggjøres. Normal avkastning på kollektive investeringer i samvirker både på innsatsfaktorsiden og i foredlingsvirksomheten, må trekkes ut av Totalkalkylen. Slik systemet er i dag blir bonden fratatt avkastningen på all investering i samvirkeselskaper.

- **KiO krever at egenkapitalavkastningselementet i samhandlingsprisene med samvirkebedriftene korrigeres ut av grunnlagsmaterialet.**

Riktige tall i beregningsgrunnlaget innebærer også at det må erkjennes at en økende andel av jorda er eid av andre enn de praktiserende bøndene. Med mindre staten vil ekspropriere jorda fra alle som ikke driver den selv, må de økonomiske realitetene aksepteres: Jordleie er en kostnadspost for summen av de aktive, matproduserende bøndene.

- **KiO krever at jordleie legges inn som en kostnadspost i grunnlagsmaterialet.**

Jobben med grunnlagsmaterialet ligger i dag i all hovedsak i Budsjettnemnda for jordbruket. KiOs krav til Norges Bondelag og Norsk Bonde og Småbrukarlag er derfor at de slutter å skrive under på tallstabling som tåkelegger virkeligheten. Vil statens byråkrater fortsette med uholdbare økonomiske prinsipper for å trikse fram et feilaktig bilde av inntektssituasjonen i norsk jordbruk, så må de bli stående alene med det.

- **Kommer ikke kravene til et sannferdig grunnlagsmateriale på plass, må NB og NBS bryte samarbeidet i BFJ.**

2. Endelig oppgjør med prosenttall og usikre framskrivinger. **Inntektsgapet må reduseres kraftig**

Selv målt som vederlag til arbeid og egenkapital har «inntektsnivået» i jordbruket ligget nær det halve av lønnsnivået for sammenligningsgruppene. Lik inntektsutvikling målt i prosent er da uansett uakseptabelt, og direkte misvisende som målestokk. Presentasjon av slike tall er også politisk ødeleggende for forståelse av de berettigede krav om økt lønnsomhet i matproduksjonen som må til for å rekruttere nye yrkesutøvere.

Jordbruksoppgjøret er ikke et lønnsoppgjør, men næringen må ha økonomiske rammebetingelser som gir grunnlag for en lønnsevne pr. time på høyde med andre næringer, dersom landets matvareproduksjon og selvbergingssevne skal opprettholdes. Som i andre næringer må kostnadene både til vareinnsats og kapitalinnsats i produksjonen dekkes inn, og det resterende resultatet må kunne gi en akseptabel dekning til innsatt, effektivt arbeid. Lønnsevne pr. time er da et naturlig resultatmål.

- **KiO krever at inntektsgapet reduseres kraftig - målt i lønnsevne pr. time – etter at et realistisk kapitalgrunnlag er gitt realavkastning også til egenkapitalen.**
- **KiO mener at et tilbud basert på at inntektsutvikling skal måles i prosent, må medføre at NB og NBS bryter på tilbudet. Da får Stortinget og regjeringen ta ansvar for landets matforsyning. Bøndene kan ikke fortsette dugnaden med tap.**

En pålitelig inntektsutvikling betyr også at det må forhandles basert på tallgrunnlag for inneværende kalenderår. Usikre prognoser gir generelt uforutsigbare inntekter og kostnader. Variasjonsområdet for arbeidsvederlaget i jordbruket blir påvirket av begge faktorer, og øker ytterligere. Usikkerheten er naturlig nok større for neste kalenderår enn for inneværende.

Tilstrekkelig forutsigbarhet i grunnlagsmaterialet for jordbruksoppjøret krever derfor at perioden det skal forhandles om endres i tråd med grunnlaget for andre inntektsoppgjør og slik det også tidligere var for jordbruket. Senest må dette skje når et uavhengig teknisk beregningsutvalg overtar for Budsjettnemnda for jordbruket, se omtale i vedlagte «Innspill til ny stortingsmelding». Inntil det er tilfelle, bør Budsjettnemndas viktigste oppgave være å tallfeste det negative etterslepet som foreligger fra fjorårets oppgjør, samt å prognosere for inneværende kalenderår.

- **KiO krever pålitelig beregningsmateriale prognosert for inneværende kalenderår som forhandlingsgrunnlag for jordbruksoppjøret. Det må systematisk bli etterkorrigert for feil i fjorårets prognoser, samt videre forhandles for den perioden Budsjettnemnda for jordbruket prognoserer for.**

3. Full kostnadsdekning – utenfor inntektsrammen

Det er helt avgjørende at kostnadene dekkes fullt ut, basert på realistiske forutsetninger, og at dette presenteres adskilt fra bondens arbeidsvederlag.

- **KiO krever at kostnadsøkninger dekkes fullt ut, synliggjøres bedre og holdes utenfor inntektsrammebegrepet.**

Jordbruksoppjøret omfatter en verdikjede med stor kostnadsmasse utover bondens inntektsdannelse. Variable kostnader er i hovedsak markedsbestemte. Faste kostnader tilknyttet produksjonskapitalen er dels et resultat av en politisk styrt struktur. Det er viktig at kostnadsøkninger som bonden ikke kan unngå, ikke presenteres som inntektsøkning. Kostnadene beregnes separat, men har hittil vært inkludert i rammebegrepet sammen med forutsatt inntektsutvikling. Presentasjonen av inntektsrammen må endres, for eksempel basert på bidraget til inntektsutvikling i kroner pr. årsverk fra et år til neste multiplisert med antall årsverk. Slik vil bondens inntektsutvikling kunne vurderes adskilt fra nødvendig kostnadsdekning for å opprettholde arbeidsvederlaget.

4. Økte priser og tilskudd

Behovet for et inntektsløft sammen med store kostnadsøkninger i produksjonen de senere år betyr at det er nødvendig med vesentlig økte kornpriser. KiO erkjenner at dette innebærer konsekvenser for norsk husdyrhold, og særlig kraftforkrevende produksjoner må utfordres på å sette seg selv i stand til å kunne ta sin del av kornprisøkningen. Ved produksjonsbalanse vil en økt kraftfôrpris kunne tas ut i økte produktpriser i markedet.

- **KiO krever et netto inntektsløft tilsvarende en prisøkning på 60 øre for alle kornarter, pluss/minus korreksjon for endrede produksjonskostnader.**

KiO mener det er tid for å vurdere prissystemene for korn på nytt. Dagens målpriser på korn er satt på produsentprisenivå (pris levert til markedsregulators kystanlegg). Dette gir målprisene på korn en helt annen funksjon enn målprisene på husdyrprodukter, der noteringsgrunnlaget for målpris gjelder engrospris ved salg til videreforedling. En målpris på produsentnivå har ingen maksimalpriskonklusjon overfor etterfølgende verdikjede og til slutt forbruker. Dagens målprisnivå for korn gir også det uheldige utslag at den noteringsprisøkning på mathvete som markedsregulator foretok i februar 2017 ensidig kommer de som er senest ute med å levere fjorårets avling til gode. De som leverte fom uke 7 får hele den prisoppgangen som i andre samvirker i alle andre sektorer ville medført en solidarisk fordeling på samtlige produsenter

gjennom f.eks. en etterbetaling. Slike endringer reduserer den forutsigbarhet for produsent, som skal være et av fortrinnene med markedsbalansering og markedsregulators prisløyper. Kornprodusenter må begynne å spekulere i prisfluktuasjoner som gjør det lønnsomt å holde tilbake leveranser som det kanskje er behov for i den løpende markedsbetjening.

Målprispunkt på produsentnivå for korn innebærer også at kapitalavkastning på Felleskjøpenes investeringer gjennom vertikal integrering videre i verdikjeden for korn-, mel- og bakerbransjen, ikke kan tilbakeføres til kornprodusent gjennom kornpriser, siden noteringsprisen da bryter målprisbestemmelsene. Dette er en innlåsingseffekt for kornprodusenter som husdyrprodusenter ikke rammes av, og som medfører at avkastning fra verdikjeden på korn, mel og bakervarer i stedet må krysssubsidiere Felleskjøpenes salg av maskiner og andre tonnvarer. Det gir uheldige konkurransevridninger i disse markedene.

- **KiO krever flytting av målprispunktet for korn til engrosnivå i annenhåndsomsetningen som i andre sektorer.**

Det er videre for mange målpriser, og følgelig for mye detaljstyring av prisdannelsen. Avtalepartene har ikke under jordbruksforhandlingene tilstrekkelig markedskompetanse til å finjustere prisforhold mellom kornslag. Et eksempel er forholdet mellom bygg og havre, der prisen på havre har blitt redusert relativt til byggprisen gjennom flere år, uten at dette fremstår som verken fôringsfaglig eller agronomisk (vekstskifte) godt begrunnet. KiO mener det i første omgang bør fastsettes en felles fôrkornpris, slik at markedsregulator kan prisdifferensiere i forhold til denne mellom kornslagene. I slik prisdifferensiering bør det ikke minst legges vekt på å premiere proteininnhold, herunder i fôrhvete. På sikt må vi få en egen markedsregulator for korn, uavhengig av husdyr- og kraftfôrinteresser, og maksimalt en eller to målpriser, se vedlagte innspill til ny stortingsmelding.

