

Utredning av én felles målpris på fôrkorn

Rapport nr. 17/2022
1.3.2022





Rapport:	Utredning av én felles målpris på førkorn
Avdeling:	Avdeling handel og industri
Dato:	1.3.2022
Ansvarlig:	Harald Moksnes Weie
Bidragstere:	Mikael Meland Leksen, Andreas Myklebust Moksnes, Maurits Ovren
Rapport-nr.:	17/2022
Forsidebilde:	NIBIO

Innhold

Innhold	2
Sammendrag	3
1 Innledning	4
1.1 Forståelse av oppdraget	4
1.2 Tiltakets virkemåte.....	5
1.3 Vurderingskriterier	6
2 Bakgrunn	7
2.1 Litteraturgjennomgang	7
2.2 Overblikk over produksjon og bruk av førkorn	10
3 Vurdering av forslaget opp mot hensikten	13
3.1 Sammenhengen mellom målprissystemet og styrken på prissignalene.....	13
3.2 Hvis behovsformidlingen blir bedre, vil dette påvirke markedsbalansen?	21
4 Andre mulige tiltak	25
4.1 Førhvete i noteringsgrunnlaget	25
4.2 Målpris kun på bygg.....	26
5 Konklusjon	27
5.1 Oppsummering	27
5.2 Anbefaling.....	28

Sammendrag

Landbruksdirektoratet ble gitt i oppdrag å utrede en felles målpris på fôrkorn gjennom supplerende tildelingsbrev av 2. juli 2021 fra Landbruks- og matdepartementet. Hensikten med utredningen har vært å undersøke om en slik omlegging av målprissystemet kan bidra til bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av henholdsvis bygg og havre, gjennom å legge til rette for tydeligere prissignaler og dermed bedre behovsformidling fra kraftfôrindustrien til kornprodusentene. Det overordnede målet med tiltaket er å heve andelen norsk korn i kraftfôret til norske husdyr.

I teorien kan en overgang fra dagens to målpriser på bygg og havre til én felles målpris legge til rette for bedre behovsformidling på to måter. For det første innebærer tiltaket å overlate til markedet å bestemme prisforholdet mellom bygg og havre, i stedet for at dette prisforholdet fremforhandles i de årlige jordbruksforhandlingene. Dette gir markedsaktørene en mulighet til å signalisere et prisforhold på et tidligere tidspunkt, slik at produsentene kan ta sine dyrkingsbeslutninger basert på et prisforhold som er gyldig på det tidspunktet de får betalt for kornet. For det andre innebærer tiltaket at dette prisforholdet kan justeres underveis i sesongen, for å maksimere den totale mengden norsk fôrkorn som det lønner seg å bruke i kraftfôrproduksjon.

Vår vurdering er at ulike særtrekk ved det norske kornmarkedet sannsynligvis vil svekke den tiltenkte nyttevirkningen av å innføre én felles målpris på fôrkorn. For det første er det grunn til å tvile på hvor mye tydeligere prissignaler man vil få av å legge om til én felles målpris. Markedsaktørene har insentiver til å operere med forutsigbare og stabile priser, og de mangler insentiver til å gjøre det de kan for å påvirke produksjonen av norsk fôrkorn slik at den blir mest mulig i tråd med deres ønsker. Derfor vil de ikke nødvendigvis ta i bruk den økte fleksibiliteten som endringen gir mulighet til. For det andre er det grunn til å tvile på hvor mye bedre markedsbalansen for bygg og havre vil bli, gitt at behovsformidlingen blir bedre. For at man skal få en effekt av å løfte fastsettelsen av prisforholdet mellom bygg og havre ut av jordbruksforhandlingene, er det en forutsetning at kraftfôrindustrien kan signalisere sine behov vesentlig tidligere enn det jordbruksavtalen gjør i dag. Dette kan være mulig å få til i praksis, men det vil være heftet usikkerhet ved slike tidlige signaler. Det er usikkert hva bonden vil foretrekke hvis valget står mellom 1) et sikkert, men foreldet prissignal i form av forrige sesongs målpriser og 2) et gyldig, men usikkert prissignal som industrien baserer på ufullstendig informasjon. I tillegg har ikke alle kornbønder mulighet til å velge fritt mellom bygg og havre, som resonnementet forutsetter.

Vi vurderer også at hensynet til berørte parters interesser taler imot å legge om til én felles målpris. Tiltaket innebærer en overføring av risiko fra kornkjøperne til produsentene, noe som også kan bidra til å redusere totalproduksjonen av fôrkorn. Aktørene i kornkjøper- og kraftfôrbransjen har signalisert at tiltaket ikke vil påvirke deres interesser i betydelig grad, samtidig som det også er i deres interesse å holde kornprodusentenes prisrisiko lav.

Vi vil også påpeke at det er små profittmarginer i kornproduksjon- og håndtering, og dette medfører at risikoen knyttet til investeringer er høy. Dette er en faktor som begrenser ambisjonsnivået til alle aktører i bransjen. Tiltak som har til hensikt å øke produksjonen og/eller bruken av norsk fôrkorn har begrenset relevans så lenge det norske kornet ikke er avgjørende for kvaliteten på kraftfôret og dermed blir tillagt større verdi. Slik vil det være så lenge tilgangen på importerte råvarer er så stor og forutsigbar som i dag. Det er mulig å øke produksjonen og bruken av norske fôrressurser, herunder fôrkorn, men en vesentlig økning kan gi en mindre effektiv husdyrproduksjon og kreve tiltak som øker industriens avhengighet av norsk fôrkorn sammenlignet med importerte råvarer.

Landbruksdirektoratets konklusjon er at det ikke er overveiende sannsynlig at tiltaket vil ha den ønskede nyttevirkningen, samtidig som det i sum vil kunne påvirke de berørte partene negativt. Vi anbefaler derfor å beholde dagens målprissystem.

1 Innledning

1.1 Forståelse av oppdraget

Oppdraget ble gitt i supplerende tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) av 2. juli 2021. Her skriver LMD følgende under punkt 3.2.6 om korn:

Det vises til kap. 7.5 i Prop. 200 S (2020-2021). Landbruksdirektoratet skal utrede innføring av en felles målpris for fôrkorn til jordbruksoppjøret 2022.

I Prop 200S 2020-2021 Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppjøret 2021 m.m.) står følgende under punkt 7.5 Korn, kraftfôr og mel:

Det kan stilles spørsmål ved om matmel- og kraftfôrindustrien i dag gir riktige prissignaler til kornprodusentene, slik at de produserer de kvalitetene som etterspørres. For å gjøre prissettingen for fôrkorn mer fleksibel og gi større muligheter for markedstilpasning foreslås det at Landbruksdirektoratet utreder innføring av en felles målpris for fôrkorn innen neste års jordbruksoppjør.

Bakgrunnen for dette forslaget er at Landbruksdirektoratet den 26. april 2021 ble bedt av LMD om å gi en kort vurdering av argumenter mot å innføre en felles målpris på henholdsvis matkorn og fôrkorn. I et notat til LMD av 29. april 2021 anbefalte vi at det burde gjennomføres en grundigere utredning av spørsmålet, i tråd med vår anbefaling i rapporten *Bruk av norske fôrressurser* som vi avga den 15. mars 2021. Her påpekte vi at behovsformidlingen fra industri til produsent kanskje ikke er god nok og lanserte en reduksjon i antall målpriser som et mulig tiltak, men anbefalte samtidig at større omlegginger i målprissystemet bør utredes nærmere.

Med tanke på denne konteksten forstår vi at hensikten med å eventuelt legge om til en felles målpris på fôrkorn, er å oppnå et bedre balansert kornmarked hvor artssammensetningen i produksjonen av fôrkorn i større grad samsvarer med etterspørselen. Vår vurdering av tiltaket vil være knyttet opp mot hvordan endringen kan bidra til å oppfylle denne hensikten. I tillegg vurderer vi hvordan endringen kan tenkes å påvirke berørte parter. Vi omtaler nærmere hvilke kriterier vi vurderer endringsforslaget opp mot i kapittel 1.3 **Feil! Fant ikke referanseilden..**

Rapporten skal gi en oversikt over hvordan en endring til én felles målpris vil ivareta vurderingskriteriene sammenlignet med nullalternativet, altså dagens system med egne målpriser på bygg og havre. Denne sammenligningen vil utgjøre grunnlaget for vår anbefaling.

Prosjektgruppa har bestått av Mikael Meland Leksen, Andreas Myklebust Moksnes og Maurits Ovren.

1.1.1 Avgrensninger

1.

I *Bruk av norske fôrressurser* ble bedre behovsformidling via et mer fleksibelt målprissystem trukket fram som ett av mange mulige ledd i en strategi for å øke norskandelen i kraftfôret. Vi betrakter forslaget om innføring av felles målpris på fôrkorn nettopp som et ledd i denne sammenheng. Selv om et mer fleksibelt målprissystem i seg selv ikke vil være tilstrekkelig for å maksimere norskandelen i kraftfôret, så kan det være et bidrag i den retning eller en nødvendig forutsetning for at andre tiltak skal kunne ha effekt. I denne rapporten er det altså ikke vår ambisjon å gi en fullstendig vurdering av hva som bør gjøres for å ivareta målet om størst mulig norskandel. Et slikt arbeid vil kreve større ressurser.

2.

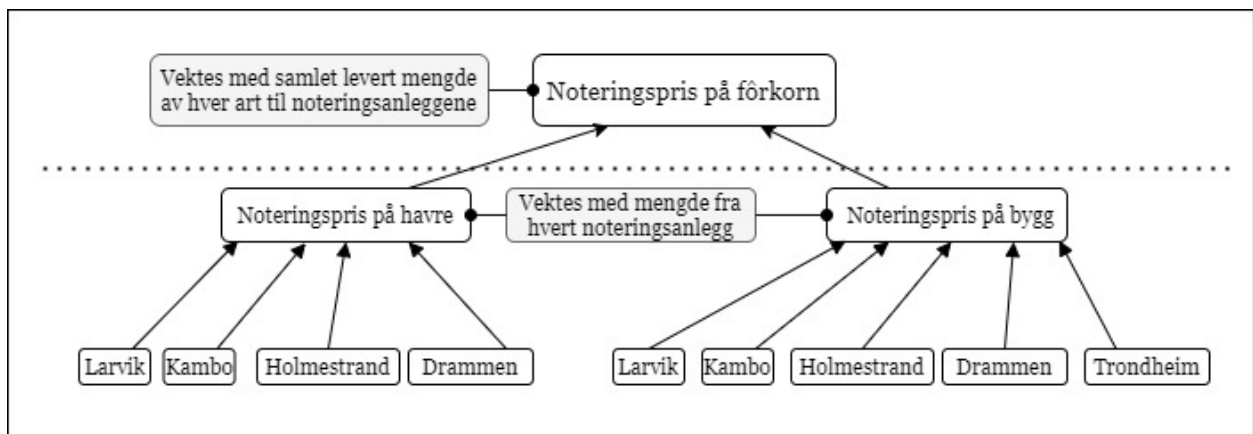
I oppdragsteksten står det at Landbruksdirektoratet skal utrede innføring av én felles målpris på fôrkorn. