AGRI ANALYSE

Utviklingen i melkeproduksjon frem mot 2017

Eivinn Fjellhammer

Notat 2 – 2013

Forfatter	Eivinn Fjellhammer
Tittel	Utviklingen i melkeproduksjon fram mot 2017
Prosjekt	Økonomien i melkeproduksjon – Forprosjekt
Utgiver	AgriAnalyse AS
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2013
Antall sider	33
ISSN	1503.2388 - Nettutgave: 1503.9641
Emneord	Prognoser Melk Melkeproduksjon Utsikter Utvikling
Forsidebilde	TINE Mediebank

Litt om AgriAnalyse

AgriAnalyse har som mål å være en faglig premissleverandør og et kompetent utredningsmiljø i spørsmål knyttet til landbruk og politikk. AgriAnalyse arbeider med nasjonale, internasjonale og organisasjonsinterne problemstillinger innenfor våre prioriterte satsingsområder. Ansatte i AgriAnalyse har tverrfaglig bakgrunn med kompetanse fra flere ulike samfunnsvitenskapelige og landbruksfaglige tradisjoner. Se www.agrianalyse.no for mer informasjon.

Forord

Forprosjektet om utvikling i melkeproduksjon er gjennomført på oppdrag fra TINE SA, og er en første del av et prosjekt om norsk melkeproduksjon som er finansiert av TINE SA og forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA-midler). TINE SA har bistått med kompetanse og arbeidstid for å svare på viktige deler av problemstillingen i denne rapporten.

Vi takker for et interessant oppdrag, og vil takke for samarbeidet i forbindelse med forprosjektet. Faglige vurderinger er gjort av Eivinn Fjellhammer, i samråd med TINE SA.

Oslo, januar 2013

Chr. Anton Smedshaug

Innhold

SAMMENDRAG 1

1 INNLEDNING 3

2 STRUKTURUTVIKLINGEN 4
2.1 HANDELSBALANSEN I NORGE 8

3 MELKELEVERANSENE 10
3.1 PROGNOSEARBEIDET 10
3.2 HVA MED FETTET? 12
3.3 RESULTATER FRA MEDLEMSUNDERSØKELSEN 14
3.4 LANGSIKTIGE PROGNOSER 17

4 VIRKEMIDDELAPPARATET 26
4.1 PRODUKSJONSDRIVENDE ORDNINGER 26
4.2 PRODUKSJONSUAVHENGIGE ORDNINGER 27
4.3 ORDNINGER SOM STIMULERER TIL INVESTERINGER 28
4.4 MULIGHETENE I VIRKEMIDDELAPPARATET 28

LITTERATUR 30

VEDLEGG – TABELLER 31

Sammendrag

Eivinn Fjellhammer, 2013, Økonomien/utviklingen i norsk melkeproduksjon – Notat 2- 2013, AgriAnalyse: Oslo

TINE SA er pålagt ansvaret for markedsreguleringen av melk i Norge. TINE SA har som markedsregulator ansvar for å påse at melketilgangen er i tråd med behovet i markedet. I denne sammenhengen er det behov for å se på forventet melkeproduksjon fram mot 2017, for å få en oversikt over hvordan råvaretilgangen blir dersom melkeproduksjonen fortsetter på samme spor som i dag, og om det vil bli behov for stimulerende eller begrensende tiltak.

Langsiktige prognoser, fram mot 2017, gir grunnlag for å tro at man kan få problemer med å nå målene for melkevolum, slik de er skissert i landbruksmeldingen «Velkommen til bords». Sett i forhold til å opprettholde selvforsyningsgraden i melkeproduksjonen, og forventet befolkningsvekst, kan det bli en underdekning av norskproduserte melkeprodukter i årene som kommer.

Som ved alt prognosearbeid er det forbundet usikkerhet med resultatene. Dette gjelder spesielt ved melkeproduksjon; på grunn av systemet med melkekvoter. Det ligger begrensninger på produsentene som gjør det vanskelig å forutse hvordan produksjonen vil utvikle seg dersom man endrer på kvotene.

Til nå har TINE SA i stor grad klart å nå målene sine, som innebærer at framskrivninger av innveid melk er framskrivninger av etterspørselen etter melk. Kvotene medfører at vi ikke kjenner tilbudskurven på melk til industrien. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvor mange produsenter som har svart på kvoteøkninger fram til i dag, og hvor mange man tror vil svare på slike økninger i framtiden. Dette vil påvirke TINE Råvare sin evne til å nå tilstrekkelige melkevolum, og kan være viktig å undersøke videre.

Vi har i forbindelse med dette notatet gjort framskrivninger basert på flere forskjellige forutsetninger og forskjellig grunnlagsmateriale. Dersom nedgangen i antall kyr fortsetter, vil man trolig være avhengig av noe optimistiske avdråttstall for å kunne levere tilstrekkelig med melk til det norske markedet fram mot 2017. I 2011 avtok veksten i avdrått, det samme året som smørkrisa, men dette kan ha vært en enkeltstående hendelse, blant annet fordi dette var et dårlig fôrår. Avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn; vil man kunne mangle opp mot 330 millioner liter melk i forhold til målene i landbruksmeldingen; «Velkommen til bords», fram mot 2017. Ved en årlig vekst i avdrått på 3 prosent kan man derimot få et overskudd av melk i 2017.

Det er ikke bare landbrukets evne til å levere melk som er avgjørende i denne sammenhengen. Avsetningen av norsk melk, fram mot 2017, kan også bli et problem, da det importeres stadig mer melkeprodukter til Norge. Allerede i 2011 gikk vi fra å være netto eksportør av melkeprodukter til å bli nettoimportør. Endringen fra kronetoll til prosenttoll på noen tollinjer kan bremse denne utviklingen, men det er fortsatt en rekke tollinjer med kronetoll. Økte importkvoter, sammen med en ufullstending endring av tollregimet fra

kronetoll til prosenttoll, åpner for at denne trenden kan fortsette. Økende import kan få konsekvenser for avsetningen av norsk melk. Handelssituasjonen med EU er også avgjørende for om man kan ta ut mer på pris i Norge. Dersom prisen på melk stiger i Norge, kan importsituasjonen bli enda vanskeligere enn i dag (Tufte, 2012).

En annen viktig driver i denne sammenhengen er lønns- og kostnadsutviklingen ellers i samfunnet. Alternativverdien av arbeidskraften gjør at den oppvoksende generasjon i et lønnsperspektiv nok vil velge oljebransjen istedenfor landbruket. Sammtidig må man legge til grunn at framtidens melkeprodusenter ønsker å ta del i den resterende befolkningens velferdsutvikling. I denne sammenhengen blir det avgjørende for rekrutteringen å sikre produsentene tilstrekkelige inntektsmuligheter og velferdsordninger.

Det finnes virkemidler for å øke produksjonen og opprettholde selvforsyningsgraden av melkeprodukter i Norge. Minst krevende er det å øke kvotene, og se på systemet for omsetning av kvoter, slik at det kan bli mer lønnsomt å satse videre. Økt finansieringsgrad av eksisterende investeringsordninger, og mulige nye investeringsordninger, er en annen måte å øke lønnsomheten på for de som vil satse videre. Økt støtte, både til drift og melkepris, er åpenbare måter å sikre økt melkeproduksjon på. Det mest avgjørende på lang sikt kan likevel vise seg være å sikre det nasjonale markedet for melkeprodukter mot økt import.

1 Innledning

Melkeproduksjon, med tilknyttet storfekjøttproduksjon, er bærebjelken i norsk landbruk, og er den produksjonen som har størst omsetning i næringen. I tillegg er den, gjennom kanaliseringspolitikken, svært viktig for bosetning, arealbruk og verdiskaping i hele Distrikts-Norge. Politiske prioriteringer, krav om høyere effektivitet og teknologiske endringer har påvirket strukturen i melkeproduksjon mot større og mer kapitalintensive driftsenheter gjennom hele etterkrigstiden, men særlig i de siste to tiårene.

Et skille mellom melkeproduksjon og andre produksjonsretninger er at produsentene henter en større andel av totalinntektene fra melkeproduksjonen. Årsaken til at melkeprodusentene har så høy andel av inntektene fra melkeproduksjon, er at det er en tidkrevende produksjon, som krever at produsenten er til stede mye av tiden. Dette medfører mindre rom for annet inntektsgivende arbeid. Mens mindre enn 6 prosent av saueprodusentene henter mer enn 90 prosent av inntekten fra saueproduksjon, henter mer enn 35 prosent av melkeprodusenter, og melkeprodusenter i kombinasjon med kjøttfeproduksjon, mer enn 90 prosent av inntekten fra jordbruk. Storfe, med melk, er den produksjonsretningen hvor bøndene er mest avhengige av inntektene fra jordbruket.

Norge ser nå etter hvert tydelige effekter av strukturendringene, hvor den innsamlede informasjonen tyder på at større bruk ikke gir større inntekter til bonden, men øker risiko og kapitalinnsats. En rapport fra Landbrukets Utredningskontor AS (LU) fra 2010 avdekket en nedgang i melkekyr og konkluderte med at sektoren kunne få problemer med å levere nok melk til norske forbrukere i framtiden (Erlend Nyhammer, 2010).

2011 ble første år på flere tiår der Norge var nettoimportør av melk totalt sett, men på grunn av tollendringen er det uklart om denne trenden vil fortsette. Dette notatet ser nærmere på dagens trender og hva vi kan vente oss dersom utviklingstrekkene i produksjonen får fortsette.

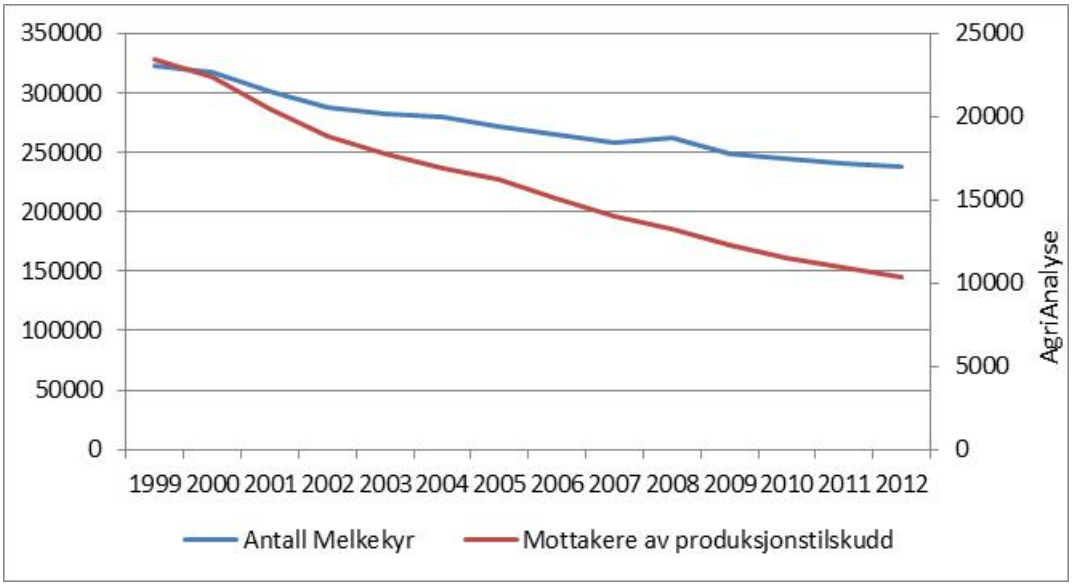
2 Strukturutviklingen

Det har vært en dramatisk strukturutvikling i melkeproduksjonen i de siste årene. Strukturendringene i norsk landbruk har vært en del av nyhetsbildet i mange år, men så sent som høsten 2012 kan man lese følgende:

> *"Sidan inngangen til år 2000 har det i snitt blitt lagt ned nær tre norske mjølkebruk dagleg. Over 12.000 mjølkebønder har anten lagt ned, selt eller på ulike måtar leigd vekk kvoten dei siste 12 åra."*
> (Nationen, 3.11.12, 2012)

Antall melkebruk har gått betydelig ned siden 1999, og er redusert med 56 prosent i perioden fram til 2012. Med dagens bruk av ressurser er det grunn til å tro at de endringene man har sett i melkeproduksjonen i de senere årene, vil fortsette.

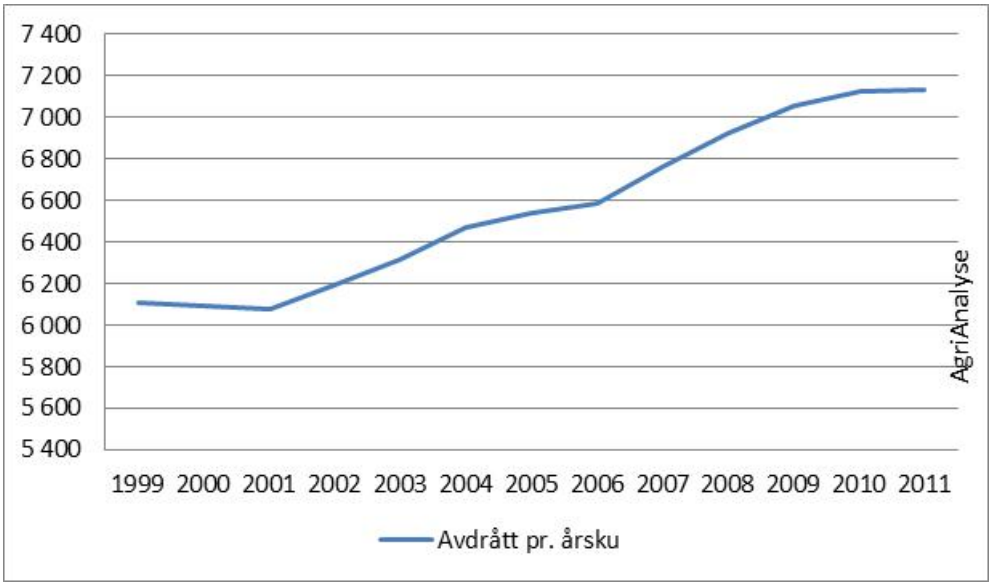
Figur 2.1 Utviklingen i antall mottakere av produksjonstilskudd og antall melkekyr i tidsrommet 1999 til 2011.



(Statens landbruksforvaltning, 2012)

Antall brukere går stødig nedover, sammen med antall kyr. For den samlede produksjonen er antall kyr det mest avgjørende for å holde produksjonen oppe. Det har vært en nedgang på 27 prosent i antall kyr i det aktuelle tidsintervallet. I det samme tidsintervallet har gjennomsnittlig avdrått pr. ku økt noe, som til en viss grad kompenserer for nedgangen i antall kyr.

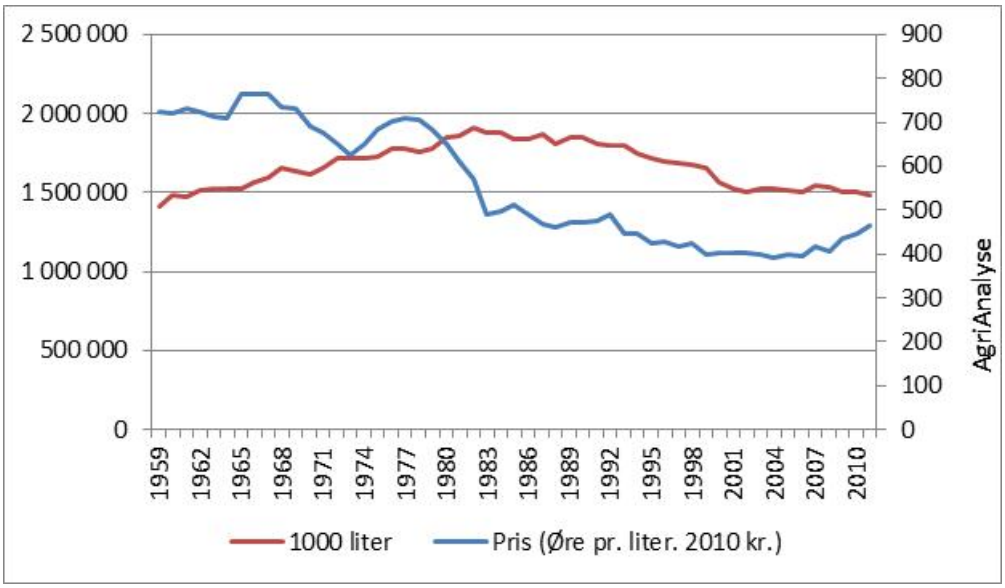
Figur 2.2 Utvikling i avdrått pr. årsku i tidsrommet 1999 til 2011.



(TINE Rådgivning, 2012)

Uten avdråttsøkningen vi har sett i de siste årene, kunne vi ikke opprettholdt dagens melkeproduksjon, med det fallet vi har sett i dyretall. I perioden før dette tidsintervallet var avdråtten stabil, og noe fallende, i en periode. Fallende avdrått i perioder har også eksterne forklaringer, som at man fram mot 2001 forsøkte å begrense produksjonen, og at man i 2011 hadde et dårlig fôrår (figur 2.2). Det innebærer at selv om vi i perioder har sett fallende gjennomsnittlig avdrått, så er det rimelig å forvente vekst i avdrått i fortsettelsen.

Figur 2.3 Innveid melk, i 1000 liter, og melkepris, i øre pr. liter (2010 kroner), for tidsrommet 1959 til 2011.



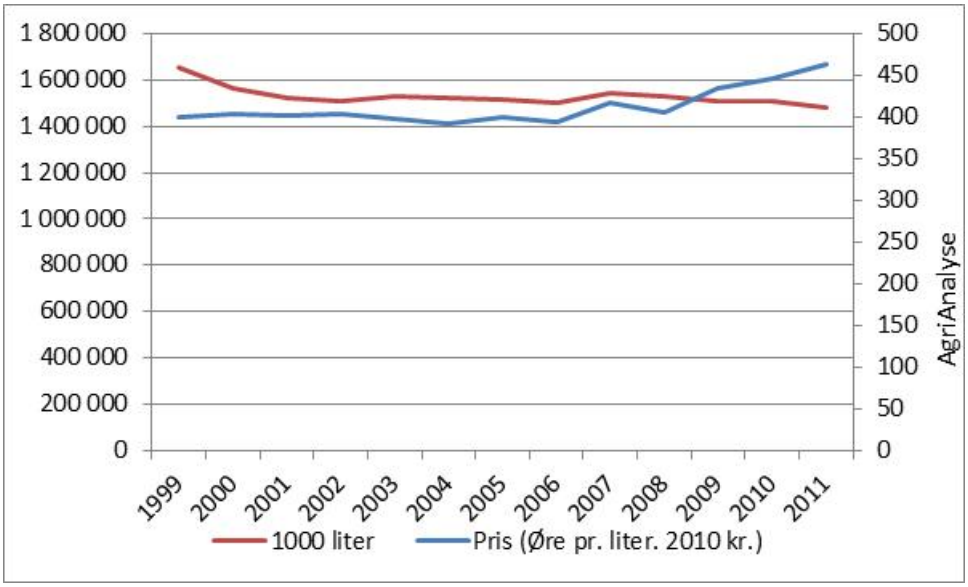
(NILF, 2012)

Melkeproduksjonen i Norge i dag er tilbake på nivå med produksjonen på slutten av 50-tallet. Samtidig har befolkningen økt med 40 prosent, til om lag 5 millioner i 2012. Det innebærer at

det produseres det laveste volum melk pr. innbygger på mer enn 50 år. Inflasjonsjustert melkepris har sunket med 36 prosent fra 1959 til 2011. Fallet i produksjon er, fram til nå, likevel ikke drevet av melkeprisen til produsentene, men av etterspørselen. I et marked med fallende etterspørsel etter melk har markedsregulatoren nådd produksjonsmålene og opprettholdt et stabilt marked.

Dersom vi tar for oss et kortere tidsintervall, så ser vi at melkeproduksjonen har vært relativt stabil i de siste årene, til tross for en betydelig nedgang i antall produsenter og en nedgang i antall kyr.

Figur 2.4 Innveid melk, i 1000 liter, og melkepris, i øre pr. liter (2010 kroner), for tidsrommet 1999 til 2011.

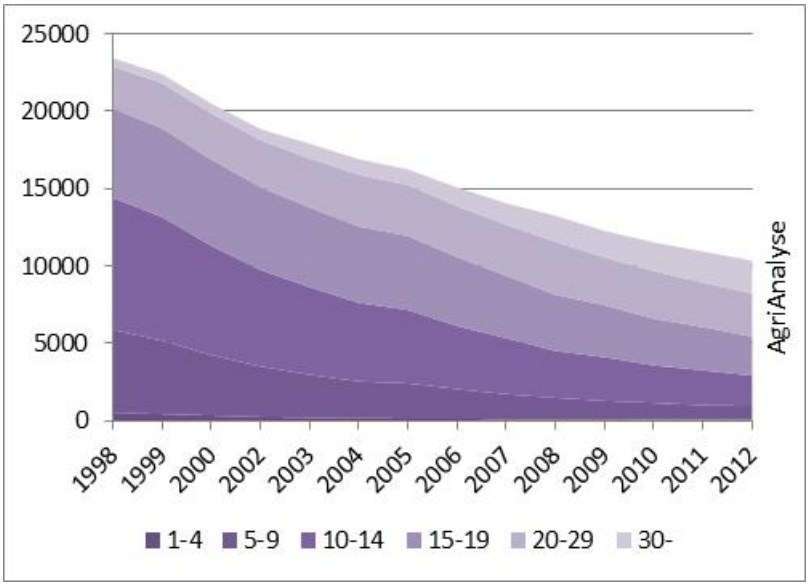


(NILF, 2012)

Med unntak av fallet fram mot år 2000 har det kun vært mindre endringer i den samlede produksjonen. Inflasjonsjustert melkepris har økt i de siste årene, men økningen har tydelig ikke vært tilstrekkelig til å trekke med seg produksjonen opp. Dette er trolig på grunn av økte kostnader i det samme tidsrommet. Kvotene vil i tillegg hindre mange produsenter fra å øke volumet. Dersom prisendringen hadde vært av vesentlig betydning, skulle vi likevel sett en knekk opp i innveid melk for 2011, eller i det minste bremse strukturutviklingen. Dette kommer vi tilbake til.

Bildet av strukturutviklingen blir enda klarere dersom vi bryter ned utviklingen etter bruksstørrelse. Det mest dramatiske fallet er blant bruk med mindre enn 15 kyr. Det har også vært en nedgang i antall bruk mellom 15 og 19 kyr, mens antall bruk med mer enn 20 dyr øker noe.

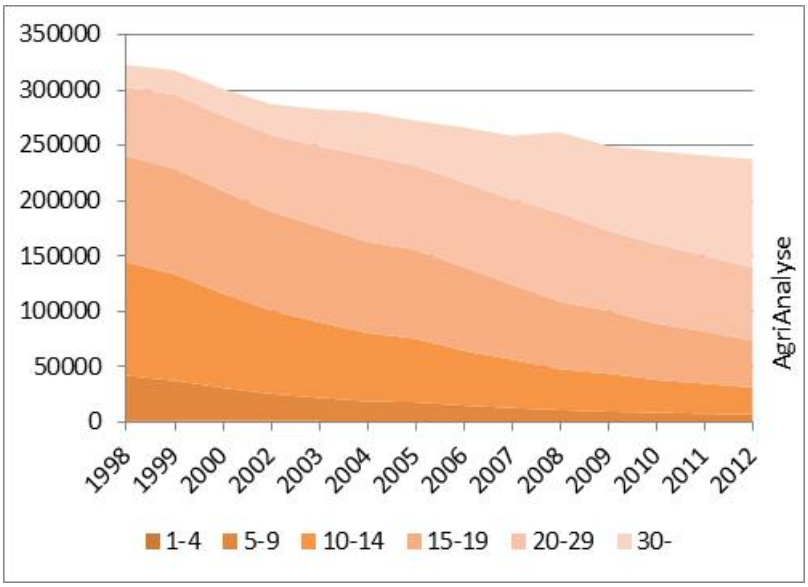
Figur 2.5 Jordbruksbedrifter med melkekyr, etter bruksstørrelse.



(Statistisk sentralbyrå, 2012a)

Strukturutviklingen i melkeproduksjon har vært spesielt dramatisk for de minste besetningene. I tillegg har en del av de brukene som er igjen, økt sine besetninger, slik at vi har fått en økning i antall kyr i de største besetningene. Fallet i antall kyr har som følge av dette vært mindre enn fallet i antall bruk.

Figur 2.6 Antall melkekyr, etter bruksstørrelse.



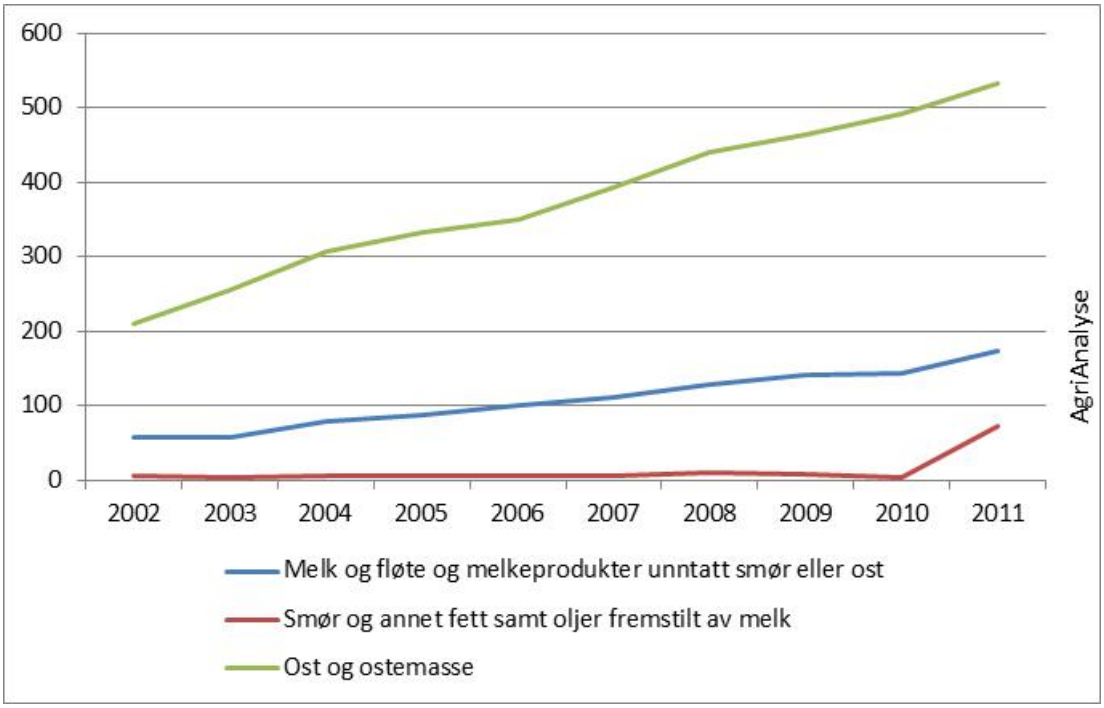
(Statistisk sentralbyrå, 2012a)

Det er ikke rom for en tilsvarende strukturendring i fortsettelsen uten at det begynner å gå på bekostning av de mellomstore brukene. Det er et åpent spørsmål om tilstrekkelig mange øker besetningene nok til å kompensere for et frafall av et betydelig antall av de mellomstore besetningene. Dessuten er arealet slik fordelt i Norge at det er tvilsomt hvor store bruk mange områder kan ha og samtidig ha tilstrekkelig beite- og fôrgrunnlag.

