L a n d b r u k e t s
U t r e d n i n g s k o n t o r

Vurdering av mulige endringer i dagens kornregime

Bjørn Strøm
Halfdan Blytt

Kortnotat 4 - 1997

LANDBRUKS SAMVIRKET

NORGES BONDELAG

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING 1

2 DAGENS MARKEDSORDNING FOR KORN 2
2.1 KILDER FOR GJENNOMGANGEN AV MARKEDSORDNINGEN FOR KORN 2
2.2 MARKEDSORDNINGEN FOR KORN - GRUNNLAG OG INNHOLD 2
2.3 PRAKTISK GJENNOMFØRING AV 1. HÅNDSOMSETNINGEN AV KORN 4

3 ENDRINGER I KJØPEPLIKTEN OG/ELLER ANDRE VIRKEMIDLER 7
3.1 DE VIKTIGSTE VIRKEMIDLENE 7
3.1.1 Kjøpeplikten for norsk korn 7
3.1.2 Administrert produsentpris 8
3.1.3 Prissystemet for korn, mel og kraftfôr 8
3.1.4 Pristrekk 9
3.1.5 Markedsregulering 10
3.1.6 Frakttilskuddsordninger 11
3.1.7 Tollbasert importvern 12
3.1.8 Beredskapslagring 13

4 SAMSPILLET MELLOM VIRKEMIDLENE OG VIRKNINGEN AV MULIGE ENDRINGER 14
4.1 KJØPEPLIKTEN 14
4.2 ADMINISTRATIVE PRODUSENTPRISER 14
4.3 PRISSYSTEMET FOR KORN, MEL OG KRAFTFÔR 15
4.4 PRISTREKK 15
4.5 MARKEDSREGULERING 16
4.6 FRAKTTILSKUDD 17
4.7 TOLLBASERT IMPORTVERN 17
4.8 BEREDSKAPSORDNINGENE 18

5 SAMLET VURDERING 19

6 VEDLEGG 21

1 Innledning

Dette arbeidet er et resultat av en forespørsel fra Norske Felleskjøp. Utgangspunktet var at en ønsket en gjennomgang av markedsordningen for norsk korn med særlig henblikk på kjøpeplikten. Den vinklingen en ønsket på arbeidet var utvikling av fremtidsscenarier hvor en la inn forutsetninger omkring hvordan dagens ordninger vil kunne utvikle seg. På denne bakgrunn skulle en foreta diskusjoner omkring fordeler og ulemper for de ulike aktørene ved de ulike endringene i rammebetingelsene.

I arbeidet er det lagt vekt på å samle en noenlunde fullstendig kildesamling for både det politiske, juridiske og praktiske grunnlaget for dagens markedsordning for korn. Det vektlegges imidlertid ikke å beskrive disse dokumentene i særlig grad. Hvis en mer inngående drøftelse omkring grunnlaget for markedsordningen er ønskelig, så anser vi det som bedre at en går direkte på originaldokumentene. For dette arbeidet er det imidlertid mer hensiktsmessig å bare anvende de aktuelle bestemmelsene for å beskrive nåsituasjonen, og for å vurdere mulige utviklingstrekk.

2 Dagens markedsordning for korn

2.1 Kilder for gjennomgangen av markedsordningen for korn

Fremstillingen av dagens markedsordning for korn i de følgende delkapitlene bygger på følgende kilder:

- St.prp. nr.48 (1993-94). "Jordbruksoppgjøret 1994 - endringer i statsbudsjettet for 1994 m.m. Organisering av Statkorn"
- Innst. S. nr.188 (1993-94). "Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 1994 - endringer i statsbudsjettet for 1994 m.m. Organisering av Statkorn. (St.prp. nr.48)"
- St.meld. nr. 65 (1993-94). "Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m."
- St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 8 (1994-95). "Om omdanning av Statkorns forretningsvirksomhet til statseid aksjeselskap og eiermessig samordning med Stormøllen AS"
- Ot. prp. nr. 16 (1994-95). "Om lov om endringer i lov 22 juni 1928 nr 27 om landets kornforsyning og opphevelse av lov 23 februar 1951 nr 5 om kraftfôrforsyningen"
- St.prp. nr. 61 (1994-95). "Jordbruksoppgjøret 1995 - endringer i statsbudsjettet for 1995 m.m."
- St.prp. nr. 72 (1995-96). "Jordbruksoppgjøret 1996 - Endringer i statsbudsjettet for 1996 m.m."
- Lov om landets kornforsyning av 22. juni 1928 med senere endringer.
- "Forskrift om pristrekk for korn og oljefrø" av 1. august 1996.
- "Forskrift om frakttilskuddsordninger for korn og kraftfôr under markedsordningen for korn" av 1. august 1996.
- "Forskrift om prissystemet for korn, mel og kraftfôr under markedsordningen for korn" av 1. august 1996.
- "Avtale om mottak av norsk korn" mellom Statens Kornforretning og mottaksanlegg.
- "Avtale om førstehåndsomsetning av norsk korn" mellom Statens Kornforretning og kornkjøper.
- "Oppgjør for korn og oljefrø 96/97"

2.2 Markedsordningen for korn - grunnlag og innhold

Som et ledd i tilpasningen til nye internasjonale rammebetingelser for handel, satt gjennom GATT-avtalen av 1994, måtte organiseringen av korn- , kraftfôr- og melmarkedet endres. Det ble nødvendig å skille mellom den kommersielle og forvaltningsmessige delen av statens inngripen i kornmarkedet. Rent organisatorisk ble resultatet at forretningsvirksomheten i Statkorn ble skilt ut som et eget heleid statlig aksjeselskap, mens Statens Kornforretning ble en ren forvaltningsbedrift med ansvar for å gjennomføre forvaltningsoppgavene i tilknytning til den nye markedsordningen for korn. Om bakgrunn og målsetting for den nye markedsordningen for korn står det i St.meld. nr. 65 (1993-94) (s. 164):

"I forbindelse med iverksettelse av avtalen vil det være nødvendig å etablere en ny markedsordning for korn, basert på de nye rammebetingelser sektoren står ovenfor. Markedsordningen for korn under et nytt GATT-regime skal sikre et omsetningssystem for korn som setter myndighetene i stand til å følge opp gjeldende retningslinjer med hensyn til distriktspolitikk, inntektspolitikk og oppfølging av internasjonale avtaler. Markedsordningen for korn etableres gjennom et sett av virkemidler som skal sikre produsentene avsetning av korn til fastsatte, avtalefestede priser."

Siden det norske markedet for korn gjennom GATT/WTO-avtalen ble koblet til verdensmarkedet gjennom at importvernet ble lagt om til et tollvern, er valg av tollsatser av sentral betydning for om det i det hele tatt er mulig å praktisere en nasjonal markedsordning. Om dette sies det i St.meld. nr. 65 (1993-94) (s. 164):

"Engrosprisen på norsk korn til kraftfôr betraktes innenfor det nye tollregimet som en terskelpris. Innenfor de rammene som tollsatsene i GATT/WTO-avtalen setter, regulerer terskelprisen prisnivået på importert korn og kraftfôr i Norge. Tollsatsene må løpende tilpasses slik at verdensmarkedspris pluss toll gir et prisnivå på importert vare i overkant av denne prisen. Preferanseelementet kan varieres for ulike produkter og foredlingsnivåer."