- **KiO krever mer fleksibel prisdannelse mellom kornslag gjennom færre målpriser, i første omgang med en felles fôrkornpris slik at markedsregulator kan styre prisforskjellen mellom bygg, havre og annet fôrkorn ut fra fôringsfaglige og agronomiske hensyn.**

KiO prioriterer bruk av økt kornpris for å bedre inntektsdannelsen i kornproduksjonen, men støtter også utredning av differensierte arealtilskudd ut fra størrelse på jordstykker. Det er vesentlige kostnadsulemper tilknyttet drift av mindre arealer, men med norsk arealgrunnlag, der mye god jord har arronderingsmessige svakheter, må det også stimuleres til drift av mindre jordstykker dersom myndighetene ønsker økt matproduksjon.

- **KiO støtter utredning av differensiert arealtilskudd ut fra størrelse på jordstykker.**

For matkorn er det viktig at bruk av prisnedskrivning vurderes ut fra konkurransesituasjonen for norsk matmel- og bakeindustri mv.

- **KiO krever økt prisnedskrivning av matkorn, tilpasset årets kornprisøkning og tollvernet for norsk matmel- og bakeindustri.**

5. Trygghetslager og optimal sortering/lagring

Matvareberedskap er i særlig grad en funksjon av tilgang til matkorn, men også fôrkorn er viktig i moderne husdyrhold. Lagerbeholdningen av norsk korn, herunder såkorn, bør derfor økes kraftig. Lagerkapasiteten må økes og være statlig finansiert, og det må settes måltall for

en trygghetsbeholdning på laveste tidspunkt, dvs. forut for ny innhøstingssesong. Utover et fastsatt minimums trygghetsnivå, vil slik lagerkapasitet kunne benyttes til overlagering av korn for å utjevne svingninger i produksjon og kvalitetsforskjeller fra år til år.

En optimal håndtering av kvalitetsmixen i norsk kornproduksjon krever sannsynligvis et langt større antall siloceller for sortering og lagring av de ulike kvalitetene i innhøstingssesongen, ved logistikk og lagring. Dette er et løft som staten og næringen bør ta i fellesskap, og som må gjennomføres i tilknytning til oppbygging av lagerberedskap. På denne måten kan kravene til optimal matmelproduksjon på norsk korn som tilfredsstiller bakerbransjens behov lettere oppfylles.



Innspill til ny stortingsmelding om jordbruket

PERSPEKTIV: Korn og gras på dyrket mark – fundamentet for matforsyning og landbrukspolitikk.

De fleste forstår at mat kan bli et knapphetsgode. I Norge er i utgangspunktet allerede grunnlaget, dyrkbar mark, mangelvare. Selv med vår lave befolkningstetthet, ligger vi vesentlig under gjennomsnittet for jordbruksareal pr person i verden. Dette er i Norge den mest begrensende faktoren for å kunne øke matproduksjonen. Økende forbruk ikke minst pga økende folketall, tilsier derfor at arealressursene må vernes om. Vi går feil vei. Årlig reduseres det totale arealet med dyrket mark i Norge. For eksempel er reduksjonen i kornarealet økende, fra ca 25.000 dekar årlig avgang for ca 5 år siden, til nærmere en dobling – over 48.000 dekar årlig de siste 3 årene. Matvareberedskap – matsikkerhet – for Norges befolkning er naturligvis truet av dette, og dermed også det ernæringsmessige grunnlaget for liv og helse.

Den landbrukspolitiske debatten viser etter KiOs oppfatning manglende kompetanse på fundamentale agronomiske og landbrukspolitiske sammenhenger i og utenfor næringen. Det er derfor nødvendig å poengtere det grunnleggende:

Arealforvaltning: God agronomi og økologisk balanse

Korn og gras er resultatet av arealbruk og fotosyntese. Produksjon av næringsrike karbonforbindelser til landets selvforsyning av mat starter her. Korn som direkte menneskeføde er svært viktig, men også korn til kraftfôr er helt sentralt for verdikjeden som ender i mat til norske forbrukere. Uten norsk fôr blir selvforsyning av melk, kjøtt og egg en illusjon. En bærekraftig landbrukspolitikk må legge dette til grunn, og da må vi ha lønnsom kornproduksjon i et langsiktig perspektiv.

I Norge dyrkes det korn på ca. 2,8 millioner dekar, eller ca. 0,5 daa pr nordmann. Totalarealet reduseres for hvert år som går, og har gjort det siden toppen på 1990-tallet. Med en forventet befolkningsøkning i årene som kommer betyr det at Norge vil ha langt mindre kornareal pr person enn det som er snitt i verden. Det igjen betyr at en jordbrukspolitikk som ikke fremmer størst mulig norsk kornproduksjon og størst mulig andel norskprodusert korn til norske forbrukere, spiser av et matfat som allerede i dag er snaut for verdens befolkning og da spesielt de fattigste i verden.

En sunn økonomi i kornproduksjonen vil sikre at kornprodusenten vedlikeholder jorda og opprettholder arealet. I tillegg må det unngås at Norges beste og eldste dyrkede jord blir nedbygd. Legger samtidig norsk landbrukspolitikk opp til en økning i kornarealet som grunnlag for en produksjon som minst skal holde tritt med den innenlandske befolkningsøkningen, vil en kunne kalle politikken bærekraftig og solidarisk.

Landbruk er også kapitalforvaltning

Dyrket jord er en kapitalressurs bygget gjennom generasjoner. I all hovedsak er denne produksjonsressursen personlig eiet, som grunnlag for familiegårdsbruk. Eierformen, tuftet på eiendomsretten, har medført en langsiktig arealforvaltning. Slekts- og generasjonsperspektivet i landbruket har vært svært godt egnet til også å ivareta storsamfunnets behov for å holde denne delen av naturens produksjonsevne i hevd, og helst forbedre mulighetene basert på idealet om at gården skal overleveres til neste generasjon i bedre stand enn den ble mottatt fra forrige. For arealressursen fulldyrket jord omfatter dette både generasjoners oppdyrking av dyrkbar mark og den kvalitetsforbedring som følger av grøfting, kalking og optimalisering av jordsmonnets egenskaper til å gi planter mulighet til å utnytte fotosyntesens prosesser. Prisreguleringene på eiendom i norsk landbruk kamuflerer disse verdiene, men nydyrking, der det i det hele tatt fortsatt er mulig, viser gjenanskaffingskostnad på jordressursene. Den er formidabel.

Matproduksjon – beredskap og trygghet

Norske jordbruksarealer har en produksjonsevne som i hovedsak begrenses av klimaet; vekstsesongen er kortere enn i de fleste andre jordbruksområder i verden. Arronderingen er også preget av vår topografi og isbreers og elvers etablering av spredte erosjonsrester som har dannet grunnlaget for jordbruksarealene, og dette begrenser norske bønders muligheter til stordrift. På den annen side har vi ofte godt tilpasset vanntilgang gjennom sesongen, og vårt klima og vår arealspredning gir en del kvalitetsmessige fortrinn av betydning både for planteproduksjon og etterfølgende husdyrproduksjon. Dette er viktige kvalitetsegenskaper som både gir direkte matvaretrygghet for den norske befolkningen i den løpende matvareforsyningen fra norsk landbruk, men også på lang sikt vil kunne være en viktig faktor for genressurser og helsetilstand i matproduksjonen på verdensbasis.

KiO mener på dette grunnlag at:

- **Økt matproduksjon med sikte på økt selvforsyningsgrad i Norge, av beredskapshensyn og trygghetshensyn, er norsk jordbruks hovedoppgave.**
 - Perspektivet er samfunnssikkerhet, ikke bare i Norge, men også for langsiktig biodiversitet på verdensbasis. Det må være en rett og en plikt for alle land, ut fra sine muligheter og særtrekk, å bidra til å fø verdens befolkning i dag, og å gjøre det på best mulig måte med sikte på jordens produksjonsevne for fremtiden.
 - Det er en selvfølge for KiO at selvforsyningsgraden må måles basert på de facto selvforsyning; dvs. at ikke bare selvforsyning av vegetabilsk menneskeføde er basert på norsk produksjon, men at også selvforsyningsgraden av norskprodusert animalsk menneskeføde er basert på norsk produksjon også av innsatsfaktorene, dvs. at beregningen justeres for importandelen i husdyrenes føseddel. Alt annet vil gi et falskt bilde av selvforsyningssituasjonen, og slik være egnet til å inngi falsk trygghet og derigjennom forstyrre grunnlaget for en fornuftig politikktutforming.
- **Klima- og miljøhensyn trekker også i retning økt matproduksjon i Norge.** Befolkningsøkning på verdensbasis samtidig med at klimaendringer og forurensningsproblemer reduserer jordens produksjonsevne, forsterker behovet for at alle land tar ansvar for både egen matforsyning og evnen til fremtidig matproduksjon.
- **Kulturlandskapshensyn er også en del av bildet.** Arealbruken definerer også befolkningens leveområder, og kulturlandskapet er en funksjon av landbruk i historisk perspektiv.

BEHOV FOR LANDBRUKSPOLITIKK

Importvern og markedsbalansering

Norsk jordbruk er avhengig av et importvern. Behovet for skjerming mot konkurranse fra mat omsatt på verdensmarkedet skyldes i hovedsak tre faktorer:

- 1) Naturgitte forhold som klima og topografi (omtalt ovenfor),
- 2) Det norske kostnadsnivået som følger av vårt høye velstandsnivå, og
- 3) Det faktum at verdensmarkedet er et «overskuddsmarked» der dumpingpriser forekommer.

Matvarer er forbrugsgoder med karakteristiske etterspørselstrekk: Samlet sett har mat høy nytteverdi helt til man er mett. Ytterligere konsum har ofte negativ verdi. Etterspørselen styres av kulturelle variabler, men økende velstandsnivå trekker mot mer variert etterspørsel, ikke nødvendigvis tilpasset de lokale naturgitte produksjonsforholdene. Mat blir derfor i økende grad frembragt gjennom handel, ikke bare gjennom regional produksjonsfordeling innenfor et land, men naturligvis også gjennom internasjonal handel. Dette er et «luksusfenomen» som selvsagt er et velferdsgode som er positivt så lenge det ikke medfører uakseptable miljøkonsekvenser, herunder uønsket klimapåvirkning. Gjennom slik handel får norske forbrukere tilgang til et matmangfold som ellers ikke ville vært mulig. Klassiske eksempler er tropiske frukter og andre vekster som ikke naturlig kan produseres her i landet, men i økende grad er det også snakk om industrielt bearbejdede matvarer i et mangfold som det ville vært ekstremt dyrt å produsere samtlige av innenlands. Det skyldes at det norske markedet er for lite til å forsvare investeringer i alle nødvendige produksjonslinjer, samt at opprinnelsesregler mv. også begrenser mulighetene.

At matimport er et velferdsfenomen i fredstid og i perioder uten klimatisk avlingssvikt eller andre forhold som kan begrense verdens matproduksjon og/eller mulighetene til å omfordele denne gjennom verdenshandelen, må imidlertid ikke forstyrre det faktum at matsikkerhet og beredskapsbehov gjelder situasjoner der en slik fri tilgang på verdensmarkedet nettopp ikke er mulig. I slike situasjoner må selvforsyningsgraden vurderes basert på en mindre «luksuriøs» matseddel. De ernæringsmessige behovene må søkes oppnådd ikke bare gjennom et mindre mangfold, men også basert på en mer energimessig effektiv verdikjede. På dette området er korn i en særstilling, både pga lagringsdyktighet og dermed transportegnethet, men også fordi kornproduksjon som i en normal situasjon går til dyrefôr, i stor grad «over natten» kan omdisponeres til menneskemat. En slik styrt omdisponering vil da også naturlig gi en ekstra tilførsel av kjøtt fra de produksjonsdyr som ikke lenger kan fores opp på det samme kornet.

Beredskap krever jordbruksareal

Korn er selvsagt ikke alene om å danne basis for norsk selvforsyning. I tillegg til andre vegetabiliske produksjoner, dvs. grøntsektoren med ikke minst poteter som en basisråvare, utgjør animalske produkter produsert på gras, samt fisk, det norske beredskapsfundamentet. Alle tre områdene, norske planteprodukter, norsk husdyrhold og norsk fisk, er nødvendige for å komponere en ernæringsmessig tilstrekkelig matforsyning i en tenkt beredskapssituasjon. KiOs poeng er at når det gjelder den landbaserte matproduksjonen som denne stortingsmeldingen skal omhandle, er det helt avgjørende å ta utgangspunkt i at beredskap og matvaresikkerhet må bygge på bruk av norsk jordbruksareal til å produsere korn, poteter og grønnsaker til direkte menneskeføde, samt gras til grovfôrbaserte husdyr. Bruk av korn til kraftfôrbaserte husdyrproduksjoner vil være residualen (det resterende etter behovsdekning til menneskemat) i markedsbalansen for korn. Saue- og storfekjøtt, samt melkeproduksjonen, vil derfor i stor grad måtte bli grasbasert, og det vil være svinekjøtt- og eggproduksjon som naturlig mest effektivt vil kunne avta et norsk kornvolum utover det som går direkte til menneskemat.

Hovedpoenget med ovenstående analyse er at den kapasiteten Norge vil ha til å kunne produsere basisråvarene for en matforsyning av ernæringsmessig tilstrekkelig volum og kvalitet, vil være avhengig av de realressurser vi holder i hevd. Det er med andre ord størst mulig areal til å produsere korn, poteter/grønnsaker og gras, samt tilstrekkelige populasjoner av storfe, sau, svin og høns som vil utgjøre en praktisk matvareberedskap.

Importvern og markedsbalansering

Importvernet må sikre dette, og det er videre KiOs oppfatning at et hensiktsmessig markedsbalanseringssystem må vurderes opp mot hvilken evne dette vil ha til å kunne håndtere og sikre den omfordeling som tenkte krisesituasjoner vil kunne kreve.

Importvern og markedsbalansering er derfor to fundamentale bærebjelker for norsk landbruk. Formålet for begge er å gjøre det økonomisk forsvarlig å ha en produksjon som ikke bare forsyner den norske befolkningen med trygg og god mat i normalsituasjonen, men som også gjør at vi har en matvareberedskap og en matsikkerhet for mulige krisesituasjoner og samtidig bidrar til jordens nåværende og fremtidige evne til å fø verdens befolkning på en bærekraftig måte.

Sentrale stikkord er altså «økonomisk forsvarlig produksjon». Vil vi ha en selvforsyningsgrad som gir matvaresikkerhet og matvareberedskap, må produksjonsgrunnlaget være intakt. Med biologiske produksjoner med lang ledetid, og et arealgrunnlag som må vedlikeholdes under enda lengre tidshorisonter, er lønnsomhet i løpende produksjon helt avgjørende. Hvis ikke vil både arealbruk og dyrehold opphøre.

I økonomisk sammenheng er tollvern og markedsbalansering **markedsøkonomiske** svar på de utfordringene vi står overfor. Forutsetningen er effektiv og velfungerende konkurranse innenfor det aktuelle tollvernet, og at markedsbalanseringen skjer konkurransenøytralt overfor de berørte aktørene i verdikjeden.

Innenfor et forutsigbart tollregime vil da de som produserer mest effektivt basert på norske ressurser, ha størst mulighet til å overleve. Gjennom konkurransenøytral markedsbalansering fjernes risiko som ellers er vanskelig å håndtere for enkeltaktører i biologisk varierende produksjoner der både tilbudet og etterspørselen kan være svært varavhengige. Dette er kostnadseffektivt.

- **KiO mener at markedsbaserte virkemidler som tollvern og konkurransenøytral markedsbalansering er de beste virkemidlene til å sørge for en mest mulig effektiv matproduksjon i Norge. Dette perspektivet bør drøftes grundig i stortingsmeldingen.**

En rekke andre reguleringer overfor jordbruket er ikke markedsbaserte. Til dels er det virkemidler som har til hensikt å motvirke markedets ressursdisponering ut fra fordelingshensyn, miljøhensyn, dyreetiske hensyn osv. Dette gjelder både legale virkemidler og en rekke tilskuddsordninger som ikke følger produsert volum. Mange av disse er godt begrunnet i f.eks jordbrukets produksjon av kollektive goder, som ikke følger proporsjonalt med produsert volum mat, og som ikke kan være markedsfinansiert.

Men en del av tilskuddsordningene bør etter KiOs oppfatning vurderes mer grundig opp mot den kostnadsdrivende effekten som alltid følger av å avvike fra markedsmekanismen. Dette gjelder ikke minst en del av de rene fordelingshensynene i norsk jordbruk, og er ofte knyttet til det faktum at verden endrer seg raskere enn ethvert byråkrati rekker å endre et komplisert reguleringsystem.

Forenklingsbehov i landbrukspolitikken – realøkonomien tilsløres

I norsk jordbruk er generelt sett reguleringsystemet blitt for komplisert. Det gjelder ikke bare de ulike virkemidlene som gjør det vanskelig å se alle systemeffekter. Det er i stor grad også selve styringssystemet som har blitt for komplisert, og som derfor ikke evner å produsere de endringer og ikke minst forenklinger som det er behov for. Styringssystemet er bemannet med alle de aktører som enten lever av å styre et komplisert system, eller som er i posisjon fordi de nettopp nyter godt av en del av de virkemidler som egentlig burde vært avvirket.

Importvern og markedsregulering foran jordbruksforhandlinger

KiO vil i det etterfølgende forsøke å sette søkelyset på en del av de problemstillingene som følger av et styringssystem som har blitt nærmest autonomt, og som derfor ikke har verken vilje eller evne til å forenkle seg selv. Det er selvsagt jordbruksavtalesystemet vi tenker på, og vi understreker i denne sammenheng at både importvern og markedsbalansering oppsto uavhengig av og forut for dette avtalesystemet, som vokste fram etter 2. verdenskrig og er tuftet på Hovedavtalen av 1950 med senere revideringer. Dagens tollvern er for øvrig heller ikke gjenstand for behandling under jordbruksavtalesystemet. Og for markedsreguleringens del er det åpenbart slik at det er fullt mulig å ha fornuftige balanseringstiltak helt uavhengig av en jordbruksavtale med tilhørende målpriser, mens det er meningsløst å forhandle målpriser uten et markedsreguleringssystem med virkemidler til å forsøke å ta dem ut. I en valgsituasjon mellom enten å oppheve målpriser eller å oppheve virkemidler for å balansere markedet, er det åpenbart at jordbruket må prioritere virkemidlene, ikke styringssystemet. I den landbrukspolitiske debatten synes det likevel som om mange oppfatter avtalesystemet som nærmest hellig, mens innholdet i dette er av underordnet betydning. Det må bero på grunnleggende misforståelser.