2.1 Handelsbalansen på melkeprodukter

Et naturlig spørsmål å stille er i hvilken grad norske produsenter klarer å dekke etterspørselen etter melkeprodukter i Norge. Dersom ikke norske produsenter klarer å levere tilstrekkelig med råvarer, vil TINE SA be om import av varen, for å forsyne det norske markedet.

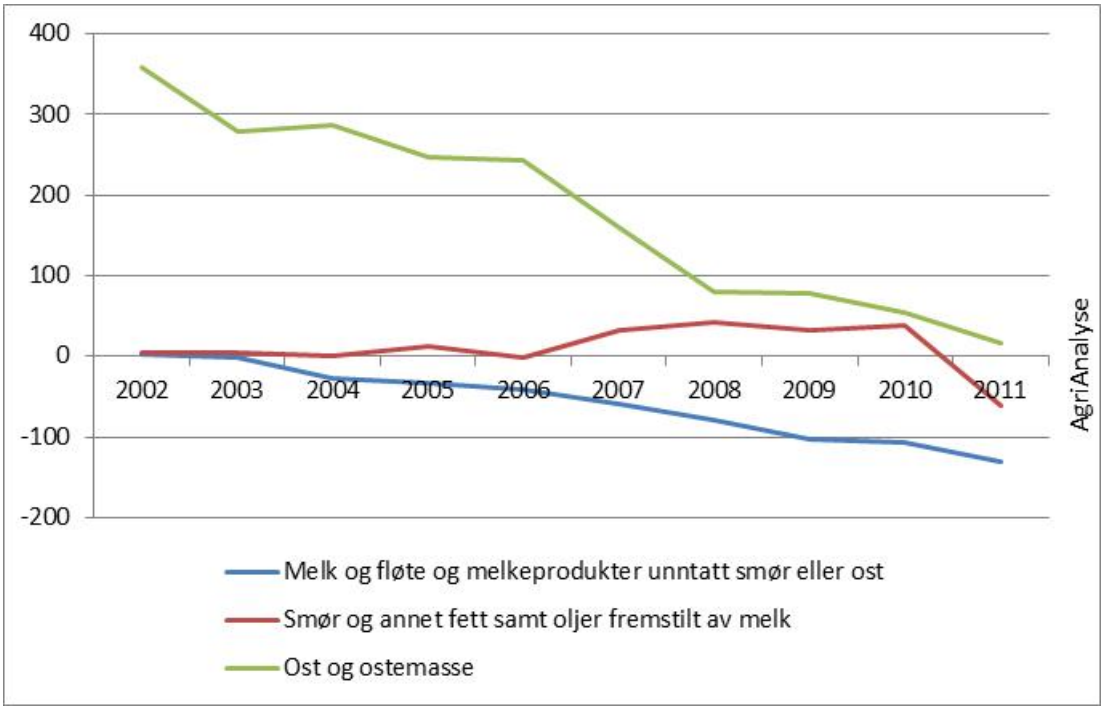
Figur 2.7 Import av melkeprodukter i millioner kroner, for perioden 2002 til 2011.



(Statistisk sentralbyrå, 2012b)

Selv om det er en økning i import av melkeprodukter, vokser den ikke på samme måte som for eksempel ost. Sett i sammenheng med at mengden innveid melk har vært stabil i dette tidsrommet, er det rimelig å legge til grunn at det har vært en vekst i det norske markedet for melkeprodukter, og at veksten i det norske markedet dekkes av økt import.

Figur 2.8 Handelsbalanse på melkeprodukter i millioner kroner, for perioden 2002 til 2011. (beregning av AgriAnalyse)



(Statistisk sentralbyrå, 2012b)

I 2002 var Norge en netto eksportør av melkeprodukter. Handelsbalansen på melkeprodukter viser at den norske osteeksporten de siste årene har blitt spist opp av økt import av ost. Vi har hatt en liten eksport av smør og fett fram til 2011, hvor vi opplevde den mye omtalte «smørkrisa». 2011 var det første året da importen av melkeprodukter var tydelig større enn eksporten. Dersom trenden fortsetter, vil vi få en betydelig og voksende nettoimport i årene som kommer.

For melkeprodukter, som søtmelk, yogurt og melkepulver, har det vært en gradvis vekst i importen, uten at Norge har eksportert slike produkter i noen særlig grad. Yogurt er den største enkeltvaren innenfor denne importen, målt i verdi. For 2012 kommer Norge til å eksportere melkepulver. Det er et resultat av prioritering mellom å ha tilstrekkelig melkefett til smør, mot å få et overskudd av melkepulver. Dette kommer vi tilbake til.

> «Importen av ost tilsvarar eit betydeleg volum mjølk. Dersom ein grovt reknar at det vert nytta 10 kg mjølk til å framstille 1 kg ost i gjennomsnitt, tilsvara importen av ost eit mjølkevolum på 90 millionar kg mjølk i 2011, fordelt likt om likt på kvoteimport og import til ordinær toll. I tillegg tilsvarar eksportnedgangen om lag 50 millionar kg mjølk.» (Tufte, 2012)

Beregningene av Tufte, i rapporten «Importen tek veksten», viser at det blir importert et betydelig melkevolum, dersom man regner produktene om til melkeekvivalenter. Dersom veksten i importen fortsetter å vokse, vil dette kunne få konsekvenser for behovet for melk fra norske produsenter. Tollendringer fra kronetoll til prosenttoll på ost i 2012 vil kunne bremse denne utviklingen i en periode, men det ble samtidig åpnet for større tollfri kvote. Det gjenstår å se effekten av denne tollendringen, og hvorvidt man klarer å bremse utviklingen.

3 Melkeleveransene

Markedsregulatoren har, som vi har vært inne på, noen virkemidler for å justere produksjonen. Vi har vært inne på kvoter og pris. Disse to er avgjørende både på kort og lang sikt. I tillegg har TINE SA et stort rådgivningsapparat som bistår produsentene. Det foreligger et betydelig materiale rettet mot rådgivningstjenesten, som skal bidra til å bedre produksjonen ute på brukene. Dette må likevel sees på som et langsiktig arbeid, da man ikke kan vente synlige effekter på kort sikt, på aggregert nivå.

Produsentenes mulighet til å tilpasse seg er også en viktig faktor. Det tar tre år fra man inseminerer ei ku, til man potensielt har ei ny melkeku. Det betyr at det ikke er fort gjort å øke produksjonen på de enkelte bruk. Det er mulig med økt produksjon også på kort sikt, men dette vil variere fra bruk til bruk. Man kan la kyr stå lenger i produksjon, eller man kan gjøre grep med hensyn til fôring. Dette kan få konsekvenser for kjøttproduksjonen, som allerede er i en situasjon med underdekning.

For den enkelte produsent ligger ofte begrensningene i ledig båsplass, fôrtilgang med mer. Produsentene har over tid innrettet produksjonen på et nivå, både med hensyn til kvoter, infrastruktur og arbeidstid. Det er kostbart å sitte på ledig kapasitet, hvilket innebærer at man må legge til grunn at den enkelte produsent er relativt låst til et produksjonsnivå på kort sikt

3.1 Prognosearbeidet

Før og innenfor et kvoteår er TINE Råvare avhengig av prognoser for å kunne levere tilstrekkelig med råvare til industrien. I begynnelsen av et kvoteår har man mulighet til å justere kvotene for å treffe produksjonsmålet for året.

Den initiale kvoten utgjør den beste muligheten til å gi produsentene signaler om produksjonen for kvoteåret. Dersom de løpende prognosene indikerer at man får for lav produksjon, kan man øke grunnkvoten, eller man kan gi fritak for overproduksjonsavgift inntil et visst volum.

Det er i dag to modeller som benyttes for å lage prognosen. Én av modellene er en dyretallssimulering, gjennomført av Nortura, som justeres for forventet avdrått. Dette innebærer at man finner ut hvor mange kyr man forventer vil være i produksjon i kvoteåret, samtidig som det legges til en forventet avdrått.

Den andre modellen er en trendframskrivning av melkeleveransene. Denne modellen tar innover seg at innveid melk én måned historisk sett er korrelert med de foregående månedene, samtidig som den er korrelert med samme måned i tidligere år. Dette er en velbrukt og anerkjent måte å lage prognoser på.

Når man skal lage en prognose for melkeleveransene, prøver man i prinsippet ”å forutse” melkeleveransen, gitt det man vet. I denne sammenhengen er for eksempel en

dyretallssimulering velegnet til å si noe om hvor mange dyr man vil ha i produksjon i kvoteåret. Når man da i tillegg kjenner forventet avdrått, har man et grunnlag for beregning.

Erfaring har vist at produsentene klarer å levere mer melk i kvoteåret enn denne modellen isolert sett indikerer. Det er fordi produsentene ved en kvoteøkning kan gjøre grep på gården for å øke avdråtten på de kyrne de har, på kort sikt. Man kan for eksempel holde kyr i produksjon lenger, eller endre fôringen.

Trendframskrivningsmodellen av innveid melk sliter metodemessig med at den ikke tar inn over seg at prognosene er selvoppfyllende, i form av at man har virkemidler man kan sette inn for å sørge for at man når produksjonsmålet. Den tar heller ikke inn over seg hva som skjer i forhold til bondens valg av dyretall.

Ingen av disse modellene tar inn over seg produsentenes økonomiske situasjon eller fôrsituasjonen i det aktuelle kvoteåret. I tillegg er et generelt problem at slike modeller ikke kan forutse eksterne hendelser (eksogene sjokk). Det betyr at de er avhengige av premisset ”alt annet likt”. Dersom ikke kvoteåret blir likt tidligere kvoteår, vil ikke prognosen kunne treffe. Dette er et grunnleggende informasjonsproblem man ikke kan unnslippe.

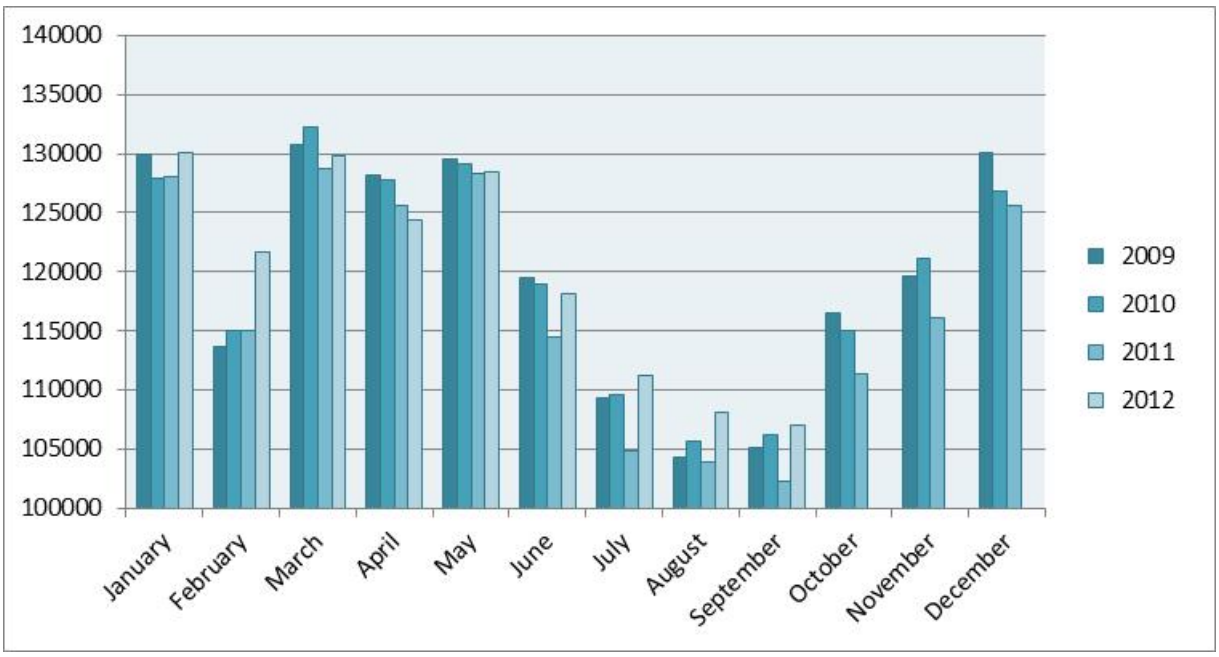
Dersom man summerer opp feilmarginene per måned gjennom kvoteåret, opp og ned, for begge modellene, blir det akkumulerte avviket gjennom året for stort. Heldigvis har man mulighet til å justere ut over kvoteåret, etter hvert som man ser hvordan melkeleveransene faktisk blir. Det er likevel avgjørende å treffe så godt som mulig på den initiale prognosen., da det blir stadig vanskeligere å gjøre store endringer utover kvoteåret.

Det er åpenbart behagelig å ha en modell som klarer å forutse framtiden. Siden dette ikke er mulig, er man avhengig av skjønn og erfaring. Et viktig spørsmål å stille er hva man kan gjøre for å redusere feilmarginene i modellene. En statistisk trendframskrivning kan i prinsippet bygges ut til å ta hensyn til et meget høyt antall variabler.

Dersom man dykker litt dypere i tallene, slik dyretallssimuleringen gjør, kan man fortsette å forbedre prognosene på avdrått og dyretall.

Når man bruker slike modeller i prognosesammenheng, er det naturlig å fortsette å kalibrere modellene, og teste dem i forhold til hvor vellykkete de er. Det blir også viktig å kartlegge tidligere eksterne hendelser, som har gjort at modellen ikke treffer. Slike eksterne hendelser kan, innenfor kvoteåret, være et dårlig jordbruksoppgjør, dårlig fôrår, med mere. På lengre sikt kan eksterne hendelser bestå i utviklingen i alderssammensetningen blant produsentene, utviklingen i økonomien i produksjonen, og strukturutviklingen. For å treffe bedre med modellene kan man da legge inn usikkerheten rundt kjente eksterne påvirkninger og effekten av disse. Alle disse faktorene blir viktigere dess lenger fram i tiden en prognose skal si noe om dem.

Figur 3.1 Sesongvariasjonene i melkeproduksjon for tidsrommet 2009 til 2012 (merk at forskjellige måneder har ulikt antall dager).



(TINE Rådgivning, 2012)

Melkeproduksjonen varierer gjennom året. Spesielt i sommermånedene faller produksjonen vesentlig. Normalt tiltar produksjonen utover høsten før den topper seg i vårmånedene. Når man skal vurdere virkemiddelbruken, kan man følge utviklingen måned for måned og se om det er behov for justeringer, og eventuelt hvilke virkemidler man skal benytte.

3.2 Hva med fettet?

Et mye omdiskutert tema i forbindelse med melkeleveransene er fettinnholdet i melka. Norske forbrukere har økt forbruket av fett betydelig i de siste årene. Problemet med dette er at fett kun er en liten andel av melka, ca. 4,2 prosent. Det innebærer at man må gjøre noen valg mellom om man vil ha for lite melkefett eller for mye skummetmelkpulver. Det er ikke slik at kyrne enkelt kan ha mer fettholdig melk, eller at det er noen organisk sammenheng mellom forbrukertrender og innholdet i kyrnes melk. For 2013 er det anslått at det er behov for i underkant av 1 500 000 tonn melk, dersom man ser bort fra melkefettet. Medregnet melkefett trenger man 100 000 tonn ekstra melk, men da blir man sittende igjen med et lager av skummetmelkpulver.

Pris betyr noe, både for produsenter og forbrukere!
En underskuddssituasjon på en råvare er en søkt problemstilling i økonomisk sammenheng. Generelt er underskudd av et produkt et resultat av for lav betalingsvillighet/-evne, som medfører at det ikke produseres nok av varen. I tilfellet med melkefett betyr dette at det betales for lite for fettet, både fra forbruker og til produsent. Det innebærer at det i prinsippet er for høy etterspørsel og for lavt tilbud til å klarere markedet med den aktuelle prisen.

Det er grep bonden kan gjøre for å øke fettinnholdet i melka, men man er også avhengig av fôråret. Dårlig grovfôr betyr mer kraftfôr og mindre melkefett. Det innebærer at man er sårbar for hendelser man ikke har kontroll over, for eksempel været.

Separate prognoser for melkefett kan være en vei å gå, slik at man får et mer bevisst forhold til melkefettsituasjonen, spesielt når man ser utviklingen i fôråret. Når svingninger i melkefettet uansett ser ut til å bli et problem, kan dette løses med friere svingninger i pris på smør til forbruker, eller import.

Kriseåret 2011, da vi opplevde smørmangel, var produksjonen spesielt lav i flere måneder på rad. Allerede i juni kunne man se reduserte leveranser, noe som vedvarte gjennom sommeren. Da høsten kom, og produksjonen pleier å stige igjen, fortsatte de lave leveransene. Man fikk da ikke anledning til å hente seg inn igjen.

Så langt i 2012 har produksjonen ligget på eller over normalen for hver måned. Det innebærer at det nok ikke vil bli noen ny smørkrise i år, spesielt med tanke på at det også er åpnet for import av smør denne høsten.

3.3 Resultater fra medlemsundersøkelsen

TINE gjennomfører regelmessige medlemsundersøkelser. I forbindelse med dette notatet ble det lagt til to tilleggsspørsmål. Hva er den mest begrensende faktoren for å øke din produksjon, og hvor mye kan du øke produksjonen med en mindre investering? Begge disse spørsmålene kan gi en indikasjon på hvor skoen trykker ,og hvilke muligheter man har.

Tabell 3.1 Andel som svarer på spørsmål om begrensende faktorer mot å øke produksjonen, etter kvotestørrelse.

		Inntil 100 tusen liter	Mellom 100 og 200 tusen liter	Mellom 200 og 350 tusen liter	Mellom 350 og 550 tusen liter	Mer enn 550 tusen liter	
Hva er den mest begrensende faktoren for å øke din produksjon?	Annet[1]	6,8 %	5,7 %	3,6 %	10,4 %	16,7 %	**6,2 %**
	Arbeidskraft	5,4 %	6,6 %	9,6 %	9,9 %	8,3 %	**7,2 %**
	Areal	15,0 %	17,2 %	22,1 %	25,5 %	10,4 %	**18,2 %**
	Driftsbygning	45,5 %	50,9 %	44,7 %	24,0 %	35,4 %	**45,6 %**
	Tilgang på kvote	15,0 %	8,2 %	9,1 %	19,3 %	22,9 %	**11,3 %**
	Økonomi	12,4 %	11,3 %	10,9 %	10,9 %	6,3 %	**11,3 %**
Total		**501**	**964**	**394**	**192**	**48**	**2099**
Total		**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

(TINE Medlem, 2012)

Nær halvparten av produsentene svarer at begrensninger i driftsbygningen er den viktigste årsaken til at de ikke øker produksjonen, etterfulgt av areal. Det innebærer at bedre investeringsvirkemidler kan bidra til å øke produksjonen, dersom det skulle være ønskelig. Arealbegrensninger kan lettes med leiejord o.l., men det er ikke alle steder det er et alternativ.

Ikke overraskende svarer de største brukene, i større grad enn mindre bruk, at manglende tilgang på kvote er en den største flaskehalsen. Dette er en gruppe man kan forvente vil svare på kvoteøkninger med økt produksjon.

Selv om en tilsynelatende lav andel svarer at økonomi er den mest begrensende faktoren, er den verdt å bite seg merke i. Når 11 prosent, av mer enn 2000 respondenter, svarer at det ikke lønner seg å skaffe ei ku til, betyr det at man kan være på vei ut dersom betingelsene blir litt dårligere.

Når man sammenstiller begrensende faktorer med muligheten til å øke produksjonen, med en mindre investering, får vi litt tilleggsinformasjon. Selv om driftsbygning trekkes fram av mange som mest begrensende, får areal og tilgang på kvote enda større plass blant de som svarer at de kan levere mer enn 50 000 liter mer melk.

Blant respondentene som ikke kan øke, svarer 15 prosent at økonomi er mest begrensende.

[1] Dersom spørsmålet gjentas i en senere medlemsundersøkelse bør det åpnes for å skrive i annet feltet, slik at man kan få klarhet i

Tabell 3.2 Andel som svarer på spørsmål om begrensende faktor, etter mulighet til å øke melkeproduksjonen på ditt bruk på 1-2 år, med en investering på inntil 50 000 kr.

		Kan ikke øke	Inntil 10 000 liter	Fra 10 til 50 tusen liter	Fra 50 til 100 tusen liter	Mer enn 100 tusen liter	
Hva er den mest begrensende faktoren for å øke din produksjon	Annet	6,9 %	3,5 %	5,3 %	6,6 %	11,2 %	**6,2 %**
	Arbeidskraft	7,9 %	6,1 %	6,3 %	7,7 %	10,7 %	**7,2 %**
	Areal	11,9 %	13,0 %	19,2 %	24,8 %	23,0 %	**18,2 %**
	Driftsbygning	56,9 %	64,3 %	48,7 %	27,7 %	13,9 %	**45,6 %**
	Tilgang på kvote	1,6 %	8,7 %	10,4 %	20,8 %	29,9 %	**11,3 %**
	Økonomi	14,9 %	4,3 %	10,1 %	12,4 %	11,2 %	**11,3 %**
Total		**496**	**115**	**1027**	**274**	**187**	**2099**
Total		**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

(TINE Medlem, 2012)

Det er påfallende at respondentene som svarer at de kan levere mer enn 50 000 liter melk i mindre grad trekker fram driftsbygning som en flaskehals. Areal er den mest framtredende flaskehalsen, dersom vi sammenstiller kvotestørrelse og muligheten til å levere mer melk. Som forventet er det en positiv sammenheng mellom kvotestørrelse hos respondentene og muligheten til å øke produksjonen.

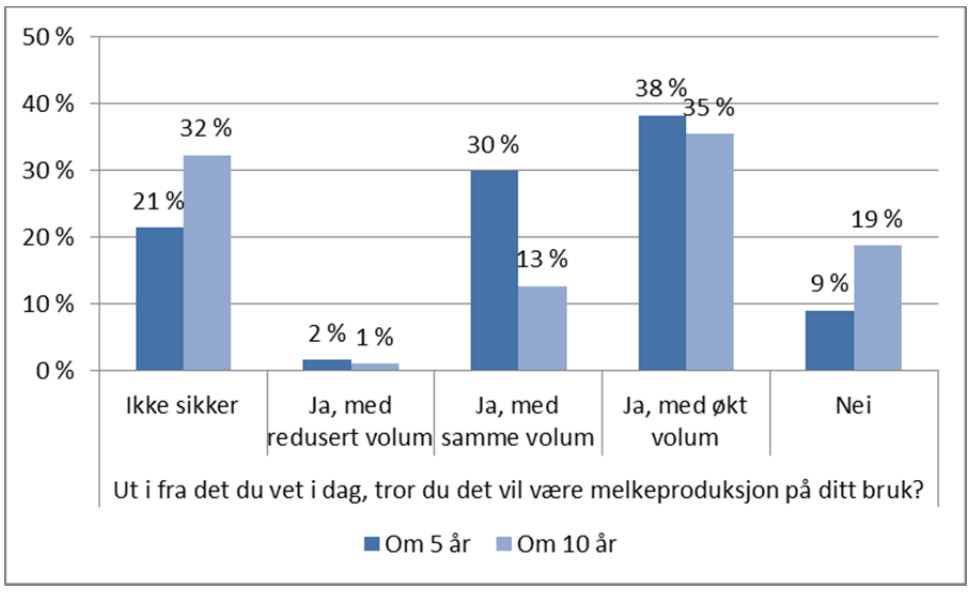
Tabell 3.3 Hvor mye ser du for deg at det er mulig å øke melkeproduksjonen på ditt bruk på 1–2 år, med en investering på inntil 50 000 kr, etter kvotestørrelse.

		Inntil 100 tusen liter	Mellom 100 og 200 tusen liter	Mellom 200 og 350 tusen liter	Mellom 350 og 550 tusen liter	Mer enn 550 tusen liter	
Hvor mye ser du for deg at det er mulig å øke melkeproduksjonen på ditt bruk på 1-2 år med en investering på inntil 50 000 kr?	Kan ikke øke	24 %	25 %	25 %	16 %	17 %	**24 %**
	Inntil 10 000 liter	12 %	5 %	3 %	0 %	2 %	**6 %**
	Fra 10 til 50 tusen liter	57 %	54 %	39 %	27 %	27 %	**49 %**
	Fra 50 til 100 tusen liter	6 %	12 %	21 %	19 %	25 %	**13 %**
	Mer enn 100 tusen liter	2 %	4 %	13 %	38 %	29 %	**9 %**
Total		**502**	**966**	**395**	**192**	**48**	**2103**
Total		**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

(TINE Medlem, 2012)

Det største potensialet ligger i de mellomstore brukene, med driftsbygning som den største flaskehalsen mot å øke produksjonen. Denne gruppen trekker i større grad enn andre grupper fram areal som viktigste flaskehals. Leiejord er en naturlig innfallsvinkel, men det finnes også andre måter å løse arealproblematikk på, avhengig av om det er fôrtilgang eller andre problemer man må løse.

Figur 3.2 Hvorvidt respondentene tror det er drift på bruket om 5 og 10 år, og i hvilket omfang



(TINE Medlem, 2012)

Rundt 30 prosent av mer enn 2000 respondenter svarer at det ikke vil være drift på bruket, eller at de ikke er sikre, om 5 år. Dersom vi ser 10 år framover, svarer nær 50 prosent det samme, at det ikke er drift eller at de ikke er sikre på om det er drift på bruket. Dette er store tall, men dersom man ser nærmere på svarene, ser man at mindre bruk er overrepresentert i disse tallene. Det er likevel flere mellomstore bruk som kan være på vei ut.

Det sier mye om den underliggende trenden at det er svært få som svarer at de vil skalere tilbake produksjonen, med fortsatt drift. Dette er tilsynelatende ikke et alternativ. I tillegg ser vi at det i et 10 års perspektiv er få som ser for seg at de kan fortsette med samme volum som i dag.

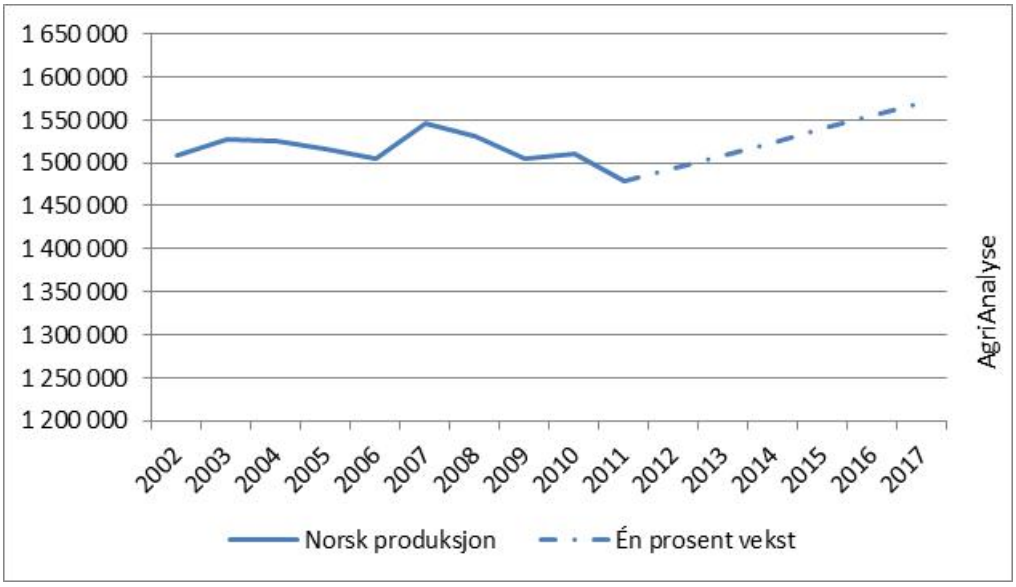
3.4 Langsiktige prognoser

Det er mange utfordringer med langsiktige prognoser. Jo lenger fram man ser, desto større avvik kan man forvente fra prognosen. Et moment som kompliserer en prognose betydelig, er at TINE Råvare har mulighet til å påvirke melkeleveransene ved å endre kvotene. Det viktige spørsmålet er om det er nok produsenter som ønsker å levere mer melk dersom kvotene øker. Hvorvidt en produsent ønsker/kan levere mer melk, avhenger av infrastruktur på gården, fôrtilgang og om de mener det er økonomi i å levere mer melk. Så langt har produsentene levert mer melk når TINE har bedt om det, men det er ikke åpenbart at dette vil fortsette.

En annen problemstilling, som vi har vært inne på, er importen av melkeprodukter. Dersom ikke tollendringen i 2012 evner å stanse importveksten av melkeprodukter, kan denne importen bli en viktig driver i forhold til etterspørselen etter norske melkeprodukter.

Et viktig spørsmål er hvilket mål norsk landbruk skal ha for melkevolumet. Et rimelig mål å legge til grunn er norsk landbrukspolitikk slik den er skissert i landbruksmeldingen, «Velkommen til bords». Den legger til grunn en opprettholdt norsk selvforsyningsgrad. Sett i lys av forventet befolkningsvekst innebærer dette en én prosent vekst i årlig produksjon. Det innebærer at vi kan ta utgangspunkt i innveid melk og framskrive dette nivået med én prosent.

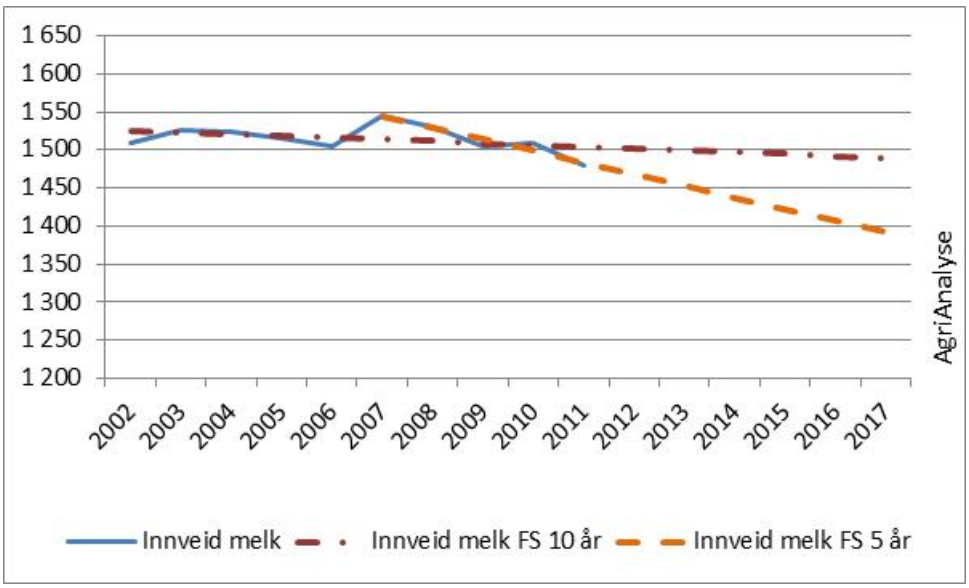
Figur 3.3 Utvikling i innveid melkevolum i tidsrommet 2002 til 2011, og en framskrevet én prosent-bane fram til 2017(beregning av AgriAnalyse).



(NILF, 2012)

Som eksempel kan vi gjøre noen framskrivninger basert på minste kvadraters metode. Denne metoden er ikke egnet for å se på sesongvariasjoner, men er velegnet til å se på trend over flere år.

Figur 3.4 Innveid melk og framskrivninger basert på 5 og 10 år, for tidsrommet 2002 til 2017 (beregning av AgriAnalyse, se vedlegg for tabell).

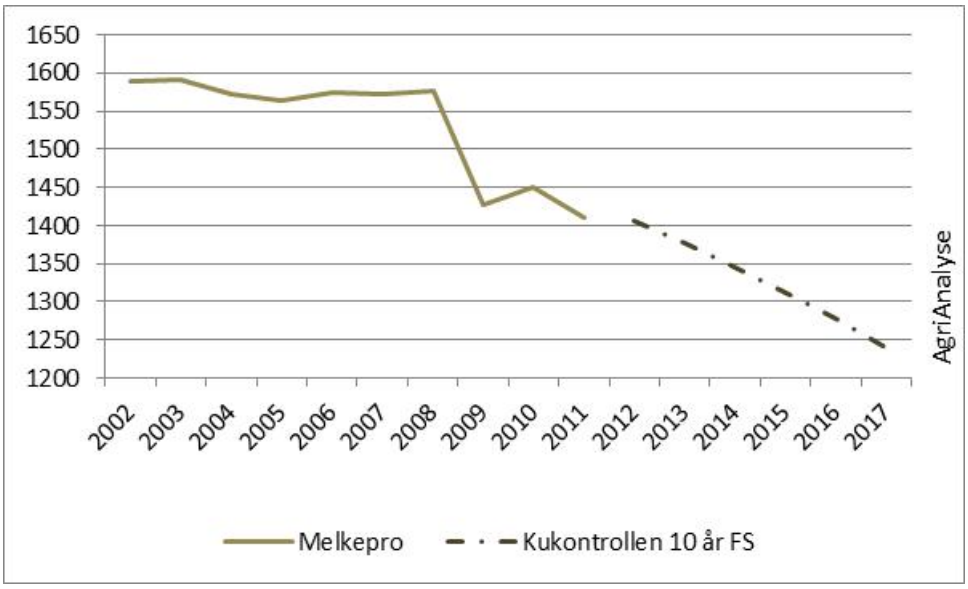


(NILF, 2012)

Trendframskrivningen basert på 10 år med innveid melk har en flatere utvikling enn dersom man baserer framskrivningen på de 5 siste årene. Normalt er 5 år tilstrekkelig til å danne seg en trend. Dette sier likevel ikke noe om produsentenes intensjoner, og er i stor grad en framskrivning av etterspørselen etter melk, da TINE Råvare har lyktes i sin virksomhet i årene vi bruker som beregningsgrunnlag. Kurven med utgangspunkt i de siste 5 årene kan sannsynliggjøres ved å ta handel med i betraktning. Økt etterspørsel, som følge av befolkningsvekst, dekkes opp av import, mens norske produsenter i tillegg må vike litt for importen av blant annet yogurt, ost og smør. Sett i forhold til én prosent-framskrivningen av innveid melk vil TINE Råvare/norsk landbruk tape nær 180 millioner liter melk, eller 12 prosent, innen 2017. Sett i forhold til framskrivningen med 10 års grunnlag taper man nær 80 millioner liter eller litt over 5 prosent i forhold til målet i landbrukspolitikken innen 2017.

En annen innfallsvinkel er en forenklet form for dyretallssimulering, hvor vi framskriver dyretallet fra kukontrollen basert på de 10 siste årene. I tillegg kan man framskrive avdråtten i det samme tidsrommet.

Figur 3.5 Dyretall multiplisert med forventet gjennomsnittlig avdrått, og framskrivning av dyretall og gjennomsnittlig avdrått fram til 2017(beregning av AgriAnalyse, se vedlegg for tabell).



(TINE Rådgivning, 2012)

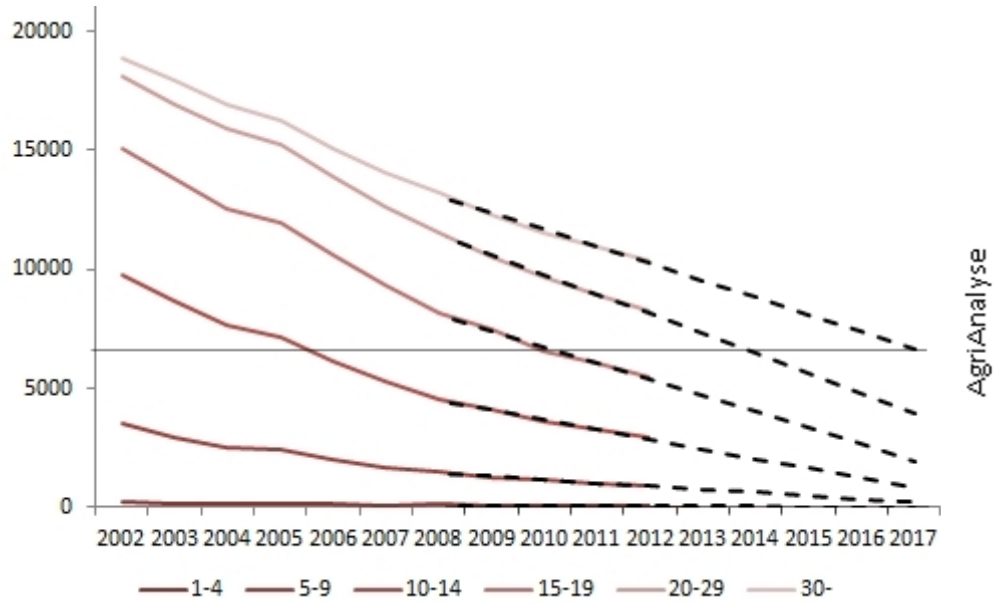
Denne framskrivningen er en framskrivning av produsentsiden, med antall kyr og avdrått, og gir et mer dystert bilde enn dersom vi ser på en framskrivning av innveid melk. Den forutsetter at TINE Råvare ikke lykkes i sin virksomhet i fortsettelsen, og at produksjonen får følge trenden i dyretall. Denne trenden kan gi en indikasjon på at det er behov for en innsats for å opprettholde en tilstrekkelig produksjon. Det er andre støykilder i tallmaterialet fra kukontrollen, som at ikke alle produsenter er med i kukontrollen.

Sett i forhold til én prosent-banen på innveid melk fram til 2017, vil man i dette eksemplet mangle 330 millioner liter, eller nær 26 prosent, i 2017.

Begge disse alternativene er heftet ved at TINE Råvare har lyktes i sin virksomhet fram til i dag, og er derfor mindre aktuelle i forhold til å gi en troverdig beskrivelse av utviklingen fram mot 2017.

Enda en alternativ framgangsmåte er å se på strukturutviklingen i melkeproduksjon, og framskrive denne. Strukturutviklingen i landbruket er i større grad knyttet til økonomien i landbruket, og er ikke direkte forbundet med TINE Råvare sin bestilling fra sine produsenter.

Figur 3.6 Strukturutvikling i antall melkeprodusenter etter bruksstørrelse for tidsrommet 2002 til 2012, og framskrivning av antall bruk innenfor hver gruppe basert på 5 siste år (beregning av AgriAnalyse, se vedlegg for tabell).



(Statistisk sentralbyrå, 2012a)

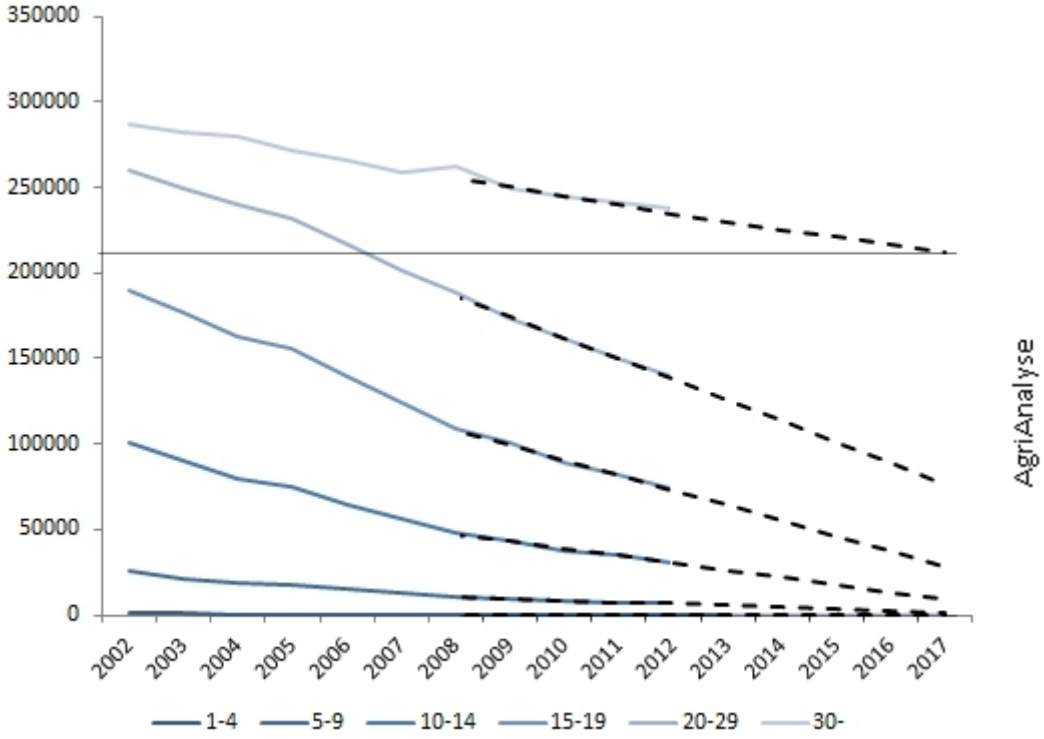
Det er ingen grunn til å forvente noe annet enn at strukturutviklingen skal fortsette, så lenge det ikke settes inn midler for å snu dette, slik man så i forbindelse med opptrappingsvedtaket i 1976. Spesielt dersom man tar svarene i medlemsundersøkelsen med i betraktning. En framskrivning av antall melkeprodusenter, etter bruksstørrelse, indikerer en nedgang i antall bruk på 35 prosent, fram mot 2017. Det innebærer at litt flere enn de som svarer at de ikke er sikre på om de vil fortsette, eller at de vil avvikle driften, faktisk vil avvikle driften (TINE Medlem, 2012).

Denne strukturutviklingen er et direkte resultat av inntektsutviklingen i landbruket, spesielt for mindre bruk, og er i mindre grad påvirket at virkemidlene til TINE Råvare. I melkeproduksjon er produsentene, som nevnt innledningsvis, avhengige av å være til stede på gården. Dette gjør det vanskelig å kombinere melkeproduksjon med annet arbeid, og medfører at man er avhengig av å leve av inntekten fra landbruket. Dersom marginene fortsetter å falle, blir man avhengig av å ha større og større bruk for å tjene til livets opphold. Gårdsbruk som av forskjellige grunner ikke kan følge med i denne utviklingen, vil falle fra.

Generelt er det skalafordeler i melkeproduksjon. En utfordring er at for å øke produksjonen må det investeres. For de fleste innebærer dette at man må ta opp lån, noe som gjør investeringer mindre lønnsomme. Kostnadsmessig er det flere terskler i forhold til å utnytte skalaegenskapene. Viktige terskler ligger på egen arbeidstid på gården, når man må reise lenger for å få tak i grovfôr, og når man må kjøpe melkerobot. Dette innebærer at det også eksisterer skalaulemper, som varierer mellom bruk. Minste produksjonsvolum for å anskaffe melkerobot er anslått til 200 000 liter i året. Gjennomsnittlig melkeproduksjon pr. melkebruk ligger i dag på under 160 000 liter, som innebærer at mange er i nærheten av å kunne investere i en slik melkerobot, dersom rammebetingelser gjøre det mulig. Drift av melkerobot

er heller ikke kostnadsfritt, og forutsetter at man kan bruke den frigjorte tiden til annen inntektsgivende virksomhet, eller at man øker produksjonen tilsvarende.

Figur 3.7 Utviklingen i dyretall, etter bruksstørrelse, for tidsrommet 2002 til 2012, og framskrivning av antall kyr innenfor hver gruppe basert på 5 siste år (beregning av AgriAnalyse, se vedlegg for tabell).

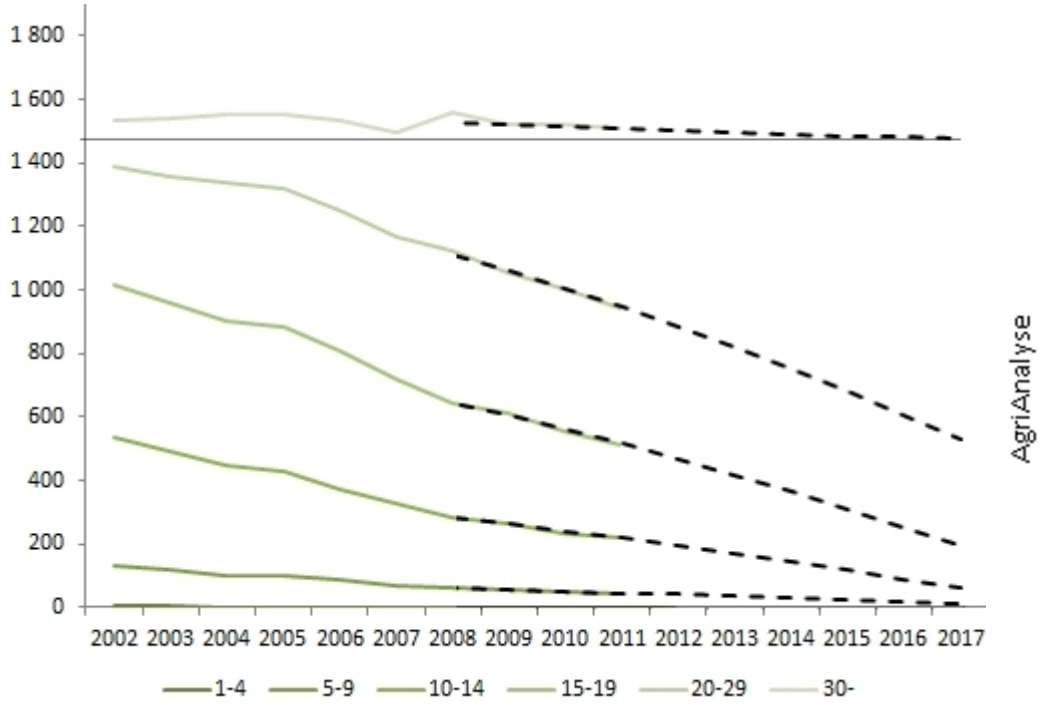


(Statistisk sentralbyrå, 2012a)

Når man har lagt strukturutviklingen til grunn, og framskrevet antall bruk innenfor hver gruppe, kan vi bygge videre med å framskrive utviklingen i gjennomsnittlig antall kyr innenfor hver gruppe. Dette er spesielt viktig for bruk med 30 eller flere kyr, hvor gjennomsnittet på antall kyr er stigende. Dersom framskrivningen inntreffer, vil vi se en nedgang i antall kyr på 10 prosent fram til 2017.

Antall kyr, sammen med avdrått, er avgjørende for at produsentene skal kunne levere tilstrekkelig med melk. I en situasjon hvor vi har illustrert at man kan forvente en nedgang i antall bruk på 35 prosent, er man avhengig av at antall kyr per bruk er stigende. Framskrivningene viser at dersom utviklingen fram til i dag fortsetter, vil vi nettopp se en utvikling med økende antall kyr per bruk.

Figur 3.8 Utvikling i avdrått, i tidsrommet 2002 til 2011, og framskrevet avdrått innenfor ulike bruksstørrelser fram mot 2017[2] (beregning av AgriAnalyse, se vedlegg for tabell).



(Statistisk sentralbyrå, 2012a; TINE Rådgivning, 2012)

Dersom avdråtten fortsetter å stige, slik den har gjort de siste fem årene, vil produksjonen av melk falle noe fram mot 2017. Sett i forhold til å opprettholde selvforsyningsgraden taper norske produsenter i underkant av 100 millioner liter, eller 6 prosent, fram mot 2017.

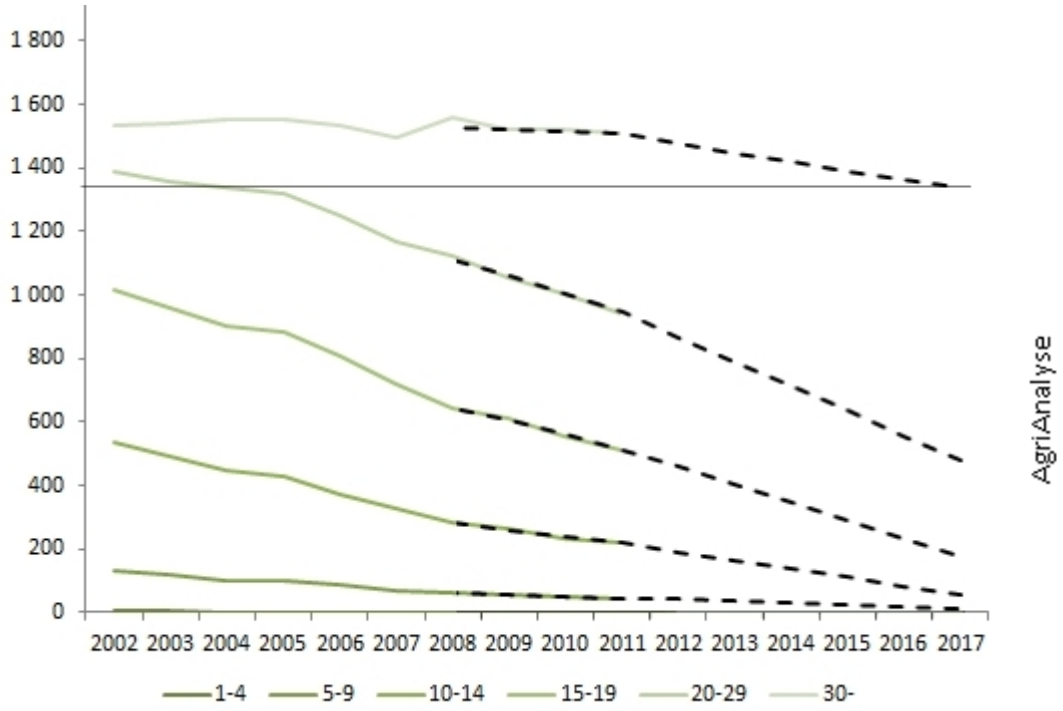
Som vi har vært inne på, er det ikke åpenbart at avdråtten vil fortsette å stige. Den har flatet ut, og falt, tidligere, og dersom vi ser på en situasjon hvor den gjennomsnittlige avdråtten ikke stiger, vil den samlede produksjonen falle betydelig. Sett i forhold til å opprettholde selvforsyningsgraden taper norske produsenter, under disse betingelsene, nær 240 millioner liter, eller 18 prosent, fram mot 2017 (se figur 3.9).

Alternativt kan vi legge en optimistisk avdråttsutvikling til grunn, med 3 prosent årlig vekst i avdrått. Det er verdt å merke seg at dette har ikke skjedd over flere år i nyere tid. Under disse betingelsene vil norske produsenter ha 20 millioner liter, eller 2 prosent, for høy produksjon i 2017. Hensikten med eksempelet er at trekke fram at det er viktig å følge avdråtten nøye, også i fortsettelsen (se figur 3.10).

Dersom man ser bort fra muligheten for kvoteendringer, vil Norsk melkeproduksjon mest sannsynlig mangle 100 millioner liter melk, med et utslagsområde på et overskudd på 20 millioner liter melk til et underskudd på 240 millioner liter melk i 2017, gitt videreføring av dagens jordbrukspolitikk, spesielt med hensyn til finansiering.

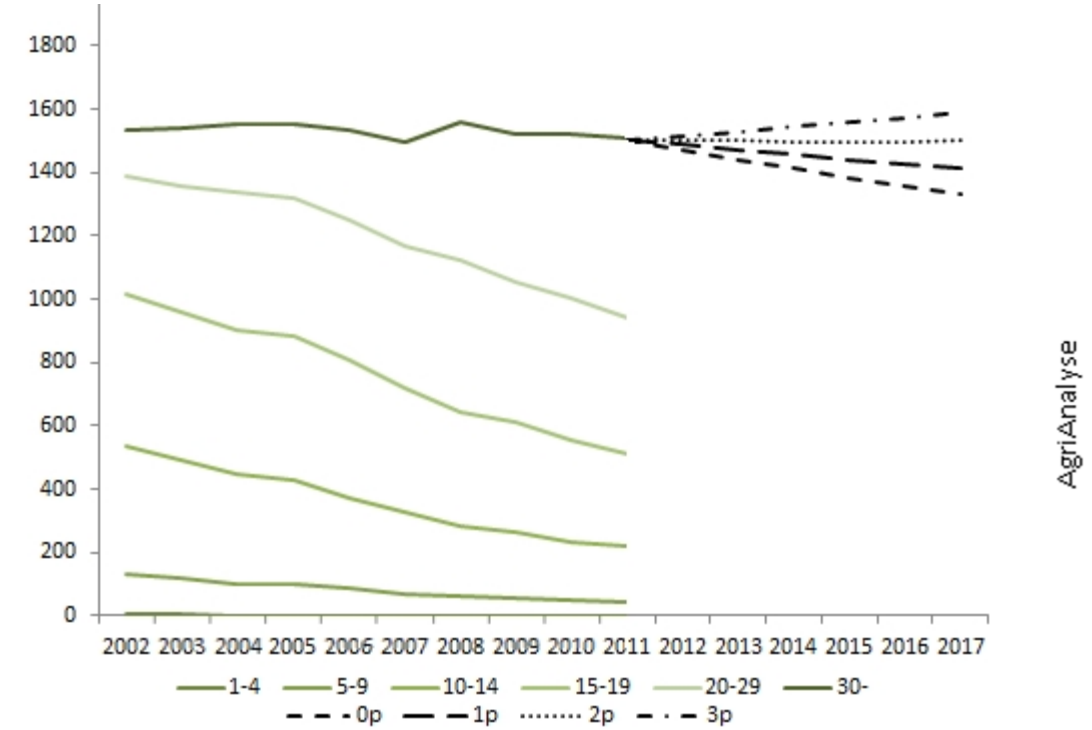
[2] Det historiske grunnlaget er basert på gjennomsnittlig avdrått pr. årsku fra kukontrollen og på dyretall fra SSB. Framskrivningen er basert på lineær framskrivning av avdrått med minste kvadraters metode, multiplisert med kalibreringsfaktor og dyretallsframskrivningen i figur 3.7.

Figur 3.9 Utvikling i avdrått, i tidsrommet 2002 til 2011, og framskrevet avdrått, med nullvekst, innenfor ulike bruksstørrelser fram mot 2017(beregning av AgriAnalyse).



(Statistisk sentralbyrå, 2012a; TINE Rådgivning, 2012)

Figur 3.10 Utvikling i avdrått, i tidsrommet 2002 til 2011, og framskrevet avdrått innenfor ulike bruksstørrelser fram mot 2017. Beregning av melkevolum er basert på vekst i avdrått på henholdsvis 0 prosent, 1 prosent, 2 prosent og 3 prosent (beregning av AgriAnalyse).



(Statistisk sentralbyrå, 2012a; TINE Rådgivning, 2012)

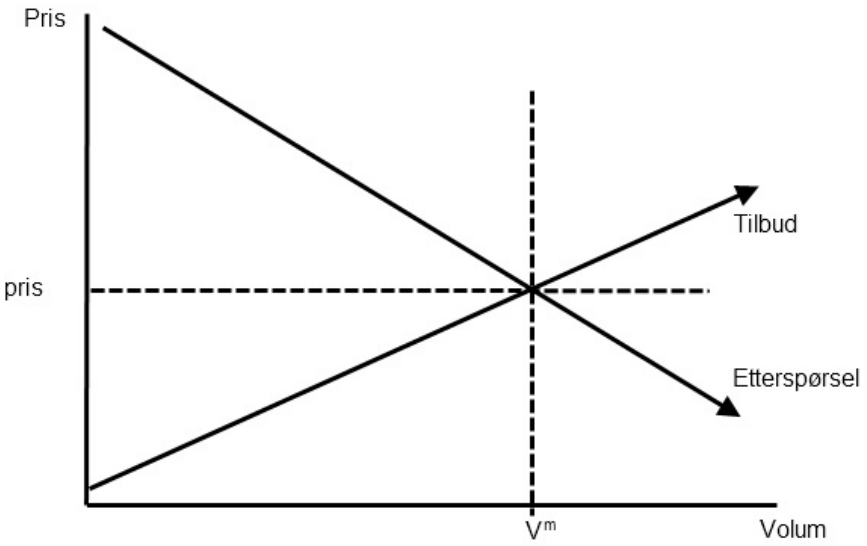
Som vi har vært inne på, kan ingen av disse framskrivningene forutse eksterne hendelser, og tar heller ikke høyde for at TINE Råvare lykkes i sin virksomhet, eller potensialet for økt import.

En annen utfordring er at vi, på grunn av markedsreguleringen, ikke kan kjenne den underliggende trenden i melkeproduksjon. Vi vet at små bruk legges ned, og at dersom strukturendringen skal fortsette, vil dette i fortsettelsen måtte gå på bekostning av mellomstore bruk.

I denne sammenhengen er det viktig å ta med seg at det praktiseres markedsregulering i markedet for melk. I motsetning til i et fritt marked er både prisen og produksjonen politisk bestemt gjennom kvoter og målpris. Dette innebærer at det ikke er økt etterspørsel eller mangel på melk som utløser prisstigning, men jordbruksavtalen. Produksjonen begrenses av markedsregulator TINE SA, som har i oppgave å sørge for at det ikke blir overproduksjon, samtidig som etterspørselen etter meierivarer skal dekkes. Verktøyene TINE SA har til disposisjon, er i hovedsak innrettet mot å begrense produksjonen. Det innebærer at når man ønsker økt produksjon, letter man på begrensningene. Dette har i praksis blitt gjort ved å øke kvotene for alle produsenter som ikke er i kvotetaket. Dersom norske melkeprodusenter fortsatt ikke leverer nok, kan markedsregulatoren be Statens Landbruksforvaltning om administrativt nedsatt toll på meierivarer, slik de har gjort for smør i 2012.

Vi kan se for oss en ordinær aggregert tilbuds- og etterspørselskurve:

Figur 3.11 Pris og etterspørsel etter melk, samt en tenkt tilbudskurve.



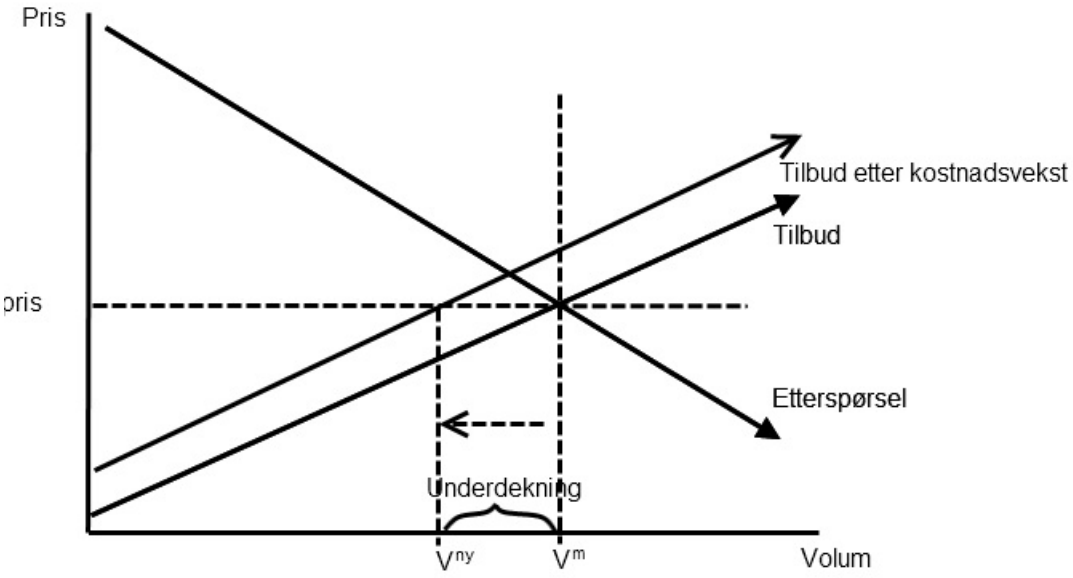
(Av AgriAnalyse)

I markedet for melkeprodukter er prisen satt politisk. Etterspørselskurven er gitt, og man får da en markedslikevekt rundt etterspørselen ved en gitt pris. Vi kan legge over en tenkt tilbudskurve fra landbruket, som treffer dette skjæringspunktet, men det er ikke åpenbart at det er der den faktisk ligger. Den kan ligge lavere, noe som vil medføre at produsentene har gode marginer, men den kan også ligge høyere, noe som vil medføre at en del produsenter

driver med underskudd. Dette har ingen klare linjer, da produsenter kan ha ulike krav til vederlag for arbeid og kapital, og at man har ulik alternativverdi andre steder i arbeidsmarkedet. Under disse forutsetningene har man en tenkt markedslikevekt.

Et aktuelt spørsmål er hva som skjer dersom kostnadene hos produsentene øker, mens prisen og ettersørselen holdes fast.

Figur 3.12 Pris og etterspørsel etter melk, samt en tenkt tilbudskurve når produsentenes kostnader stiger, og målpris og etterspørsel holdes fast.



(Av AgriAnalyse)

Under disse betingelsene vil tilbudskurven skifte oppover, og vi får en situasjon med opplevd underdekning. I et slikt tilfelle vil det ikke være mulig for TINE Råvare å øke sin bestilling fra norske produsenter. Man vil da måtte ty til økt import for å oppnå markedsbalanse. Framskrivningen av innveid melk vil ikke kunne påvise en slik situasjon. Dyretallssimulasjonen vil kunne gi et varsel om en slik utvikling, men det er en del støy i forhold til framskrivningen.

En kilde til støy, som vi har vært inne på, er at vi har melkekvoter som begrenser produksjonen på de fleste melkebruk. En annen kilde til støy er at en del produsenter som nevnt kan levere mer melk på kort sikt, ved å gjøre grep på produksjonen. Det innebærer at vi midlertidig kan kompensere innenfor virkemiddelapparatet til TINE Råvare. Den viktigste indikatoren i denne sammenhengen kan bli å tallfeste antall produsenter som leverer mer melk, når man ber om det. Det kan også bli viktig å tallfeste tilbudskurven, slik at man blir i bedre stand til å forutse hva som skjer blant produsentene.

4 Virkemiddelapparatet

Virkemiddelapparatet kan i hovedsak deles opp i to deler, markedsreguleringen, inkludert melkekvoter, og tilskuddssystemet. Generelt har man to kategorier tilskuddsordninger, produksjonsdrivende ordninger og produksjonsuavhengige ordninger.

Produksjonsuavhengige ordninger er i prinsippet innrettet slik at de ikke endrer produsentenes produksjonsbeslutninger. Et rendyrket eksempel på en slik ordning er bruksstøtte, uten krav til areal, motytelser eller produksjon. EU bruker varianter av en slik ordning, med «single farm payment», men med krav til motytelser (Cross compliance). Et annet eksempel på en slik ordning er distriktsstøtte, eller bygdeutviklingsmidler, hvor hovedfokuset med ordningen er distriktspolitikk og ikke næringsstøtte. Produksjonsuavhengige ordninger faller innenfor grønn boks i WTO-sammenheng.

Produksjonsdrivende ordninger er ordninger som bidrar til økt betaling for produsentene per produsert enhet. Den viktigste prinsipielle forskjellen mellom disse ordningene er at produksjonsdrivende ordninger bidrar til å endre produsentens optimale volum, mens produksjonsuavhengige ordninger ikke skal ha tilsvarende markedsvridende effekter.

4.1 Produksjonsdrivende ordninger

Produksjonsdrivende ordninger er ordninger som påvirker produsentens produksjonsbeslutning, og er særlig ordninger som påvirker produktpris til produsent. Slike ordninger er omfattet av gul boks i WTO, og er betraktet som markedsvridende. I hovedsak på grunn av målprisen i Norge har vi over tid vært nær det maksimale støttenivået i forhold til hva vi har forpliktet oss til i WTO. Det innebærer at man ikke uten videre kan benytte seg av slike støtteordninger. Èn måte å skape rom i gul boks på er for eksempel å ta ut flere produkter av målprissystemet. Dette er gjort før, «kyllinggrepet», hvor fjørfe ble tatt ut av målprissystemet.

Årsaken til at produksjonsdrivende støtteordninger ikke er «ønsket» i WTO-sammenheng, er at disse støtteordningene nettopp er markeds- og handelsvridende. Tradisjonelt har slike støtteordninger ført til overproduksjon, slik at man samtidig blir nødt til å ha en eller annen form for kvote- eller kontraktsystem for å begrense produksjonen. I tilfellet med melk har EU gått over til mer produksjonsnøytrale ordninger, og med det kunne nærme seg verdensmarkedspris. Dette har gitt EU en relativ fordel i forhold til Norge med hensyn til tollvern. Det følgende er eksempler på produksjonsdrivende ordninger i Norge:

- Melkekvoter
- Pristilskudd
- Distriktstilskudd for melk
- Distriktstilskudd for kjøtt
- Grunntilskudd til geitemelk
- Markedsreguleringen på melk (inkludert målprissystemet og omsetningsavgift)

Det er viktige grunner til å beholde disse ordningene i Norge, da de bidrar til å holde produksjonsnivået oppe. Sett i lys av en situasjon med potensiell underdekning av en vare kan slike ordninger være en måte å stimulere eksisterende produsenter på til å øke sin produksjon. Dersom man ønsker å styrke disse ordningene, er det likevel ikke til å komme utenom at man da vil måtte rydde rom i forhold til Norges forpliktelser i WTO.

Melkekvoter er inkludert i denne kategorien, men med negativt fortegn. Prinsipielt endrer melkekvotene bondens produksjonsbeslutning. Melkekvoter har to viktige effekter: De muliggjør et høyere inntektsnivå blant produsentene i et marked. Og de stabiliserer markedet ved at produsentene legger seg opp mot sin egen melkekvote. Grunnen til at melkekvotene tas med, med negativt fortegn i denne kategorien, er at det er et marked for slike kvoter. Kvotene omsettes, og leies ut, mellom bruk. Handelen med kvoter bidrar til å øke kapitalbehovet i næringen generelt. Dette favoriserer produsenter som ønsker å gå ut av næringen, på bekostning av de som ønsker å satse videre. Det er et gode for produsenter at det finnes en fleksibilitet i kvotesystemet, og man må legge til grunn at produsentene gjør lønnsomhetskalkyler før de kjøper kvoter. Man bør se på omsetningsordninger for omsetning av melkekvoter, for å styrke produsenter som ønsker å satse i næringen.

4.2 Produksjonsuavhengige ordninger

Som vi har vært inne på, vil produksjonsuavhengige ordninger si ordninger som ikke endrer produsentens volumbeslutning. Det kan argumenteres for at all støtte påvirker denne beslutningen, da det trolig ville vært lite husdyrproduksjon i Norge uten disse ordningene. Støtteordninger som ligner mer på distriktspolitikk enn næringsstøtte, er likevel å betrakte som produksjonsuavhengige.

I listen under har vi trukket fram noen ordninger som kan betraktes som produksjonsuavhengige.

- Arealtilskudd
- Husdyrtilskudd
- Driftstilskudd
- Frakttilskudd
- Jordbruksfradraget
- Prisutjevningsordningen
- Erstatningsordninger
- Velferdsordninger

4.3 Ordninger som stimulerer til investeringer

Innovasjon Norge forvalter flere ordninger som kan bidra til at investeringer på norske melkebruk kan bli mer lønnsomme. I forbindelse med ny driftsbygning kan det for eksempel både gis støtte til gjennomføring av et byggeprosjekt og rentestøtte til å betjene eventuelt restbeløp som må lånes av en låneinstitusjon.

En utfordring i forhold til disse ordningene er at det ikke er tilstrekkelig med midler til å gi støtte til alle som søker om slik støtte, selv om det er godtgjort at investeringen vil være lønnsom, på grunn av begrensninger i rammene til Innovasjon Norge.

Andre investeringsordninger, som er mer næringsnøytrale, er avskrivninger på maskiner, utstyr, driftsbygninger m.m. Ved å skrive ned verdien på infrastrukturen på gården over tid kan produsenter kompensere for depresiering av kapitalen, ved å redusere skatteutgiften.

I forhold til svarene i medlemsundersøkelsen, hvor det ble spurt om hva man kan få til med «mindre investeringer», vil dette falle utenfor ordningene til Innovasjon Norge, da de gjerne satser på større prosjekter. Det innebærer, slik investeringsordningen er organisert og finansiert i dag, at produsentene trolig må fullfinansiere slike investeringer selv.

Et forslag som er gjentatt fra opposisjonen på Stortinget, er at produsentene får mulighet til å sette av midler i fond, slik at man kan spare til egne investeringer og unngå skatt på midler som settes av i slike fond. Det er også foreslått fra opposisjonen å øke avskrivningssatsene, for å stimulere til investeringer.

4.4 Mulighetene i virkemiddelapparatet

1) Kvoteordningene
2) Teknologitilskudd og styrkede investeringsordninger
3) Økte tilskudd
4) Sikre markedet

Mange av de tilskuddsordningen vi bruker i dag, er utformet i en periode da hovedutfordringen var å forhindre overproduksjon. I dag ser vi at dyretallet faller, og hovedutfordringen kan bli å sikre tilstrekkelig forsyning. I en slik setting er det ikke åpenbart at innretningen på virkemiddelappratet er optimal for å løse de utfordringene man står overfor.

Det finnes flere strategier man kan benytte for å øke produksjonen av melk. Størrelsen på melkekvotene, og omsetningen av disse, legger bånd på produsentene. Det innebærer at det er rom for å øke produksjonen ved å slippe opp kvotene. På lengre sikt kan det bli avgjørende å ha et omsetningssystem på melkekvoter som i større grad favoriserer de som vil bli i næringen, foran de som avvikler.

Dagens investeringsordninger er ikke fullfinansiert. Det vil si at det er en rekke prosjekter som ikke får støtte selv om de er kvalifisert til støtte, fordi det ikke er tilstrekkelig med midler i ordningene. Fullfinansiering av ordningene vil kunne bidra til å øke produksjonen. I tillegg

kan man tenke seg et teknologitilskudd, for å redusere produsentenes kostnader ved for eksempel melkerobot. Dersom flere av de mellomstore brukene får tilgang til melkerobot, vil dette trolig bidra til at de blir stående i produksjon lenger, og at de kanskje vil satse videre.

Økt lønnsomhet i næringen generelt, gjennom produksjonsuavhengig støtte, er den åpenbare måten å bremse strukturutviklingen på. Dette er strategien EU har benyttet (sammen med fjerning av kvoter), som har muliggjort en lavere pris på melk i EU og en melkepris som nærmer seg verdensmarkedspris. For Norge sin del vil en økning i produksjonsuavhengige tilskudd muliggjøre lavere melkepris, også i Norge, som vil skape mer luft i tollsatsene og redusere lønnsomheten ved import av melkeprodukter. Dette forutsettes at de produksjonsuavhengige tilskuddene økes vesentlig.

En annen møte å styrke tilskuddene på er i sterkere grad å benytte seg av produksjonsavhengige ordninger, dvs. å endre bondens optimale volumvalg ved å øke prisen på melk til bonde. En slik satsing vil favorisere de største brukene, og vil virke ytterligere strukturdrivende. For å få til dette må man gjøre grep i forhold til Norges WTO-forpliktelser. Som vi har vært inne på, vil dette medføre at vi på et eller annet vis må skape rom i gul boks. Det kan for eksempel gjøres ved å fjerne målprisen på melk, til fordel for prisstøtte på melk. Dette innebærer betydelige nye midler over jordbruksavtalen, og avhenger av politisk støtte og vilje.

Det avgjørende på lang sikt er likevel å sikre det nasjonale markedet. Dersom man ikke ivaretar tollvernet og norske melkeprodusenter, vil man ikke klare å opprettholde selvforsyningsgraden. Dersom et betydelig antall av de mellomstore brukene faller ut, vil det medføre en utfordrende råvaresituasjon i fortsettelsen.

Litteratur

Erlend Nyhammer (2010). *Framtidsplaner for produsenter av kumelk* (No. Rapport 1 – 2010). Oslo: Landbrukets Utredningskontor AS.

Nationen, 3.11.12. (2012, 11. mars). Talet på mjølkebruk halvert på 12 år. *Nationen*. Hentet fra http://www.nationen.no/2012/11/03/landbruk/melkebonder/melk/melkebruk/smabrukerlaget/7769038

NILF (2012). Budsjettnemnda for jordbruket, Jordbrukets totalregnskap 1959–2012, Melk. NILF.

Statens landbruksforvaltning (2012). Produksjonstilskudd i jordbruket, ANTALLSTATISTIKK PR. 31.07.12. Statens landbruksforvaltning.

Statistisk sentralbyrå (2012a). Tabell: 03688: Jordbruksbedrifter med husdyr per 1. januar, etter husdyrslag. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?Productid=10.04&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=10

Statistisk sentralbyrå (2012b). Tabell: 08819: Utenrikshandel med varer, etter varegruppe (tresifret SITC) (1 000 kr). Statistisk sentralbyrå. Hentet fra http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=09

TINE Medlem (2012). Tine medlemsundersøkelse 2012. TINE Medlem.

TINE Rådgivning (2012. april). TINE Rådgivning. Statistikksamling 2011. TINE Rådgivning.

Tufte, T. (2012). *Stagnasjon i produksjonen – importvolum i vekst* (No. 4-2012). Rapport. Oslo: AgriAnalyse.

Vedlegg – tabeller

Tabell 0.1 Innveid melk (i millioner liter) og framskrevet (MKM) melkevolum basert på henholdsvis 10 år og 5 år datagrunnlag.

	Innveid melk	Innveid melk FS 10 år	Innveid melk FS 5 år
2002	1509		
2003	1526		
2004	1524		
2005	1516		
2006	1505		
2007	1545	1514	1545
2008	1531	1511	1529
2009	1505	1509	1514
2010	1509	1507	1499
2011	1479	1504	1483
2012		1502	1468
2013		1499	1453
2014		1497	1438
2015		1495	1422
2016		1492	1407
2017		1490	1392

(Kilde: SSB 2012, beregnet av AgriAnalyse)

Tabell 0.2 Beregnet melkevolum basert på antall kyr og forventet avdrått, framskrevet avdrått (MKM)basert på framskrevet dyretall og framskrevet forventet avdrått.

	Melkeproduksjon	Kukontrollen 10 år framskrivning
2002	1590	
2003	1592	
2004	1572	
2005	1563	
2006	1573	
2007	1572	
2008	1576	
2009	1427	
2010	1449	
2011	1409	
2012		1406
2013		1376
2014		1345
2015		1312
2016		1277
2017		1240

(Kilde: Kukontrollen 2012, beregnet av AgriAnalyse)

Tabell 0.3 Framskrevet (MKM) antall bruk innenfor ulike bruksstørrelser, etter antall kyr.

	1-4	5-9	10-14	15-19	20-29	30-
2008	119	1329	3043	3613	3351	1638
2009	107	1207	2771	3338	3201	1757
2010	95	1084	2499	3063	3051	1875
2011	84	962	2227	2787	2902	1994
2012	72	839	1955	2512	2752	2112
2013	60	717	1683	2237	2603	2231
2014	48	594	1411	1962	2453	2349
2015	37	472	1139	1687	2303	2468
2016	25	349	867	1411	2154	2586
2017	13	227	595	1136	2004	2705

(Kilde: SSB 2012, beregnet av AgriAnalyse)

Tabell 0.4 Framskrevet (MKM) antall kyr innenfor ulike bruksstørrelser, etter antall kyr, basert på framskrivningen av antall bruk innenfor ulike bruksstørrelser.

	1-4	5-9	10-14	15-19	20-29	30-
2008	376	9 974	36 989	60 825	78 263	69 337
2009	339	9 062	33 718	56 266	74 969	75 914
2010	301	8 148	30 439	51 695	71 656	82 702
2011	264	7 233	27 154	47 112	68 324	89 701
2012	227	6 316	23 862	42 516	64 973	96 910
2013	190	5 399	20 563	37 909	61 604	104 331
2014	153	4 479	17 257	33 289	58 216	111 962
2015	116	3 558	13 944	28 656	54 810	119 804
2016	79	2 636	10 625	24 012	51 384	127 856
2017	42	1 713	7 299	19 355	47 941	136 120

(Kilde: SSB 2012, beregnet av AgriAnalyse)

Tabell 0.5 Framskrivning (MKM) melkevolum innenfor ulike bruksstørrelser, etter antall kyr, basert på framskrivninger av antall bruk og antall kyr innenfor ulike bruksstørrelser (i millioner liter).

	1-4	5-9	10-14	15-19	20-29	30-
2008	2	60	221	363	467	414
2009	2	55	205	342	455	461
2010	2	50	188	320	443	511
2011	2	46	171	296	430	564
2012	1	40	153	272	416	620
2013	1	35	134	247	401	679
2014	1	30	114	220	385	741
2015	1	24	94	193	369	806
2016	1	18	73	164	351	874
2017	0	12	51	134	333	946

(Kilde: SSB 2012, beregnet av AgriAnalyse)

Tabell 0.6 Framskrivning (prosentvis vekst per år) av samlet melkevolum (i millioner liter), basert på framskrevet utvikling i antall kyr.

	0 prosent	1 prosent	2 prosent	3 prosent
2011	1503	1503	1503	1503
2012	1472	1487	1502	1516
2013	1442	1471	1500	1530
2014	1413	1456	1499	1544
2015	1385	1441	1499	1559
2016	1358	1427	1499	1574
2017	1332	1414	1500	1591

(Kilde: SSB 2012, beregnet av AgriAnalyse)

Utgivelser 2013

Rapport 1 — 2013: For rike for Vestlandsjordbruket?

Notat 1—2013: Norsk næringsmiddelindustri - Konkurransedyktig verdiskapning i hele landet

Utgivelser 2012

Rapport 6 — 2012: Valdres-landbruket

Rapport 5 — 2012: Slipp bonden fri! Erfaringer fra Danmark

Rapport 4 — 2012: Stagnasjon i norsk produksjon—importvolum i vekst

Rapport 3 — 2012: Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket

Rapport 2 — 2012: Melk og meieri i Sverige.

Rapport 1 — 2012: Korn og Klima

Notat 4 — 2012: Norsk næringsmiddelindustri— arbeidsgiver og verdiskaper

Notat 3 — 2012: Reint mjøl i fôrsekken?

Notat 2 — 2012: Vikens kornproduksjon – Når vi målet?

Notat 1 — 2012: Østfoldkorn AS eller SA?

AGRI ANALYSE

Schweigaardsgt. 34C
Pb. 9347 Grønland
N-0135 OSLO
Tlf: 22 05 47 00
Fax: 22 17 23 11
E-post: post@agrianalyse.no
Web: http://www.agrianalyse.no