I St.meld. nr. 65 (1993-94) legges det altså et politisk grunnlag for at en ny markedsordning for korn skal kunne etableres innen rammene av GATT/WTO-avtalen, samt hva en ønsker å oppnå gjennom et slikt system.

Statens Kornforretning administrerer markedsordningen som danner rammeverket for organiseringen av korn- kraftfôr- og melmarkedet i Norge. I St.prp.nr.1 Tillegg nr.8 (1994-95) vektlegges følgende forhold ved etableringen av den nye markedsordningen:

- å sikre en mest mulig effektiv omsetning av korn i Norge for derved å senke kostnadsnivået i kornomsetningen sett under ett. Samt å styrke konkurranseevnen for norsk kornproduksjon og husdyrproduksjon
- å utjevne kraftfôrprisene mellom korndyrkingsområder og andre jordbruksområder for å ivareta viktige distriktspolitiske (og inntektspolitiske) mål
- en effektiv produsentfinasiert markedsregulering ved evt. overproduksjon
- å hindre at en omlegging til et tollbasert importvern medfører økte forbrukerpriser på matmel og økte kraftfôrpriser
- å opprettholde en tilfredsstillende beredskap for korn, matmel og kraftfôr i hht. gjeldende vedtatte regler

I praksis utelukkes det ikke at norsk korn kan omsettes utenom markedsordningen, men det forutsettes at virkemidlene i ordningen utformes slik at mesteparten av norsk korn omsettes

gjennom ordningen. Blant disse virkemidlene, som administreres av Statens Kornforretning, inngår:

- kjøpeplikt for norsk korn som tilfredsstiller minstekrav til kvalitet
- administrert produsentpris fastsatt i jordbruksoppgjøret
- prisnedskriving av norsk korn som omsettes innefor ordningen
- markedsregulering når produksjonen overstiger innenlandsk forbruk
- frakttilskuddsordninger for korn som omsettes innenfor ordningen
- tollbasert importvern for korn, mel og kraftfôr
- ikke-diskriminerende kraftfôravgift på råvarer til kraftfôr (utenom korn)
- pristilskudd for matkorn
- beredskapslagring

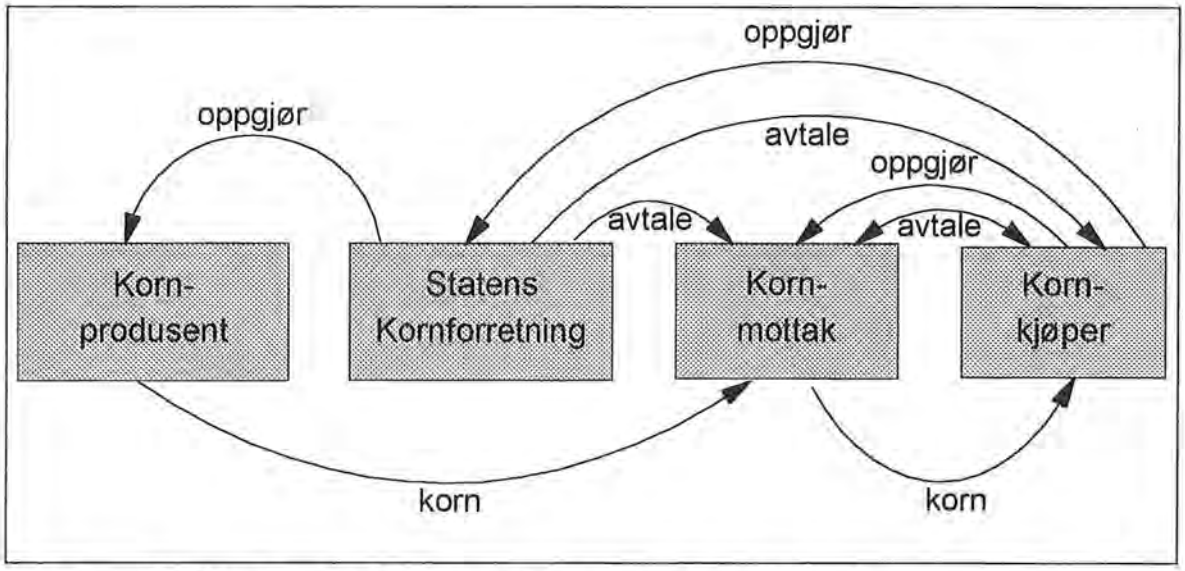
Om kjøpeplikten blir det nok en gang fastslått i dette dokumentet at en videreføring av denne ordningen med kjøpeplikt og administrert pris, innen rammene av GATT-avtalen, bare var mulig dersom importmonopolet ble opphevet. Statens Kornforretning som forvaltningsorgan for statens pris- og avsetningsgaranti skal foreta det konkrete oppgjøret med produsentene. Statens Kornforretning skal imidlertid ikke være en direkte aktør i markedet i den forstand at forvaltningsorganet skal bygge opp eget salgsapparat eller lagre av korn. I praksis er da Statens Kornforretnings rolle å formidle førstehåndsomsetningen av korn.

2.3 Praktisk gjennomføring av 1. håndsomsetningen av korn

I de foregående punktene har vi sett på grunnlag og innhold for dagens markedsordning for korn. I praksis innebærer systemet en 1. håndsomsetning av kornet på følgende måte, figur 1.

Figur 1 viser at alt korn skal leveres direkte til et mottaksanlegg fra kornprodusenten. Fra kornmottaket går kornet videre til en kornkjøper. Oppgjøret for det samme kornet følger imidlertid en helt annen vei. I henhold til kornforsyningslovens paragraf 17 er det Statens Kornforretning som foretar utbetalingen til kornprodusentene. Kornkjøpernes oppgjør går i sin tur til Statens Kornforretning. Det er også kornkjøperne som må betale for mottaksanleggenes tjenester. Et slikt opplegg hvor ikke varer og oppgjør går innom de samme aktørene kan bare gjennomføres på bakgrunn av det settet med avtaler som er pålagt aktørene i kornomsetningen.

For å få være et mottaksanlegg for korn eller kornkjøper må en tilfredsstille bestemte krav, deriblant å inneha avtale, hvor avtaleteksten er diktert av Statens Kornforretning, med Statens Kornforretning. Foruten avtalene mellom mottaksanlegg og Statens Kornforretning og kornkjøper og Statens Kornforretning, må også det foreligge en avtale mellom mottak og



Figur 1. ***Flytskisse over avtaler, varestrøm og oppgjør vedrørende førstehåndsomsetningen av korn.***

kornkjøper i de tilfeller hvor ikke kornkjøper eier mottaksanlegget. Disse avtalene er bærebjelkene i den praktiske gjennomføringen av statens pris- og avsetningsgaranti. I tillegg stiller dette systemet store krav til praktiseringen av grensevernet for korn, både med tanke på nivå og stabilitet. Spørsmålet som bør stilles etter den skjematiske fremstillingen ovenfor er hvem som egentlig bærer den risiko og usikkerhet som skapes av statens pris- og avsetningsgarani (kjøpeplikten)? Dette kommer vi tilbake til i senere drøftinger, men vi vil først gå noe mer i detalj omkring innholdet i de standardavtalene Statens Kornforretning har med mottaksanlegg og kornkjøpere.

Kornforretningens avtale med mottaksanleggene

Foruten at avtalen inneholder paragrafer om de krav mottaksanlegget må møte i den praktiske gjennomføringen av kornmottaket og - lagringen samt bestemmelser om tvisteløsning, heving av avtalen osv., inneholder avtalen også punkter om mottakets forhold til både kornprodusent og -kjøper. I avtalens paragraf 2 står det at kornmottaket bare kan ha avtale med en kornkjøper, som også må være godkjent av Kornforretningen. Når det gjelder forholdet til produsenten forplikter mottaket seg, i henhold til avtalens paragraf 3, til å tilby tilfredsstillende leveringsmuligheter, men ingen tjenester eller godtgjørelser utover dette skal forekomme.

Kornforretningens avtale med kornkjøper

På samme måte som Kornforretningens avtale med kornmottaket dekker denne avtalen mer enn den rent praktiske gjennomføringen av kornkjøpet fra Kornforretningen til kornkjøper. I avtalens paragraf 2 forplikter kornkjøper seg til å kjøpe alt norskprodusert korn som tilbys på de mottaksanlegg kornkjøper har avtale med gitt tilfredsstillende kvalitet i henhold til regler

fastsatt av Kornforretningen. Dette gjelder bare fra mottaksanlegg som har gyldig avtale med Kornforretningen. Videre fastslår avtalens paragraf 4 kornkjøpers ansvar ved overproduksjon. Prinsippene for prisfastsettelse til kornkjøper fremgår i avtalen paragraf 6:

Pris til kornprodusent (i henhold til jordbruksavtalen)
- Prisnedskrivingstilskudd
= Avregningspris til kjøper

Denne prisen gjelder ved basis kvalitet og basis vanninnhold, og ved avvik fra disse basisverdiene reguleres avregningsprisen i henhold til bestemmelser fastsatt av Kornforretningen.

De separate avtalene som inngås mellom Kornforretningen og kornmottak på den ene siden og Kornforretningen og kornkjøper på den andre legger altså også sterke føringer på avtalene mellom kornmottak og kornkjøper, jfr.avtalenes paragraf 2. Gjennom avtalene plasseres også ansvaret for markedsregulering av et eventuelt overskudd av norsk korn hos kornkjøperne. Gjennom avtalene med henholdsvis kornmottak og kornkjøper flytter altså Statens Kornforretning den usikkerhet som er knyttet til forpliktelsen om å kjøpe alt norskprodusert korn av tilfredsstillende kvalitet over på kornkjøperne. Usikkerheten det her er snakk om er som tidligere nevnt knyttet til om grensevernet holdes høyt nok og stabilt, eller om en kan risikere at grensevernet trappes ned når kornkjøper har fulle lagre av dyrere norsk korn.

3 Endringer i kjøpeplikten og/eller andre virkemidler

Innledningsvis ble det slått fast at dette arbeidet skulle omhandle markedsordningen for korn med særlig vekt på kjøpeplikten. Denne kan imidlertid ikke diskuteres uten at en også gjør forutsetninger vedrørende de andre virkemidlene i markedsordningen, som ble summarisk nevnt i kapittel 2.2. Faktisk er det slik at det er mulig å se for seg f.eks. et bortfall av kjøpeplikten uten at det har særlige praktiske konsekvenser dersom ingen andre virkemidler endres, mens f.eks et bortfall av fraktordningen uten konsekvenser er helt utenkelig. I dette kapitelet vil vi derfor diskutere potensielle endringer for de ulike virkemidlene samt betydningen av slik endringer. I denne sammenheng er det også viktig å fokusere på samspillet mellom virkemidlene.

3.1 De viktigste virkemidlene

3.1.1 Kjøpeplikten for norsk korn

Formål:

Statens kjøpeplikt for norsk korn er en pris- og avsetningsgaranti som sikrer, under gitte forutsetninger med hensyn til kvalitet og totalt produsert kvantum, stabile avsetningsvilkår for norsk produsert korn.

Dagens gjennomføring:

Som det fremgår av kapittel 2.3 gjennomføres denne garantien uten at staten egentlig kjøper kornet, men isteden sikre avsetningen gjennom avtaler mellom Statens Kornforretning og henholdsvis kornmottak og kornkjøpere. Det er imidlertid staten som foretar utbetalingen til kornprodusentene.

Mulige endringer:

Den mest ytterliggående endringen vil være å avvikle kjøpeplikten for norsk korn. Eventuelt kan det tenkes at den begrenses eksempelvis i forhold til volum, eller innskrenkes til kun f.eks å gjelde matkorn.

Virkning:

Dette vil medføre at kornprodusentene i prinsippet ikke lenger har en statlig garanti for avsetning og oppgjør for kornet, og at de må orientere seg i større grad mot kornkjøperne. Eventuelt må de selv organisere en salgsorganisasjon. Kornkjøper og kornmottakers avtaler med Statens kornforretning vil være å betrakte som overflødige. Videre kan opphevelsen av kjøpeplikten medføre endringer i andre ordninger i kornregimet.

3.1.2 Administrert produsentpris

Formål:

Administrerte produsentpriser skal i utgangspunktet sikre kornprodusentenes inntekt gitt et spesifikt avlingsnivå. Videre danner dette utgangspunkt for andre tiltak i markedsregulerings ordningen (pristrekk, nedskrivning) og prisen på kraftfôr.

Dagens gjennomføring:

Produsentprisen fastsettes gjennom jordbruksoppgjøret. Statens kornforretning står for gjennomføringen av selve utbetalingen.

Mulige endringer:

Den mest sannsynlige endringen er å gå over til en målpris hvor aktørene i markedet får oppgaven med å oppnå denne prisen for sine leverandører. En mer ytterliggående variant er å gå over til markedsbaserte priser, hvor endringer i tollsatser blir det eneste statlige virkemiddelet for å påvirke den norske kornprisen. Dette vil også ha implikasjoner på andre deler av kornregimet, særlig ordningen for markedsregulering og pristrekk.

Virkning:

Markedsaktørenes betydning for primærprodusenten vil øke. I tillegg kan det oppstå variasjoner i utbetalingspris mellom regioner - og innenfor regioner - avhengig av varemottakere og kornkjøpere. Det kan også bli ytterligere komplisert å beregne "riktige" tollsatser ettersom faktisk innenlandsk pris blir mer usikker.

3.1.3 Prissystemet for korn, mel og kraftfôr

I dette systemet inngår tre ordninger, det er: Prisnedskrivingstilskudd for korn til kraftfôr, matkorntilskuddsordningen for korn til matkorn og avgift på andre råvarer enn korn til kraftfôrproduskjonen. Korn er definert til å være: Hvete, rug, rughvete, bygg, havre og oljefrø, mens kraftfôrdefinisjonen følger definisjonen i kornforsyningsloven av 1928.

Formål:

Formålet med prisnedskrivningstilskuddet er å regulere prisforholdet mellom korn og kraftfôr, og å sikre avsetningen av norsk korn til kraftfôr gjennom markedsordningen for korn. Formålet med matkorntilskuddsordningen er å sikre rimelige og stabile priser på matkorn og matmel, og å sikre avsetningen av norsk korn til mat. Kraftfôravgiften på andre råvarer enn korn skal sikre like konkurransevilkår mellom korn og andre råvarer til kraftfôrproduksjonen.

Dagens gjennomføring:

Det er Statens Kornforretning som administrerer ordningene. Prisnedskrivingstilskuddet ytes kjøpere av norsk korn som har kontrakt med Statens Kornforretning. Mottaker plikter å

innrapportere all nødvendig dokumentasjon til Statens Kornforretning som fører kontroll med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt. Generelt gis tilskuddet, fastsatt i jordbruksoppgjøret for ett år av gangen, som en fast sats pr. tonn vare. Matkorntilskuddet gis til virksomheter som anvender hvete, rug, bygg eller havre i tilvirkning av menneskeføde. Statens Kornforretning fastsetter satsene, fast sats pr. tonn korn, ut fra rammen gitt av Stortingets årlige bevilgninger. Prisutjevningsbeløpet, kraftfôrutgiften, skal betales av kraftfôrtilvirker for andelen norskprodusert råvare som rammes av ordningen samt ikke-tollbelagte råvarer som benyttes i tilvirkningsprosessen. Avgiften skal også betales for råvarer som direkte blir anvendt til fôr.

Mulige endringer:
Den mest ytterliggående endringen er å avvikle prisnedskrivnings- og avgiftsordningene. En mer sannsynlig endring er reduksjoner i nedskrivningsbeløp og avgiftssatser.

Virkning:
Endringer her vil kunne medføre redusert etterspørsel etter norsk kornråstoff til kraftfôr- og matmelproduksjon. Substitutter og importert råstoff vil dermed bli mer attraktive varer. Imidlertid kan dette medføre betydelige landbrukspolitiske implikasjoner ved en forskyvning av det regionale produksjonsmønster. Det kan også bli vanskelig å opprettholde andre ordninger i dagens kornregime med avvikling eller vesentlige endringer i denne ordningen.

3.1.4 Pristrekk

Formål:
Pristrekket på korn og oljefrø har som formål å avgrense jordbruksavtalens garanterte pris til produsent på korn og oljefrø til å gjelde bare det kvantum som omsettes i Norge som kraftfôr til husdyr og til matmel det enkelte kornår, definert fra 1. juli til 30. juni.

Dagens gjennomføring:
Pristrekket skal dekke kostnadene til markedsreguleringen som påløper ved at det dyrkes mer av de vareslag som omsettes gjennom markedsordningen enn hva som benyttes innenlands det enkelte kornår. Det er Statens Kornforretning som skal fastsette trekksatsene ut fra forventet overskudd og verditap ved alternativ anvendelse. Det endelige pristrekket beregnes ved kornårets slutt, hvor det også bestemmes hvordan eventuelle over eller- underdekninger skal behandles.

Mulige endringer:
Endringer her må ses i sammenheng med markedsreguleringsordningen. Gitt at den opprettholdes kan det tenkes innført en omsetningsavgift som skal dekke utgifter til markedsregulering. Det betyr at det ikke lenger er vurdering av produksjonsmålet som danner utgangspunkt for bøndenes finansiering av markedsreguleringen, men en fast avgift. Sannsynligvis må dette hjemles i omsetningsloven, og eventuell statlig medfinansiering kan i

så måte bli aktuelt. Avvikles markedsreguleringen for korn er det naturlig at ordningen med pristrekk avvikles.

Virkning:
En avvikling av ordningen med pristrekk vil i utgangspunktet medføre at produsentene får utbetalt administrativ pris fullt ut. Imidlertid reduseres mulighetene til å finansiere en eventuell overproduksjon, noe som igjen kan vanskeliggjøre avsetningen. Innføring av en omsetningsavgift vil medføre større forutsigbarhet for utbetalingsprisen, men kan også medføre en for høy avsetning til markedsreguleringstiltak. Denne differanse kan betraktes som en mulig inntektsreduksjon for kornbøndene.

3.1.5 Markedsregulering

Formål:
Markedsreguleringen skal sørge for at et eventuelt overskudd av norsk korn ikke medfører ubalanse i kornmarkedet. Overskudd skal her forstås som at den norske kornavlingen overstiger den innenlandske etterspørselen (forbruket) av kornråstoff.

Dagens gjennomføring:
Markedsreguleringen kan omfatte overlagring og evt. salg av korn til annen anvendelse enn kraftfôr til husdyr eller matmel. Dette skal gjennomføres uten at forvaltningsorganet (Statens kornforretning) eier eller lagrer korn. Det skal heller ikke pålegges statsaksjeselskapet (Statkorn holding AS) særlige forpliktelser i denne sammenheng. Statens kornforretning skal kjøpe reguleringstjenester fra markedsaktørene etter åpne anbud, eller at det gies en generell overlagringsgodtgjørelse til samtlige markedsaktører. Finansieringen skal dekkes gjennom trekkordningen (pkt. 3.1.4.). I praksis blir mye av ansvaret for gjennomføringen lagt på kornhandlerne, ettersom Statens kornforretning ikke selv står som eier av de aktuelle kornpartier. Videre gjelder markedsreguleringsordningen bare overskudd som oppstår som følge av norsk produksjon, og ikke overskudd som skyldes for stor import av kornråstoff.

Mulige endringer:
Den mest ytterliggående endringen er å avvikle markedsreguleringen. En annen mulighet er å overlate dette til Statens kornforretning, ved at de blir eiere av overskuddskornet. En tredje mulighet - men neppe særlig sannsynlig - er å benytte eksportsubsidier for å fjerne overskuddet.

Virkning:
Ved å fjerne mulighetene for markedsregulering utsettes både produsenter og markedsaktører for en større risiko. Gitt at kjøpeplikten opprettholdes vil det i hovedsak være markedsaktørene som blir bærere av denne risikoen, noe de må kompensere gjennom prising av sine tjenester og produkter. Det vil være vanskelig å motivere markedsaktører til å gjennomføre praktiseringen av kjøpeplikten hvis mulighetene for markedsregulering fjernes. I

tilfellet må dette ses i lys av tollregimet, hvor vedvarende høye tollsatser kan motvirke markedsaktørenes reservasjon. Imidlertid vil det sannsynligvis være større fordeler ved å opprettholde muligheten for markedsregulering - både med og uten kjøpeplikt - enn ved å fjerne den sett i relasjon til helheten i gjennomføringen av landbrukspolitikken. Ved å overlate eierskapet av overskuddskorn til Statens kornforretning vil man i prinsippet kunne nå de samme fordeler som ved dagens ordning. Like fullt vil Statens kornforretning fortsatt måtte kjøpe lagringstjenester og andre tjenester i forbindelse med dette fra aktører utenfor forvaltningsorganet.

3.1.6 Frakttilskuddsordninger

Formål:

Ordningen skal sikre tilnærmet lik kornpris i ulike korndyrkningsområder, og en tilnærmet lik kraftfôrpris mellom korndyrkingsområder og andre jordbruksregioner.

Dagens gjennomføring:

Det er i dag tre fraktutjevningsordninger:

1. Innfrakt
2. Mellomfrakt (frakt fra kystanlegg, transittkostnader, kystfrakter)
3. Stedfrakttilskudd

Tilskudd til innfrakt er ment å kompensere for lang avstand til mottaksanlegg. Egenandelen er satt til 20 km, hvilket tilsier at det er leverandører med en avstand på mer enn 20 km. som kommer inn under ordningen.

Mellomfraktordningen gir tilskudd til vareeier for frakt av korn fra overskuddsområdet til underskuddsområdet - enten via transittanlegg ved Oslofjorden eller direkte over land. Tilskuddet blir beregnet ut fra satser for frakt til transittanlegg og kysttransport dersom frakt over land blir benyttet. Vareeier blir ilagt en egenandel på 20 km. for frakt fra mottaksanlegg til transittanlegg. Det betyr at tilskudd ikke blir gitt for vare i transport fra mottaksanlegg til utskipningsanlegg hvis mottaksanlegget ligger mindre enn 20 km. fra transittanlegget.

Transittgodtgjørelse ytes til korn som går fra mottaksanlegg via transittanlegg og skipes ut av overskuddsområdet. Godtgjørelsen er ment å dekke kostnader til håndtering og mottak ved transittanlegget, samt kostnader ved innlasting og vareavgift. Det ytes ikke transittgodtgjørelse hvis transporten går direkte over land fra mottaksanlegg til leveringssted.

For importert fôrkorn gis det tilskudd for skipning fra Stavanger og nordover i underskuddsområdet. Dette gjelder ikke proteinfôr. Det er kun korn som fraktes direkte videre til underskuddsområdet det blir ytt tilskudd til. Det blir ikke gitt tilskudd til frakt av importert korn fra overskuddsområdet til underskuddsområdet.

Stedsfrakttilskudd ytes til produsenter eller importører av kraftfôr (i husdyrproduksjon) for transport til sluttbruker der fraktsats fra spesifikke basissteder overskrider en fastsatt egenfraktandel (125 kr./tonn). I utgangspunktet beregnes tilskuddet ut fra fraktkostnadene fra spesifikke basissteder til sentrum av kommunen sluttbruker befinner seg. Det kan imidlertid fastsettes flere tilskuddssatser innenfor en kommune dersom kommunen har en stor geografisk utstrekning.

Mulige endringer:
Den mest ytterliggående endringen er å fjerne frakttilskuddene. Det kan også tenkes at egenandelene økes eller reduseres, eller at man øker eller reduserer differensieringen av tilskuddene.

Virkning:
Ved å fjerne frakttilskuddene vil man for det første risikere at en større del av den norske kornproduksjonen blir kanalisert utenom markedsordningen, og at kostnadene til innsatsfaktorer i mel- og kraftfôrindustrien vil bli vesentlig forskjellig mellom korndyrkingsområder og andre jordbruksområder gitt at det gjennom tollregimet blir opprettholdt preferanse for norsk korn. Fjerning av innfrakttilskuddet vil i størst grad ramme kornprodusenter med lang avstand til mottaksanlegg. Fjerning av mellomfraktordningen vil medføre økte kostnader for råstoffbrukerne, og fjerning av stedfrakten vil - i tillegg til økt pris som følge av økte råstoffkostnader - måtte bæres av sluttbruker, dvs. bønder med kraftfôrkrevende produksjoner. I prinsippet vil økte egenandeler og mindre differensierte tilskudd ha noe av de samme virkningene. Reduserte egenandeler vil gi motsatt effekt, men nødvendigvis medføre økte offentlige utbetalinger.

3.1.7 Tollbasert importvern

Formål:
Det tollbaserte importvernet skal sikre preferanse for norskprodusert kornråstoff til matmel og kraftfôrindustrien, og samtidig sikre tilgang på rimelig importråstoff.

Dagens gjennomføring:
Statens kornforretning fastsetter i samarbeid med finansdepartementet de til enhver tid gjeldene tollsatser. Utgangspunktet er et estimat for utviklingen av verdensmarkedsprisen for en gitt periode, samt en gitt sikkerhetsmargin. Imidlertid kan det gis autonome tollnedsettelser for å sikre import fra spesifikke u-land eller for å opprettholde WTO-forpliktelser om minimumsadgang til det norske markedet.

Mulige endringer:
Økning og senking av tollsatser.

Virkning:
Økende og minkende preferanse for norsk korn, samt økende eller avtakende kostnader ved bruk av importert korn og annet kraftfôrråstoff (og matmelråstoff). En vedvarende situasjon der preferansen for norsk korn faller bort vil gi betydelige konsekvenser for kornprodusenter og eiere av norsk kornråstoff. En slik situasjon vil også innvirke på mange av de øvrige elementene i kornregimet.

3.1.8 Beredskapslagring

Formål:
Beredsskapsordningen skal sikre beredskapslagring av matmel Norge og såkorn hos såvareforretninger, samt kraftfôr til 3 måneders forbruk. Det er spesielle virkemidler knyttet til beredskapslagringen av matmel i Nord-Norge.

Dagens gjennomføring:
For beredsskapslagring av matmel i Nord-Norge inngår Statens kornforretning avtaler med lagereiere i Nord-Norge, samt gir tilskudd til matmelprodusenter som omsetter matmel som inngår i beredskapsordningen. Tilskuddet gis for frakt fra produksjonssted til beredskapslager, samt godtgjørelse for innlegging på lager. Ordningen for beredskapslagring av matmel i Sør-Norge har gjennomgått en teknisk omlegging slik at denne i liten grad er omfattet av særlige virkemidler. I praksis har man akseptert et lavere beredskapsnivå.

For såkornberedskapen inngås det avtaler mellom statens kornforretning og såvareforretninger. Det forutsettes at beredskapskornet rulleres ved vanlig salg. Det ytes lagergodtgjørelse til såkornforretningen for kvantum mellom 4 og 20 prosent av forrige kornårs såkornomsetning. Det forutsettes at 40 prosent av lagringen finner sted på gårdene. For de øvrige 60 prosent dekkes lagringsgodtgjørelsen til en høyere sats, samt at kostnader til administrasjon, frakt, mellomlagring, forsikring, ukurans og kostnader til analyser blir dekket.

Mulige endringer:
Fjerning av beredskapsordningene eller at Statens kornforretning selv tar seg av ordningene.

Virkning:
Ved å fjerne beredskapsordningene økes risikoen i situasjoner der det av forskjellige årsaker blir vanskelig å skaffe såvare eller forsyne Nord-Norge med matkorn. Videre vil en del lagerkapasitet bli uutnyttet. Ved at Statens kornforretning selv blir beredskapsaktør må like fullt lager-, håndterings- og frakttjenester kjøpes av aktører utenfor forvaltningsorganet.

4 Samspillet mellom virkemidlene og virkningen av mulige endringer

4.1 Kjøpeplikten

De mulige endringer som ble skissert i kapittel 3 var avvikling av kjøpeplikten eller en begrensning av den. Konsekvensen av dette i forhold til andre deler av kornregimet vil i første rekke være at Staten får en mer tilbaketrukket rolle i forhold til ordningen med markedsregulering. Prinsippet bak selve ordningen kan imidlertid etter vår vurdering videreføres. Dette vil da måtte gjøres via markedsaktørene, som på mange måter kan sies å være reflektert også i dagens situasjon. Imidlertid vil Statens kornforretnings avtaler i forhold til kornmottakere og kornkjøpere måtte betraktes som overflødig. For kornprodusentene vil en slik situasjon måtte medføre en sterkere og mer direkte orientering mot kornkjøperne. Videre vil det være naturlig at Statens kornforretnings rolle i selve oppgjøret til kornprodusentene blir avviklet. Etter vår vurdering er det i prinsippet ikke nødvendig å endre andre elementer i selve kornregimet om kjøpeplikten skulle bli avviklet.

Tabell 1. Endring av kjøpeplikt og virkning på andre deler av kornregimet

Endring av:	Virkning for:						
	Adm. prod. priser	Pris-systemet	Pristrekk	Markeds regul.	Frakt-ordn.	Import-vern	Bered-sk. ordn.
Avvikl. av kjøpepl.	- kan beh (mulig innf. av målpris)	kan beh.	kan beh.	kan beh.	kan beh.	kan beh.	kan beh.

4.2 Administrative produsentpriser

De mulige endringer vi skisserte i kapittel 3 var en overgang til en målpris eller en ren markedsbasert prissetting. Det siste anses som svært lite sannsynlig. Vi vil derfor konsentrere oss om en eventuell innføring av målpris. Innføringen av målpris overlater til markedsaktørene å oppnå denne prisen, og vi kan tenke oss situasjoner der denne både blir liggende under og over målprisen - og variere i større grad mellom de forskjellige kornkjøperne - basert på volumforventninger og vurdering av markedssituasjonen. Ordningen med pristrekk kan da tenkes avløst av en ordning med omsetningsavgift. Dette fordi det kan bli ytterligere komplisert å beregne riktig pristrekk i et system basert på målpris. Markedsreguleringsordningen kan dermed i prinsippet bestå, men finansieringen av den må muligens legges om. Ordningene med frakttilskudd kan også bestå. Importvernet kan opprettholdes, men med en større usikkerhet rundt hva som til enhver tid er å betrakte som

innenlandsk pris på korn vil dette utgjøre en ny usikkerhetsfaktor i bestemmelsen av tollsats. Utviklingen i kornprisen på verdensmarkedet er i dag den usikre faktoren, og estimeres ut fra hva ekspertene til en hver tid tror vil være utviklingen i den nærmeste tid. I en situasjon hvor målpris danner utgangspunkt for å lage en tollmessig preferanse for norsk korn kan denne bli for stor i tilfeller hvor innenlandsk pris ligger under målpris, og for liten i situasjoner der denne ligger over. I det første tilfellet blir importert råstoff dyrere enn hva som kunne vært resultatet, mens det andre tilfellet svekker preferanse for norsk korn. Det er liten grunn til å tro at beredskapsordningene skulle bli vesentlig berørt av en slik omlegging.

Tabell 2. Endring av adm. produsent pris (overgang til målpris) og virkning på andre elementer i kornregimet

Endring av:	Virkning for:						
	Kjøpepl.	Pris-systemet	Pristrekk	Markeds regul.	Frakt-ordn.	Import-vern	Bered-sk. ordn.
Innf. av målpris	- kan beh	kan beh.	mulig overgang til oms.avg	kan beh., men mulig ny finansi-ering	kan beh.	kan beh.. men kan bli mindre eksakt	kan beh.

4.3 Prissystemet for korn, mel og kraftfôr

De endringer som ble skissert i kapittel 3 var avviklingen av systemet, eventuelt endringer i satser. Den siste form for endring må betraktes som det mest sannsynlige, men vil ha liten effekt for de andre ordningene - med mindre eventuelle reduksjonen blir så store at de er å betrakte som en avvikling. Imidlertid vil dette kunne ha vidtgående landbrukspolitiske konsekvenser som berører langt mer enn ordningene innenfor kornregimet. En eventuell avviklingen - eller reduksjoner i satser av en størrelsesorden som tilsvarer en avvikling - vil på mange måter gjøre andre deler av kornregimet lite meningsfulle. Opprettholdes kjøpeplikten vil det eksempelvis bli vanskelig å rekruttere markedsaktører, med mindre tollpreferansene holdes på et høyt og stabilt nivå. Dette vil i sin tur igjen forsterke andre problemer av generell landbrukspolitisk karakter. Det er i liten grad hensiktsmessig å drøfte virkningene på det øvrige kornregimet videre med en forutsetning om at prissystemet avvikles. Dette er en vesentlig bærebjelke i såvel korn- som landbrukspolitikken.

4.4 Pristrekk

Under forutsetning av at markesdsreguleringen opprettholdes vil det måtte eksistere ordninger for å sikre finansiering av denne. Fjernes ordningen med pristrekk kan et alternativ være å innføre en omsetningsavgift, eller at staten tar på seg ansvaret for finansieringen av markedsreguleringsordningen. Begge disse alternativene gjør det mulig å opprettholde den

statlige kjøpeplikten. Ordningen med administrative produsentpriser kan også opprettholdes. Det er heller ingen grunn til å gjøre prinsipielle endringer i prissystemet for korn, mel og kraftfôr. I forhold til markedsreguleringsordningen er derimot dagens pristrekksystem et avgjørende element for finansieringen av denne. En eventuell innføring av en omsetningsavgift vil kunne resultere i en overfinansiering på kort sikt, og det ligger ingen automatikk i direkte tilbakeføring av avgiften til produsent av denne, i motsetning til systemet med pristrekk. På den andre side vil en omsetningsavgift være en mer stabil og forutsigbar størrelse. En omlegging hvor en tenker seg at staten overtar alle utgiftene ved markedsreguleringen vil kunne medføre konsekvenser for offentlige budsjetter. Dette gjør en slik utvikling mindre tenkbar utfra de landbrukspolitiske rammer som ble lagt i St. prp. nr. 8 (1992-93). Ordningene med frakttilskudd kan etter vår oppfatning beholdes uavhengig av endringer i systemet med pristrekk. Importvernet vil heller ikke bli direkte berørt, og beredskapsordningene kan videreføres.

Tabell 3. Endring av systemet med pristrekk og virkning på andre deler av kornregimet

Endring av:	Virkning for:						
	Kjøpepl.	Pris-systemet	Adm. prod. pr.	Markeds regul.	Frakt-ordn.	Import-vern	Bered-sk. ordn.
Systemet for pristrekk	- kan beh	kan beh.	Kan beh.	kan beh., men mulig omset. avgift	kan beh.	kan beh..	kan beh.

4.5 Markedsregulering

Den mest ytterliggående endringen er å fjerne ordningen med markedsregulering. Eventuelt kan man beholde ordningen, men overlate til Statens kornforretning å være eier av reguleringskorn. Ved det siste alternativet vil ikke dette medføre endringer for andre deler av kornregimet. Ved den første endringen kan man i prinsippet beholde kjøpeplikten, men Staten må sannsynligvis øke sitt engasjement i gjennomføringen av den. Ordningen med pristrekk må i en slik situasjon betraktes som irrelevant. Det kan også være vanskelig å forsvare ordningen med en administrativ produsentpris, og en eventuell overgang til målpris kan bli resultatet.

Tabell 4. Avvikling av markedsreguleringsordningen og virkning på andre elementer i kornregimet

Endring av:	Virkning for:						
	Kjøpepl.	Pris-systemet	Pristrekk	Adm. prod. pr.	Frakt-ordn.	Import-vern	Bered-sk. ordn.
Mareds-regul.	- kan beh, men vil kreve økt statlig engasjm.	kan beh.	overflødig	kan beh., men mulig overgang til målpris	kan beh.	kan beh..	kan beh.

4.6 Frakttilskudd

Frakttilskuddene er å betrakte som en vesentlig del av gjennomføringen av norsk landbrukspolitikk. Den mest ytterliggående endringen er å avvikle tilskuddene, mens ulike former for endring i satser og egenandeler vil være alternativer. Skulle disse endringene bli dimensjonert på en slik måte at de omlag får en identisk virkning som en avvikling vil dette medføre konsekvenser av tilsvarende omfang som å fjerne dem. I forhold til kjøpeplikten vil fjerning av frakttilskudd i prinsippet ikke kunne sies å ha en direkte innvirkning. Imidlertid vil fjerning av frakttilskuddene kunne medføre en større omsetning utenfor det etablerte markedssystemet. Videre vil fjerning av frakttilskudd kunne ha innvirkning på importvernet ettersom fraktkostnadene for norsk korn i helhet blir pålagt brukerne. Dette kan i sin tur medvirke til at beskyttelsesmarginen må økes for å opprettholde preferansen for norsk korn.

4.7 Tollbasert importvern

Det tollbaserte importvernet kan nyttes til å redusere eller øke preferansen for norsk korn. Sannsynlig endring vil være at den blir redusert. En reduksjon i retning av en avvikling av preferansen vil innvirke på øvrige deler av kornregimet, noe som understreker at importvernet er et vesentlig element i dagens ordning.

Kjøpeplikten kan i prinsippet beholdes ved en utvikling i retning ingen eller lavere preferanser for norsk korn. Imidlertid må det påregnes at Staten selv i større grad må operere som aktør, ettersom brukere av kornråstoff i større grad kan finne det formålstjenlig å orientere seg mot alternative importerte kilder. Administrerte produsentpriser kan også i prinsippet beholdes, men det vil kreve langt sterkere statlige virkemidler for å innfri disse. Prissystemet kan i prinsippet også beholdes, men må ta høyde for grad av svekkelsen i importvernet. Dess mer importvernet svekkes, dess større må eksempelvis størrelsen på

prisnedskrivningen være for å oppnå preferanse for norsk korn. Ordningen med pristrekk kan også beholdes i utgangspunktet. Markedsreguleringen kan forsøkes videreført, men vil i en situasjon uten preferanse for norsk korn komme til å bli kostbar. Frakttilskudd kan også i prinsippet beholdes, men kan i noen grad bli overflødige. Beredskapsordningen kan opprettholdes.

Tabell 5. Virkning av redusert importvern på andre elementer i kornregimet

Endring av:	Virkning for:						
	Kjøpepl.	Pris-systemet	Pristrekk	Markeds regul.	Frakt-ordn.	Adm prod. pr.	Bered-sk. ordn.
import-vern	- kan beh, men større statlig anvsar	kan beh, men må event. inten-siveres	kan beh.	kan beh., men kan bli kostbar	kan beh, men kan bli over-flødig	kan beh.. men kan bli vanskeli g	kan beh.

4.8 Beredskapsordningene

Disse må ses i lys av forsyningssituasjon og hensynet til nasjonal sikkerhet. Slik sett går siktemålet langt ut over rent landbrukspolitiske mål. Etter vårt syn vil en endring i beredskapsordningene ikke innvirke direkte på andre deler av kornregimet, og endringer i andre deler av kornregimet innvirker i svært liten grad på beredskapsordningene.

5 Samlet vurdering

Gjennomgangen har vist at en avvikling av den statlige kjøpeplikt ikke nødvendigvis medfører direkte endringer i kornregimet totalt sett. Dette under forutsetning av at alle andre virkemidler forsøkes opprettholdt. Den mest åpenbare endringen er at Statens kornforretning ikke lenger vil inngå i kontraktsforhold med aktører i sektoren for å gjennomføre ordningen med kjøpeplikt. Videre vil kornprodusentene finne en stabilisator for å sikre en avsetningskanal for norskprodusert korn. I praksis vil dette medføre en klarere og mer direkte orientering mot kornkjøper. Kornprodusentene kan også finne det interessant å vurdere opprettelsen av et salgssamvirke for norskprodusert korn.

Derimot er det klart at det tollbaserte importvernet i kombinasjon med prissystemet for norskprodusert korn er avgjørende elementer for å opprettholde intensjonen bak og gjennomføringen av kornregimet. Endringer i retning av avvikling av disse ordningene ville medføre betydelige konsekvenser for kornpolitikken. Dette må imidlertid også ses i sammenheng med den totale landbrukspolitikken. Uten disse to virkemidlene ville intensjonene bak dagens landbrukspolitikk bli utfordret, og det ville være vanskelig - eventuelt kostbart - å forsøke å finne alternativer som skulle opprettholde eksempelvis den regionale produksjonsfordelingen.

Ordningen med pristrekk må ses i sammenheng med behovet for markedsregulering. På dette området kan det tenkes alternativer til dagens ordning med hensyn til å finansiere markedsreguleringstiltak. En situasjon uten muligheter for markedsregulering kan sette andre ordninger innenfor kornregimet under press.

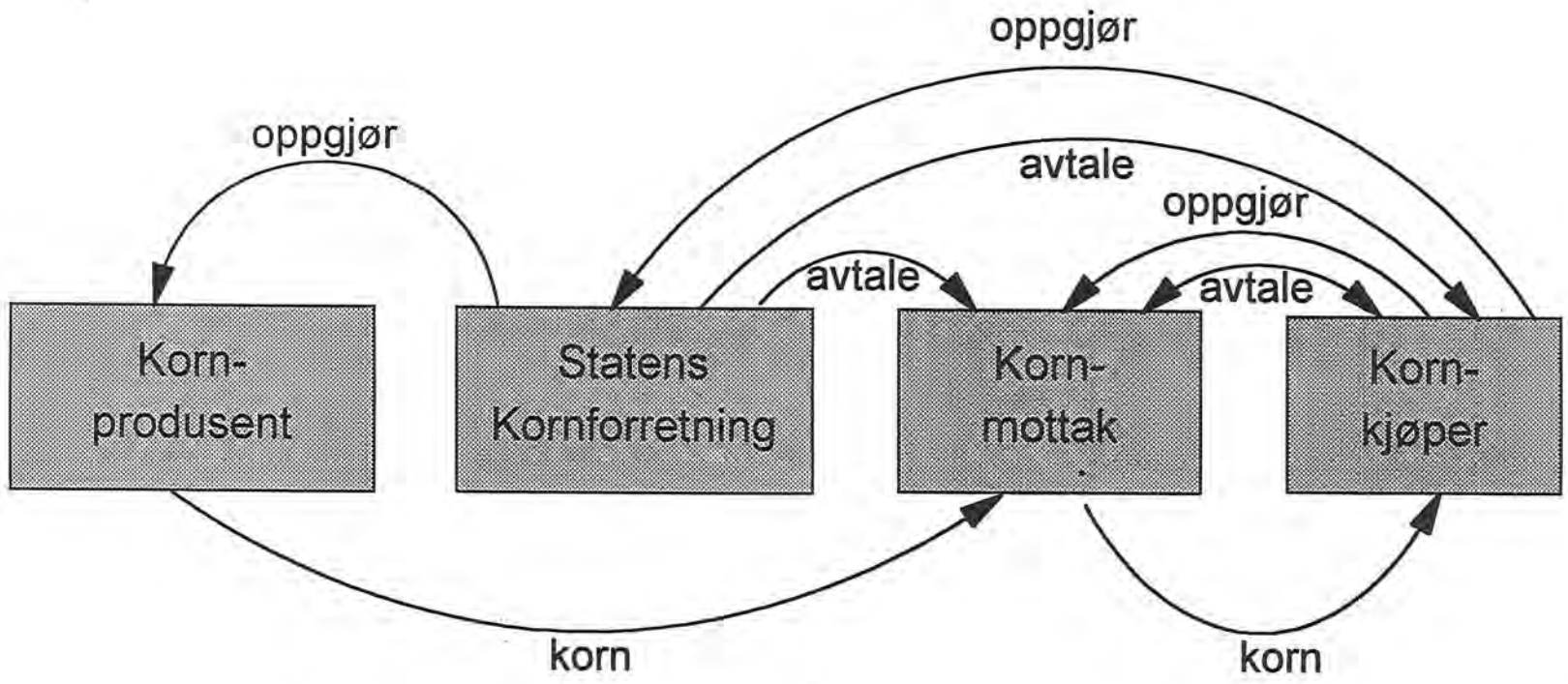
Den administrative og jordbruksavtale bestemte produsentpris kan erstattes av en målpris. Dette kan gjøre det vanskeligere å finne riktig nivå på tollsatsene for å gi "riktig" preferanse for norsk korn utfra en situasjon der det blir noe vanskeligere å forutsi eksakt innenlandsk kornpris. Større usikkerhet knyttet til oppgjørspris kan også medføre at en større del av den norske kornavling vil bli forsøkt omsatt og anvendt utenfor omsetningskanalene.