Jordbruksforhandlingene har etter KiOs mening fra 1990-tallet og utover, under vekslende regjeringer, blitt en arena for mer og mer politisk spill. I takt med jordbrukets reduserte politiske tyngde er næringens forhandlingsmakt svekket. I dag er jordbruksforhandlingene i stor grad en arena for det statlige byråkatiets maktutfoldelse. Spillet legitimeres av de jordbruksorganisasjonene som får delta, der både personer og organisasjonene selv har klare egeninteresser i å opprettholde spillet. Det å tilfredsstille forhandlingsspilletts maktpersoner i form av inngåtte avtaler med tilhørende «fredsplikt» om politikkenes retning, har fått en egenverdi som for ofte trumfer innholdet. Utviklingen med at Stortinget skal «respektere» en inngått avtale forsterker dette. Sammen med næringens svekkede forhandlingsmakt har dette ført til en så skjev maktbalanse at styringssystemets evne til å produsere balanserte økonomiske rammebetingelser for fremtidig næringsutøvelse har forvitret.

Inntektsmål avgjørende for å bevare jordbruksforhandlingene

Vi står også uten et operativt politisk inntektsmål fra Stortingets side. Bønder er ikke lønnsmottakere, og jordbruksoppkjøret således ikke et lønnsoppkjør. Men inntektsdannelsen i norsk jordbruk er nettopp derfor mer komplisert, og som sådan mer avhengig av et realistisk og balansert inntektsmålingssystem. I den perioden på 1970- og 1980-tallet da både et slikt inntektsmålingssystem var operativt, og vi hadde et inntektsmål som ga uttrykk for hvilket nivå jordbrukets inntekter skulle ligge på, var derfor spillerommet for skjev maktutøvelse i forhandlingsinstituttet langt mindre enn i dag. Dette skyldes ikke minst at med et mål for hvilket inntektsnivå jordbruket skulle kunne ha sammenlignet med andre grupper, var det slik at dersom urealistiske forutsetninger for kostnadsutvikling og andre faktorer ble lagt til grunn ett år, måtte etterslepet dekkes opp neste år. Systemets realisme og vellykkethet ble slik sett synliggjort hvert år. Med dagens manglende nivåmåling er dette borte. Med forhandlinger som kun adresserer utvikling fra ett år til neste, blir feil forutsetninger året forut irrelevante for etterfølgende års forhandlinger.

Maktbalansen i forhandlingene må gjenopprettes

Maktbalansen i favør av statens representanter vil hvert år medføre at forutsetningene blir urealistisk stramme. Jordbruksoppkjøret kan ikke tillates å bli en kostnadsdrivende faktor i nasjonaløkonomien. Forutsetninger om prisstigning generelt og forventet lønnsvekst i andre grupper vil derfor alltid ligge i underkant av det realistiske. Uten en nivåbasert etterslepskorreksjon vil jordbruket derfor tape. Vi ser denne manglende maktbalansen i systemet ikke minst i nivået på statens tilbud. Mens det tidligere var lite attraktivt for staten å fremlegge tilbud som ikke var egnet til å opprettholde det inntektsnivået som Stortinget hadde vedtatt målet for, har det fra 1990-tallet og utover vært flere eksempler på tilbud som åpenbart ikke engang gir jordbruket kostnadskompensasjon, langt mindre mulighet til en inntektsutvikling på linje med andre grupper. Dette har ofte vært kombinert med landbrukspolitiske endringsforslag med ekstreme virkninger. Statens tilbud har nærmest vært en provokasjon, mest myntet på å «tvinge» næringens representanter til forhandlingsbordet, med sikte på skadebegrensning. Da har forhandlingsarenaen mistet sin stabiliserende funksjon. Maktspillet har overtatt, og verken næringen eller samfunnet er tjent med resultatet.

Å endre et slikt styringssystem krever både tid og konsekvensanalyse. Ikke minst må alternativet klargjøres. Stortingsmeldingen bør benyttes som en slik arena for politikktutforming, men tilpassinger i riktig retning bør kunne begynne også innenfor gjeldende rammebetingelser. Jordbruk med tilhørende næringer og etterfølgende verdikjede fram til matbordet, trenger forutsigbarhet. Et første skritt i riktig retning kan være å benytte fleksibiliteten innenfor nåværende hovedavtale, og innføre i første omgang **toårige jordbruksavtaleperioder**. På den måten vil den usikkerhet mht til endring av rammebetingelser som ligger i dette maktspillet hvert eneste år bli redusert, og en kan samle erfaring med håndtering av politikktutforming utenfor avtalesystemet.

Avtalen må som en følge av dette selvsagt bli en mer overordnet rammeavtale som gir mulighet til å håndtere økonomiske utviklinger i avtaleperioden innenfor en sannsynlig spennvidde hva gjelder både kostnadsutvikling og andre nasjonale og internasjonale faktorer som påvirker jordbrukets inntektsdannelse. Håndtering av både tollvern og støtte over statsbudsjettet vil uansett være gjenstand for behandling i Stortingets årlige budsjettprosess, og kan forberedes gjennom ordinære forvaltningsprosesser med innspill og høringer tilknyttet regjeringens forslag til Stortinget, samt reelle politiske beslutningsprosesser tilknyttet Stortingets behandling av disse. Dette fungerer for andre sektorer, og vil kunne bidra til at også landbrukspolitikken gjennomføring – ikke bare uforpliktende målformuleringer – blir gjenstand for evaluering i landets øverste politiske organ. Innenfor de rammer Stortinget har trukket opp vil endringer og tilpassinger i forskrifter mv. også kunne foregå løpende, på ordinær måte etter forvaltningsloven.

Forhandlingssystemets utarbeidelse av det tekniske grunnlagsmaterialet må også avpolitiseres.

- **I stedet for Budsjettnemnda for Jordbruket, som er bemannet i hovedsak med representanter for avtalepartene, og som derfor etter hvert fungerer som en forlenget arm av forhandlingsspillet, må vi få en form for teknisk beregningsutvalg styrt av uavhengig fagekspertise.**

Det vil føre for langt i denne sammenheng å beskrive detaljert mange av de økonomiske og andre faglige forutsetninger som må legges til grunn i en nøytral presentasjon av jordbrukets lønnsomhet som grunnlag for matproduksjon mv. på kort og lang sikt, men vi vil fra KiOs side påpeke noen av de viktigste skjevhetene som i dag preger styringssystemet. Det fremgår av nedenstående at dette både gjelder utarbeidelsen av grunnlagsmaterialet, og bruken av dette på forhandlingsarenaen. Dels skyldes det upresise og inkonsistente målformuleringer fra Stortingets side, som gir åpning for tolkninger og et forhandlingsspill rundt disse som i sin tur gir uholdbar politisk risiko tilknyttet investeringsbeslutninger i en langsiktig næring. Dette gir ikke samfunnsøkonomisk optimal ressursutnyttelse.

Økonomi basert på reelle kostnader

Lønnsom og bærekraftig produksjon krever at både investeringer og innsatt arbeid må gis tilstrekkelig vederlag til at slik ressursinnsats er økonomisk forsvarlig. Det betyr at alt fra grøfting med videre for å holde arealproduktiviteten i hevd, til nødvendige investeringer i maskiner og bygninger, må kunne forrentes, og i tillegg må arbeidsinnsatsen gis rimelige lønns- og arbeidsvilkår. Bondens kapital og bondens arbeid har begge en alternativverdi, og vil finne alternative anvendelser hvis lønnsomheten fortsatt svikter. Dagens unge bønder er mer bevisste på alternativverdien av begge disse ressursene, og vil ha tilfredsstillende avkastning av det de setter inn av arbeid og kapital i drifta.

Jordbrukets inntektsmåling i Totalkalkylen og på referansebrukene forutsetter at bonden stiller med gratis egenkapital. Dette må endres. Selv målt som summen av vederlag til arbeid og egenkapital er «inntektsnivået» i jordbruket kun omlag det halve av lønnsnivået for sammenligningsgruppene. Vederlag til arbeid og egenkapital kan ikke lenger vurderes samlet. Lønnsevne og egenfinansieringsevne må skilles ad hvis norsk jordbruk skal bli bærekraftig. Dette er helt avgjørende når jordbruket skal moderniseres.

Matproduksjon basert på innsats fra frivillige, selvstendige næringsdrivende må på lang sikt baseres på at både investeringer og arbeidsinnsats er lønnsomt for aktørene. Etske rammer for produksjonen må avklares i form av hensynet til kommende slekter, dyrevern og miljøvern. Det er en oppgave for Stortinget, og bør vies mye oppmerksomhet i stortingsmeldingen. Miksen av kapital og arbeid avgjøres deretter av faktorprisene på realressursene. Til slutt må de kostnader som påløper i produksjonen finne sin inndekning på inntektsiden slik at produksjonen blir bærekraftig også økonomisk. Det inkluderer en anstendig arbeidsinntekt til bønder etter at alle kostnader er dekket, inklusive rentekostnader på gjeld og egenkapital.

Teknologisk utvikling og større bruk innebærer at kapitalinnsatsen er kraftig økende. Det er ikke noe nytt, men takten er økende. Samtidig faller dermed selvsagt mengden innsatt arbeid, som er det bonden i hovedsak skal leve av. Det sier seg selv at en stadig mindre arbeidsinnsats ikke kan fortsette å kryss-subsidiere en stor og økende kapitalinnsats. Det blir som å kreve at arbeidsinntekten til lønsmottakerne skal måtte gå mot null, fordi bedriftseierne må investere stadig mer kapital i tidsmessig produksjonsutstyr. Det er ikke rettferdig – heller ikke på et gårdsbruk der bondens arbeidsplass er avhengig av at han investerer selv.

Regulerte rammebetingelser krever inntektsmål

Med et «inntektsnivå» i jordbruket (vederlag til arbeid og egenkapital) som nå er omlag det halve av lønnsnivået for sammenligningsgruppene, vil rekrutteringen falle, og nødvendige investeringer ikke bli gjennomført. For en landbrukspolitik som tar sikte på å opprettholde matproduksjon og ivareta andre fellesgoder knyttet til kulturlandskapet og naturgrunnet for øvrig, er dette ikke bærekraftig. Jordbruket som næring må ha økonomiske rammebetingelser som gir grunnlag for en lønnsevne pr. time på høyde med andre næringer, dersom landets matvareproduksjon og selvbergingssevne skal opprettholdes. Prosentvis «lik» utvikling med andre fra et slikt lavt nivå vil bare øke den reelle avstanden. Det er uakseptabelt. Et inntektsmål på nivå er helt nødvendig. Så får heller nivået drøftes.

Et inntektsmål for næringen innebærer verken en ”inntektsgaranti” eller noen sammenblanding med lønnstakere. Det er intet ulogisk med inntektsmål for selvstendig næringsdrivende som opererer innenfor svært regulerte rammebetingelser. Tvert i mot er det lite meningsfylt å skulle utforme inntektsgivende tiltak for jordbruket uten noe som helst mål for hva man ønsker å oppnå med disse tiltakene. Staten begrenser bruttoinntektene. Da må den også mene noe om nivået på nettoen til bonden.

Det er derfor uansett **avgjørende for tillit til en ny landbrukspolitikk å starte med en riktig virkelighetsbeskrivelse**, med realøkonomisk riktige kostnader basert på at ressursinnsatsen i jordbruket skal kunne repeteres hvert år. Tidligere investeringer er «sunk cost». Historiske regnskapstall fra gårsdagens bruk er nettopp historie. En ny og bærekraftig produksjonsstruktur må bygge på at investeringer skal kunne gjenanskaffes, og det må være lønnsom produksjon som skal gi det økonomiske grunnlaget for fremtidige investeringer. KiO mener at et nøytralt teknisk beregningsutvalg vil kunne etablere pålitelig tallmateriale for et slikt perspektiv.

- **KiO mener lønnsevne pr. time er et naturlig resultatmål for arbeidsinntekten etter at andre produksjonskostnader ved effektiv drift er dekket inn. Stortingsmeldingen bør drøfte behovet for separate resultatmål for næringen som kan gi grunnlag for å vurdere selvfinansieringsevne og lønnsevne hver for seg.**

Det følger flere krav til Stortingets landbrukspolitikk av ovenstående:

- Et sannferdig grunnlagsmateriale for inntektsberegning
- Vederlag til arbeid adskilt fra vederlag til kapital
- Gjenanskaffingsverdi for nødvendige investeringer
- Realrente også på egenkapital på eget gårdsbruk
- Korrigering for egenkapitalavkastning i samvirkebedriftene
- Jordleie må behandles som en kostnad for aktive bønder

Riktige tall i beregningsgrunnlaget, og ny behandling av kapitalkostnader og jordleie

En viktig forutsetning for landbrukspolitikken må være at næringen får evne til å opprettholde og utvikle det driftsapparatet som utgjør arbeidsplassen. Dette må vurderes adskilt fra lønnsevnen. Arbeidsinntekt på et gårdsbruk drevet av selvstendige næringsdrivende vil alltid være den residualen som gjenstår etter at alle andre kostnader er dekket. Når investeringer er gjort, kan det være lønnsomt å fortsette driften en god stund selv om lønnsomheten svikter. Men det investeres da ikke i fornyelse og vedlikehold. Realiteten i dag er nettopp slik at lønnsomheten er så lav at det tæres på eksisterende kapital, dvs. at kapitalslitet er større enn de investeringer som blir foretatt.

Norsk jordbruk står overfor store investeringskostnader, enten det skal gjennomføres strukturelle endringer eller ikke. Over mange år har kapitalslitet vært større enn nyinvesteringene, ikke minst i kornproduksjonen. Strukturutviklingen akselererer denne situasjonen, og sammen med en teknologiutvikling som erstatter arbeidskraft med kapital, betyr dette stadig større kapitalinnsats i næringen. Det er derfor en alvorlig tredemølle for jordbruksnæringen at egenkapital i dag ikke gis separat avkastning i grunnlagsmaterialet, adskilt fra beregning av arbeidsvederlaget.

Dette perspektivet på primærjordbrukets kapitalkostnader må drøftes grundig i stortingsmeldingen. Uansett landbrukspolitiske mål vil teknologisk utvikling bety økt innsats av kapital for å etablere og opprettholde en arbeidsplass, fordi flere og dyrere bygninger og maskiner erstatter arbeidskraft på gårdsbruket. Lønnsom produksjon betyr at all investert kapital må forrentes. All ressursbruk må forsvare ressursenes alternativverdi, også i jordbruket. Det er derfor urimelig at det ikke forutsettes en realrente på investert egenkapital. Konsekvensen blir verre jo større kapitalinnsatsen blir i forhold til innsatt arbeid.

- **KiO forventer at inntektsbegrepet i jordbruket - ”vederlag til arbeid og egenkapital” - splittes opp slik at det bonden må dekke av kapitalkostnader i egen arbeidsplass trekkes ut før arbeidsinntekten framkommer.**

- **KiO foreslår at arbeidsvederlaget deretter beregnes i form av lønnsevne pr. time, og sammenlignes med et mål for inntektsnivå som må fastsettes av Stortinget.**

Riktige tall i beregningsgrunnlaget forutsetter også realøkonomisk riktige kostnader basert på at ressursinnsatsen i jordbruket skal kunne repeteres hvert år. Tidligere investeringer er «sunk cost». Historiske regnskapstall fra gårsdagens bruk er – nettopp – historie. En ny og bærekraftig produksjonsstruktur må bygge på at investeringer skal kunne gjenanskaffes, og det må være lønnsom produksjon som skal gi det økonomiske grunnlaget for fremtidige investeringer, ikke byråkratistyrte statsstøtte.

- **KiO forventer at Stortinget avklarer at det skal være gjenanskaffingsverdi for nødvendige investeringer som må legges inn som kapitalvolum i grunnlagsmaterialet.**
- **KiO forventer også at Stortinget avklarer en begrenset men rimelig beregningsteknisk realrente til egenkapitalen, som grunnlag for at det tekniske beregningsutvalget kan beregne de ulike produksjonenes lønnsevne pr. time.**

Teknologisk utvikling som erstatter arbeidskraft med kapitalutstyr foregår også i foredlingsindustrien. I tillegg etterspør forbrukerne stadig mer foredlede matvarer. Bondens deltagelse i verdikjeden gjennom samvirket krever derfor økt kapitalinnsats gjennom investeringer i produktutvikling og foredlingsutstyr også her. I tillegg har landbrukssamvirket betydelige investeringer i sidevirksomheter.

Økende kapitalintensitet i jordbrukets samvirkebedrifter medfører stadig større andel egenkapitalavkastning (både fra kjernevirksomheten og fra sidevirksomheter) innbakt i produktprisene overfor den kombinerte eier og råvareleverandør. I grunnlagsmaterialet (i dag Totalkalkylen for jordbruket) medfører dette høyere jordbruksinntekter enn ellers¹, dersom det ikke korrigeres for dette. Dette skjer uten at tilsvarende egenkapitalkostnad i samvirket tas med på kostnadssiden. Det er åpenbart at dette ikke ville vært tilfelle dersom eierformen hadde vært aksjeselskap som hadde gitt normal forrentning av egenkapitalen gjennom sin utbyttepolitikk (i stedet for gjennom endrede samhandlingspriser).

I en ny landbrukspolitikk må kapitalkostnadene i hele verdikjeden fra jord til bord synliggjøres. Normal avkastning på kollektive investeringer i samvirker, både på innsatsfaktorsiden og i foredlingsvirksomheten, må trekkes ut av grunnlagsmaterialet for å vurdere lønnsom primærproduksjon. I dagens system blir bonden fratatt avkastningen på all investering i samvirkeselskaper. Et uavhengig, økonomisk kompetent beregningsteknisk utvalg vil kunne estimere størrelsen på dette, basert på forutsetningen om en normalavkastning fra samvirker som må tilsvare alternativkostnaden på egenkapital for bonden som eier.

- **KiO mener at også næringens kapitalkostnader i samvirkebedriftene må utredes i stortingsmeldingen, med sikte på at forutsetningene for at et teknisk beregningsutvalg kan korrigere egenkapitalavkastningselementet i samhandlingsprisene med samvirkebedriftene ut av grunnlagsmaterialet blir avklart.**

¹ Dette betyr for eksempel at når bonden gjennom sitt samvirke investerer i foredlingsindustri som går med tilstrekkelig overskudd til å forrente investeringen, vil dette systematisk fanges opp i Totalkalkylen som økt pris på råvaren, og følgelig høyere beregnet jordbruksinntekt. Tilsvarende på innsatsfaktorsiden vil investering for eksempel i et kraftfôrblenderi medføre lavere kraftfôrpriser, og tilsvarende høyere beregnet jordbruksinntekt i Totalkalkylen.

Riktige tall i beregningsgrunnlaget innebærer også at det må erkjennes at en økende andel av jorda er eid av andre enn de praktiserende bøndene. Med mindre staten vil ekspropriere jorda fra alle som ikke driver den selv, må de økonomiske realitetene aksepteres: Jordleie er en kostnadspost for summen av de aktive, matproduserende bøndene.

- **KiO forventer at stortingsmeldingen drøfter jordleie med sikte på at Stortinget kan avklare at også denne realøkonomiske kostnaden for næringsutøverne skal legges inn som en kostnadspost i grunnlagsmaterialet.**

KiO mener som påpekt at et uavhengig teknisk beregningsutvalg vil kunne håndtere disse faglige spørsmålene mer korrekt enn partenes representanter, som ikke minst blir styrt av forhandlingsposisjonering. Det tekniske beregningsutvalget må kunne utarbeide nødvendig grunnlagsmateriale også for myndighetenes oppfølging i en toårig (eller lengre) avtaleperiode, herunder for Stortingets årlige budsjettbehandling.

KiO er også av den oppfatning at jordbruket som langsiktig næring normalt kan leve med ett års «etterslep» i forhold til både kostnadsstigning og andre (sammenlignings)gruppers inntektsutvikling. Forutsetningen må selvsagt være at etterslepet dekkes inn løpende.

Det tekniske beregningsutvalget skal i en slik modell kun vurdere kostnads- og inntektsutviklingen ex post, altså basert på siste tilgjengelige regnskapstall mv. Det vil fjerne behovet for mange av de «politiserte» forutsetningene som i dag gjør materialet omdiskutert. Dette gjelder ikke bare faktorer som antatt lønnsutvikling i sammenligningsgruppen, prisutvikling på innsatsfaktorer osv, men også «prognosert produktivitetsutvikling» bør kunne legges til side. Ved å operere med kjente økonomiske faktorer og tallgrunnlag, noe som i en normalsituasjon åpenbart vil gjøre at jordbruket blir hengende ett år etter den inntektsutvikling som er dokumentert for sammenligningsgruppen, og som ikke kompenserer for siste års kostnadsøkning mv., bør samfunnet kunne akseptere at produktivitetsutviklingen i norsk jordbruk først regnes inn når den er realisert i regnskapsmaterialet, og ikke som i dag trekkes i fra på forhånd, basert på antakelser om mulig effektivisering.

Dette vil være en grunnleggende endring som vil fjerne mye usikkerhet i grunnlagsmaterialet, og samtidig eliminere muligheten for at et jordbruksoppgjør skal kunne bli lønns- og kostnadsdrivende pga. for «ekspansive» framskrivinger av den økonomiske utviklingen. For jordbruket er det viktigste formålet at en slik endring vil kunne sette en stopper for den nedadgående spiralen som en «prognosert framtidig prosentvis inntektsutvikling» naturlig medfører.

Endringen vil som påpekt måtte bygge på en form for inntektsmål «på nivå». Det må således avklares politisk hvilket nivå jordbrukets inntektsmuligheter «normalt» skal ligge på i forhold til sammenligningsgruppen. KiO mener dette er så avgjørende for å kunne ha forutsigbarhet som gir grunnlag både for å skaffe seg utdanning for - og satse på - bondeyrket, og ikke minst for å investere i et langsiktig produksjonsapparat, at vi mener Stortinget om nødvendig får fastsette et inntektsmål på et noe redusert nivå i forhold til sammenligningsgruppen. Det vil være et åpent og ærlig, og forutsetningsvis forpliktende mål, og det vil dermed uansett være bedre enn dagens formuleringer om utvikling, som fortolkes i prosent, og som dermed i praksis gir en nedadgående spiral.

Nærmere om markedsbalansering og markedsregulering

KiO har vurdert innstillingen fra Markedsbalanseringsutvalget, under ledelse av professor Erling Hjelmeng. Rapporten er et godt utgangspunkt for evaluering av nødvendige reformer både tilknyttet markedsreguleringssystemet og målprissystemet i jordbruksavtalen. Rapporten viser ikke minst at vi i kornsektoren har et grunnleggende annet reguleringssystem enn for melk, kjøtt og egg. Dette skyldes

at tollvernet er - og praktiseres - annerledes, prissystemet under jordbruksavtalen er annerledes, og vi har ikke en markedsregulator som har et rendyrket mål om å ta ut høyest mulig pris for norske kornprodusenter. Det er viktig at dette synliggjøres og analyseres for å fremme realpolitisk forståelse av reguleringssystemene.

Det er KiOs oppfatning at markedsbalanseringsutvalgets rapport krever politisk oppfølging på flere arenaer. Noe er ren konkurransepolitikk, noe er sektorpolitikk for landbruket, og noe er nært sammenknyttet med tekniske løsninger i Jordbruksavtalen. Det er viktig at slike prosesser ikke slås sammen slik at tesen om at «alt henger sammen med alt» gir handlingslammelse. Konsekvenser av dette er at heller ikke alt som er omhandlet i Markedsbalanseringsutvalgets rapport bør inngå i en ny stortingsmelding om jordbruket.

Det er alltid slik at viktige politikkendringer som tiden krever må kunne gjennomføres uten å måtte vente på stortingsmeldinger som normalt kanskje skrives hvert tiende år. Markedsbalanseringsutvalgets rapport inneholder ulike endringsforslag der noe bør gjennomføres raskt, dvs. allerede i år, til dels tilknyttet årets jordbruksoppgjør. Andre elementer krever praktisk utredning og konsekvensanalyse med sikte på gjennomføring neste år, og atter andre krever en større helhetsvurdering der ikke minst politiske premisser for langsiktig utvikling av jordbruket blir drøftet grundig. Det er kun de sistnevnte elementene som etter KiOs vurdering hører hjemme i stortingsmeldingen. Vi adresserer likevel spørsmålene her, men under den forutsetning at det som påpekt på en del områder bør kunne gjøres endringer raskere enn en Stortingsbehandling av alle elementer vil måtte medføre.

Eget kornsamvirke

For å modernisere og markedsrette norsk kornproduksjon, mener KiO at det er nødvendig å endre den situasjonen vi har i dag, der markedshåndtering og omsetning av landets kornproduksjon håndteres som en «underleverandør» til Felleskjøpenes kraftfôrproduksjon. KiO er klar over at norsk husdyrhold er kornbøndernes «største kunde», men det betyr ikke at markedsreguleringen ikke bør håndteres av en organisasjon som på lik linje med de øvrige salgssamvirkene har eiere som entydig har interesse av best mulig prisuttak (innenfor rammebetingelser for øvrig).

Det er derfor KiOs oppfatning at det norske reguleringssystemet er best tjent med at det snarest mulig etableres et eget kornsamvirke. Dette hadde sannsynligvis blitt gjort for snart 100 år siden dersom det ikke hadde vært slik at staten i 1928 laget sitt eget kornmonopol, Statens Kornforretning.

Dette bør ikke oppfattes som en kritikk av Norske Felleskjøps håndtering av sin markedsregulatorrolle de senere årene. KiO er av den oppfatning at den oppgaven er utført på best mulig måte, og uten store praktiske problemer. Men systemet er slik at dette langt på vei må kunne sies å være et resultat som kommer på tross av systemet, ikke på grunn av at det er prinsipielt fornuftig innrettet.

Grunnlaget for at markedsreguleringen på korn fungerer likevel, er at distriktsorganisasjonene i Felleskjøpsystemet så langt aksepterer at deres overbygning i Norske Felleskjøp legger en målpris på produsentnivå til grunn for de løpende noteringsprisene. Kjøperne av korn, som sitter med bestemmende innflytelse i Felleskjøpene, bruker dermed ikke sin eiermakt til å søke å redusere kraftfôrkostnadene utover hva målprisen innebærer. Dermed har ikke målprisen den normale funksjonen som er å skjerme brukerne og kjøperne av jordbruksprodukter for prisnivåer helt opp til de maksimale generelle tollsatser som Norge praktiserer.

I stedet er i praksis Felleskjøpenes kornpriser «låst», som om målprisen var en «statlig fastsatt pris». Det er ikke spesielt godt markedstilpasset, og helt annerledes enn de fleste som kjenner systemet for husdyrprodukter også tror at det er i kornsektoren.

Med et eget kornsamvirke som markedsregulator for korn, og en «normal» målprisfunksjon eller eventuelt en referansepris, vil det være grunnlag for å oppnå mer fleksibilitet i prisdannelsen. Den største førkornkjøperen, som naturlig skal være mest opptatt av stabile (og lavest mulige?) priskalkyler for ferdigvarer til husdyrholdet, kan ikke ha en slik markedsorientert rolle som markedsregulator for korn. Konsekvensen av dette er altså at det er opprettet en omvendt målpris, som pålegger markedsregulator en målpris til produsent, i stedet for det normale som er at målprisen skal skjerme forbruker. Norske Felleskjøp som markedsregulator står således ikke fritt til markedstilpassing på og under dette målprisnivået som snitt for året.

Mer marked innenfor tollvern og markedsregulering

For andre sektorer er målprisfunksjonen koblet til at tollvernet stort sett er såkalt prohibitivt, dvs. forhindrer import gjennom høyere tollsatser enn målprisene «nødvendigjør». Slik er det heller ikke for korn. I kornsektoren har vi derfor på mange måter egentlig allerede det «markedstilpassede» alternativet som er skissert fra Markedsbalanseringsutvalget. Det er administrativt nedsatte tollsatser på store importkvoter som egentlig balanserer markedet. De såkalte «målprisene» på korn fungerer i den sammenheng kun på samme måte som referanseprisen på kylling gjør for tolladministrasjonen, og det er tollsatsene, og ikke markedsregulator, som overordnet styrer prisdannelsen ut til kundene.

Dette betyr at dersom vi hadde hatt et «normalt» kornsamvirke, kunne målprisene for korn vært kuttet ut, og vi kunne hatt «kyllingmodellen», uten at dette hadde blitt noe annerledes enn dagens system. Bortsett da fra at kornsamvirket som sagt i en slik situasjon ville kunne kjørt et mye mer fleksibelt og markedstilpasset prissystem på kvaliteter osv, for å hente ut den betalingsvilje hos kjøperne som er koblet til dette.

Dagens system i kornsektoren illustrerer etter KiOs oppfatning at det kan fungere godt å balansere markeder gjennom en referansepris for tolladministrasjon og en fornuftig markedsregulator. Målpriser er i en slik situasjon unødvendig. Det er altså ikke de byråkratiske systemoverbyggingene i jordbruksavtalesystemet som er essensielle, men de operative virkemidlene i de faktiske markedene. Det var da også historisk slik, som påpekt tidligere, at tollvernet og markedsreguleringen kom på plass før jordbruksavtalesystemet. Dette er en kunnskap som bør friskes opp i stortingsmeldingen. I en situasjon der det er et politisk press i retning av deregulering av sektoren, er det viktig å vite hva som er fundamentalt, og hva som er politiske systemoverbygginger som må kunne vurderes ut fra både forenklingshensyn og for å gjøre landbruket mer markedsrettet og mindre byråkratisk styrt.

Tollvern og markedsregulering er rammebetingelser som benytter markedsmekanismene til å oppnå ønsket innenlands produksjon og dermed matvareberedskap på en kostnadseffektiv måte. Disse mekanismene kan faktisk også gjøres mer markedsrettede og fleksible enn de fremstår i dag. Det er slike reformer som kan peke fremover for norsk jordbruk. Det er etter KiOs oppfatning i alle fall ikke slik at slike grunnleggende operative virkemidler kan bygges ned hvis man bare beholder det politiske avtalesystemet. En realitetsorientering tilsier tvert om.

Nærmere om lønnsomhet kontra investeringsvirkemidler

Behovet for investeringsvirkemidler over statsbudsjettet er en indikasjon på at lønnsomheten i produksjonen er så dårlig at det er behov for tilgang til billig kapital for å likevel å få bønder til å investere. Dette skjer innenfor jordbruksavtalerammen. Satt på spissen betyr dette at man tar litt fra alle bønder for å finansiere investeringstilskudd og rentesubsidier som de mest ekspansive kan kappes om å få mest mulig av.

Subsidieringsbehovet viser altså at investeringene ikke er lønnsomme uten tilskudd og rentestøtte. Investeringsvirkemidler er slik sett et ”lokkemiddel” for å stimulere til ellers ikke privatøkonomisk lønnsomme investeringer som erstatter arbeidskraft. Det bør kunne drøftes hvorvidt deler av bondeinntekten etter eventuell realisering av Stortingets inntektsmål, skal benyttes til å sette ekstra fart på en teknologidrevet strukturutvikling i retning færre bønder. Investeringsstøtte innebærer også en byråkratstyring av investeringene som ikke nødvendigvis da blir tuftet på markedsaktørenes vurdering av hva som er effektivt og lønnsomt. Dette tilslører også ansvaret for de valg den enkelte næringsutøver må ta.

Et annet perspektiv er at statlige krav på mange fronter forsterker effekten av teknologiutviklingen, og gir økende kapital bundet i driftsapparatet. I forhold til dette er investeringsvirkemidlene små. Bonden legger inn vesentlig mer selv av egenkapital ved enhver nyinvestering. Det er likevel problematisk å etablere forståelse for behovet for normal forrentning av innsatt kapital i jordbruket så lenge næringen har subsidierte lån, og grunnlagsmaterialet ikke synliggjør krav til egenkapitalrentabilitet. Slike sidevirkninger er alvorlige, og gjør det ikke lettere å etablere en markedstilpasset næringsutøvelse.

Tilgjengelige midler i en «investeringsspott» innbyr til et spill, og så lenge ”potten” med investeringsstøtte er i spill, vil enkeltbønder delta i spillet. KiO mener at verken jordbruksnæringen eller storsamfunnet er tjent med et slikt spill. Dersom investeringsvirkemidlene avvikles, slik Sponheimutvalget har skissert i et mulig forenklingssalternativ for landbrukspolitikken, vil inntektspolitikken og den samlede lønnsomheten som rammebetingelsene medfører, bli styrende for investeringene. Det vil kunne gi en mer sunn og markedsbasert utvikling. Norge har et oppegående bankvesen som vil kunne finansiere de prosjekter som er lønnsomme ut fra de faktorpriser som til enhver tid foreligger.

NOEN SPESIFIKKE KORNTEMA

Korn og kraftfôrpolitikken er et viktig fundament

Økt kornpris er svært avgjørende for å opprettholde tilstrekkelig kornproduksjon i Norge. Men kornprisen er også et viktig virkemiddel for å gjøre grasproduksjon lønnsomt, med tilhørende arealbruk. Kornets betydning for hele landbruket og for matvareforsyningen bør derfor ikke undervurderes.

Lønnsom kornproduksjon er fundamentet også for produksjonsfordelingen mellom landsdeler, og dermed for distriktsjordbruket. Kraftfôrets andel av fôrseddelen øker også i melkeproduksjonen. Dette viser at kraftfôr relativt sett blir billigere enn grovfôr. Økt kornpris er derfor et viktig virkemiddel for å gjøre grasproduksjon lønnsomt, med tilhørende arealbruk og landbruksaktivitet i hele landet.

KiO mener også at kanaliseringspolitikken har gått for langt. I tillegg til å satse på proteinrike vekster som erter, åkerbønner og oljevekster, må også mer grasproduksjon og ikke minst husdyrgjødsel tilbake til kornområdene. Det er agronomisk riktig for å holde landets beste dyrkingsjord i god hevd, og ved å produsere mer på kortreist fôr kan ønsket om lavere kostnader imøtekommes.

Hensynet til miljø og klima trekker i samme retning. Økologisk balanse, gjennom god agronomi, må gi økonomiske resultater på den enkelte gård. Det må i framtida igjen bli lønnsomt å bruke fôrressursene lokalt. Det vil også si i større grad å produsere husdyrprodukter på kraftfôr der kornet er høstet, slik det er for gras og annet grovfôr.

Kanaliseringspolitikken må derfor opp til vurdering, sammen med hele fôrpolitikken for norske husdyr, inklusive importert fôr. Med i dette bildet hører også en konsekvensutredning av

transportsubsidieringen i norsk landbruk, og det samme gjelder prissystemene for korn og prisnedskrivning av korn til kraftfôr.

- **KiO mener kanaliseringspolitikken og korn- og kraftfôrpolitikken må drøftes grundig og fordomsfritt i stortingsmeldingen.**

Redusert antall målpriser - Prioritering av hveteproduksjon

Det er viktig å sikre produksjonen av mathvete, både av hensyn til selvforsyningsgraden av matkorn og fordi hvete er mest fleksibel som grunnlag for å disponere vekslende årsvariasjon med tidvis overproduksjon. For å forberede kornsektoren på et fremtidig prissystem uten målpriser, burde likevel antallet målpriser vurderes redusert allerede nå, slik at prisforholdet mellom kornslagene og ulike sorter, kvaliteter mv. blir mer markedsstyrt basert på etterspørselen fra de ulike kornbrukerne senere i verdikjeden. Ved f.eks å fjerne separate målpriser på bygg og havre, vil markedsregulator kunne styre prisforholdet i retning av ønskede volum.

Endret noteringspunkt på korn

Samvirkeoven medfører at utbetaling til eier fra det økonomiske resultatet av virksomheten i samvirkebedriftene nesten utelukkende vil måtte nedfelles i samhandlingen som pris på levert råvare eller innkjøpte innsatsfaktorer, noe felleskjøpene også praktiserer. For korn medfører dette et problem utover den feilen som generelt oppstår i beregningsgrunnlaget (jf. foran), fordi målprisene på korn er satt på produsentprisenivå (pris inn til markedsregulators kystanlegg). Dette innebærer at resultatet av felleskjøpenes foredlingsvirksomhet i verdikjeden for korn, samt investeringer i sidevirksomheter for øvrig, ikke kan utbetales til kornprodusenter gjennom kornprisen slik samvirkeoven pålegger, siden produsentprisen normalt begrenses av målpris. En slik begrensning opptrer ikke for husdyrprodukter, der noteringsgrunnlaget for målpris gjelder engrospris ved salg til videreforedling.

- **KiO forventer at stortingsmeldingen drøfter flytting av noteringspunktet for jordbruksavtalens prisbestemmelser også for korn til engrospris ved salg til videreforedling.**

Klima og miljø

For å opprettholde god jordkvalitet og redusere miljøulempene er det viktig med godt drenerte arealer. Fra forsøksringene varsles det både om etterslep på nødvendig fornyelse og vedlikehold av grøftetilstanden, og fare for at praktisk kompetanse i grøftearbeidet kan gå tapt pga. manglende oppdrag. Pr i dag er lønnsomheten i grøfting for dårlig til at mange bønder kan prioritere å holde jorda i hevd. KiO mener derfor at tilskudd til grøfting bør gjeninnføres, slik at etterslepet kan hentes inn før næringen skal stå på egne ben ut fra en tilstrekkelig lønnsomhet, ref. de generelle innspillene foran.

Politisk og faglig fokuseres det på klimaeffekten av produksjon av norsk landbruksvarer. Lystgass står for nær 50 % av klimagassutslippene fra jordbruket. Et grøftetilskudd vil derfor være den mest kostnadseffektive bruken av tilskuddsmidler for å redusere klimagassutslippene fra jordbruket. I Landbruksmeldinga bør temaet klima – lystgass – drenering belyses.

Korn i kulturlandskapet

Kornåkrer og korngårder er et typisk kulturlandskap i mange av de beste jordbruksområdene. Siden befolkningkonsentrasjonene er størst i de samme områdene er dermed kornområdene det mange nordmenn forbinder med kulturlandskap. Landskapets særegenhet består i store åpne områder og store både hoved- og driftsbygninger. Husmassen på mange av disse gårdene stammer fra en tid med en helt annen produksjon og er dermed lite egnet i kornproduksjonen. Vedlikehold av slike bygninger er derfor viktigere for samfunnet enn for kornprodusenten. Likevel er det denne produksjonen som må bære alle vedlikeholdskostnadene. Med dagens økonomiske virkelighet vil derfor mange hus måtte forfalle eller bonden må bruke lønnsmidler fra annet arbeid til å ta vare på ”kulissene” i kulturlandskapet.

En ny landbrukspolitikkk må derfor også ha fokus på de kostnadene bøndene må bære i dette kulturlandskapet, slik det også er fokus på gjengroing i andre områder.

Vern av dyrket jord, og da spesielt kornjorda, må få en sentral plass i Landbruksmeldinga. Jordvernet må samtidig fundamenteres grundig hos andre departement, for å sikre et best mulig vern. Sammen med andre virkemidler for å etablere god lønnsomhet vil det kunne bidra til å oppnå en økning i norsk kornproduksjon, som KiO mener er av absolutt viktighet i et globalt perspektiv.



Innspill til jordbruksforhandlingene 2007

1. Kroner – ikke proserter – og redusert inntektsgap

Inntektsnivået i jordbruket er om lag halvparten i kroner pr årsverk som for sammenligningsgruppene. Matematisk vil derfor lik prosentutvikling føre til bare halvparten av den inntektsøkning andre grupper får, og jordbruket sakker ytterligere etter i faktiske inntekter. Bønder lever av kroner - ikke proserter. Et hovedkrav ved årets jordbruksoppgjør må være at Soria-Moria-erklæringens mål for inntektspolitikken i landbruket ikke kamoufleres i misvisende prosentberegninger. Inntektsgapet i form av kronemessig avstand til sammenligningsgruppen, må reduseres merkbart.

2. Arbeidsinntekt kontra kapitalkostnader i jordbruket

Teknologisk utvikling i alle jordbruksproduksjoner innebærer økt innsats av kapital - i form av bygninger og maskiner - i forhold til arbeid på gårdsbruket. Tilsvarende utvikling i foredlingsindustrien medfører økt kapitalinnsats fra bondens side også gjennom samvirket. Forbrukerne etterspør stadig mer foredlede matvarer. Bondens deltagelse i verdikjeden gjennom samvirket må derfor nødvendigvis medføre økt kapitalinnsats gjennom investeringer i produktutvikling og foredlingsutstyr.

Sterk teknologistyrte strukturutvikling gjør kornproduksjon særlig utsatt for økt investeringsbehov. Når sammenligningsbegrepet for inntekter i jordbruket er ”vederlag til arbeid og egenkapital”, vil alle bønder, og særlig kornbønder, kontinuerlig måtte bruke mer og mer av inntekten for å opprettholde det driftsapparatet som utgjør arbeidsplassen. Dermed vil bare en redusert andel av inntektsbegrepet kunne disponeres til det livsopphold som arbeidsinntekten skulle gi grunnlag for. Realiteten er derfor i dag at særlig kornproduksjon skjer ved at det tæres på eksisterende kapital, dvs. at kapitalslitet er større enn de investeringer som blir foretatt. Dette forholdet må hensyntas ved jordbruksforhandlingene, både for jordbruket totalt og mellom de ulike produksjoner. Lønnsomheten i norsk kornproduksjon må økes for å sikre at dyrket jord i Norge blir holdt i hevd, og driftsapparatet for øvrig blir ivaretatt og vedlikeholdt.

Kapitalkostnadene i hele verdikjeden fra jord til bord må synliggjøres. Normal avkastning på nødvendige investeringer i bondens arbeidsplass, på innsatsfaktorsiden og i foredlingsvirksomheten, må beregnes adskilt fra arbeidsvederlaget i primærproduksjonen. Selv om bonden eier sin egen arbeidsplass, må henholdsvis lønnsevne og selvfinansieringsevne i næringen vurderes separat. På lang sikt må all ressursbruk forsvare ressursenes alternativverdi, også i jordbruket.

KiO mener de realøkonomiske kapitalkostnader i hele verdikjeden må synliggjøres gjennom grunnlagsmateriale og inntektsbegrep som benyttes ved jordbruksforhandlingene. Dette er ikke tilfelle i dag. Tilpassinger i det beregningstekniske grunnlaget bør derfor utredes av en partssammensatt arbeidsgruppe og legges til grunn for Budsjettneemndas arbeid forut for neste års jordbruksforhandlinger.

3. Økte målpriser og økt prisnedskrivning

KiO mener det er nødvendig ut fra ovenstående å øke målprisene med et tosifret antall øre pr kg for all kornsorter, og med størst økning i prisen på mathvete. Det er viktig å sikre produksjonen av mathvete, både av hensyn til selvforsyningsgraden av matkorn og fordi hvete er mest fleksibel som grunnlag for å disponere vekslende årsvariasjon med tidvis overproduksjon. Prisforholdet mellom bygg og havre må være markedsstyrt og fastsettes fleksibelt ut fra det behov markedsregulator erfarer. Intensjonsprisene bør derfor fjernes. Alternativt må prisgapet mellom bygg og havre reduseres.

Bruk av areal- og kulturlandskapstilskudd må regnes som kompensasjon for kornpris, og gis uavhengig av det enkelte bruks areal og uten avkortning.

Prisnedskrivningstilskuddet er viktig for å sikre avsetningen av norsk korn og holde kostnadene nede i de etterfølgende verdikjeder, ikke minst for å redusere norske kjøttpriser. KiO mener derfor at prisnedskrivningen må økes betydelig ved årets oppgjør både for matkorn og forkorn, og mer enn målprisøkningene.

Økologisk korn og alternative vekster

Det er spesielt viktig å få økt produksjon av økologisk korn og alternative vekster. Økt prisnedskrivningstilskudd til økologisk korn, samt til erter, oljefrø, lupiner og åkerbønner er i dagens markedssituasjon en nødvendig og riktig stimulans. KiO mener det også bør innføres egen sats for prisnedskrivning av spelt. Begrunnelsen er økende import, og at også konvensjonelt dyrket spelt bør kunne supplere økologisk dyrket spelt til mat. Prisnedskrivning av spelt foreslås på samme nivå som for oljefrø mv.

4. Trygghetslager

Matvareberedskap er i særlig grad en funksjon av tilgang til matkorn, men også forkorn er viktig i moderne husdyrhold. Lagerbeholdningen av norsk korn, herunder såkorn, bør derfor økes kraftig, lagerkapasiteten må økes og være statlig finansiert, og det må settes måltall for en trygghetsbeholdning på laveste tidspunkt, dvs. forut for ny innhøstingssesong. Utover et fastsatt minimums trygghetsnivå, vil slik lagerkapasitet kunne benyttes til overlagering av korn for å utjevne svingninger i produksjon og kvalitetsforskjeller fra år til år. Dette vil spesielt gjelde for matmel, men også soppsmitte i forkorn kan tilsi beredskap i forhold til å håndtere varierende kvalitet.

5. Grøftetilskudd

For å opprettholde god jordkvalitet og redusere miljølempene er det viktig med godt drenerte arealer. KiO mener derfor at tilskudd til grøfting bør gjeninnføres. Et slikt tilskudd kan være avgjørende ved vurderingen av om det er lønnsomt å grøfte jordene eller la de ligge brakk og gro igjen. Økende brakklegging og gjengroing vil være svært uheldig for kulturlandskapet.

6. Investeringer i mottaksapparat

Konsentrert innhøsting av korn i Norge stiller store krav til mottaks- og tørkekapasitet. Manglende lønnsomhet i tørking og lagring på den enkelte gård har over flere år medført lavt investeringsnivå, og økende press på mottaksanlegg i innhøstingssesongen. Det er derfor behov for å utrede fremtidig infrastruktur på kornhåndtering, og eventuelle virkemidler for å oppnå en rasjonell kornstrøm og håndtering av denne.