Ordningene med frakttilskudd bidrar til å bygge opp under prispreferansen for norsk korn i underskuddsområdene, samt sikre at en størst mulig del av det norske kornet kommer inn under kornregimet. Videre skal disse ordningene sikre sluttbruker en pris på innsatsfaktorer med mindre forskjeller enn hva som ville vært tilfellet uten ordningene. Slik sett bidrar ordningene også som et generelt landbrukspolitisk virkemiddel, hvor vesentlige endringer kan ha konsekvenser ut over selve kornregimet.

Beredskapslagringen innebærer et mer overordnet nasjonalt perspektiv. Hensikten er å gjøre Norge mindre sårbart overfor nasjonale og internasjonale kriser som kan medføre at tilgangen

på de varer ordningen omfatter blir redusert. Beredskapsordningen betraktes etter vårt syn som mindre sårbare overfor endringer i kornregimet enn andre ordninger, og endringer i beredskapsordningen vil ventelig ha mindre betydning for gjennomføringen av andre tiltak av kornpolitisk karakter.

Flytskisse over avtaler, varestrøm og oppgjør vedrørende førstehåndsomsetningen av korn

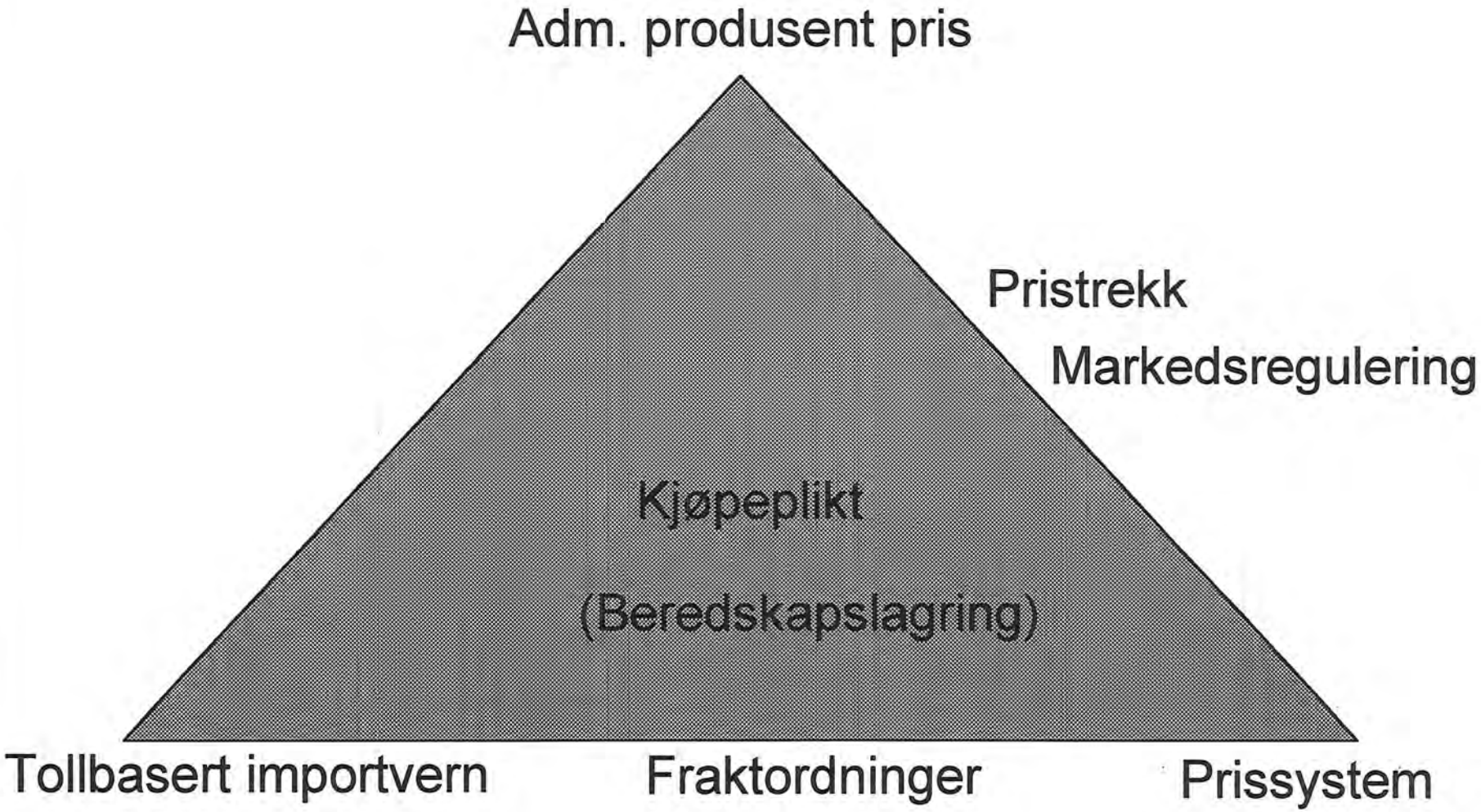


Landbrukets Utredningskontor

Elementer i dagens kornregime

- Kjøpeplikten
- Administrativ prod. pris
- Prissystemet
- Pristrekk
- Markedsregulering
- Frakttilskudd
- Tollbasert importvern
- Beredskapslagring

Samspillet mellom virkemidlene



Landbrukets Utredningskontor

Konklusjon:

Kjøpeplikten er verken en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for å opprettholde kornregimet. Den er imidlertid viktig for å gi stabile omgivelser for produsentene. Dette vil være tilfellet så lenge det ikke introduseres andre stabiliserende elementer. Det er imidlertid andre deler av kornregimet som er langt mer overordnet for gjennomføringen av den norske kornpolitikken.

L a n d b r u k e t s
U t r e d n i n g s k o n t o r

- administrativt underlagt
Landbrukssamvirkets Felleskontor -
er et samarbeidsorgan for:

Norges Bondelag
Norske Melkeprodusenters Landsforbund
Norsk Kjøttsamvirke
Norske Eggsentraler
AL Gartnerhallen
Norske Felleskjøp
Norske Potetindustrier
Honningcentralen AL
Norsk Rødt Fe
Norsk Svineavlslag
Landteknikk
Gjensidige Forsikring
Fokus Bank
Landkreditt

ISSN 0808-243X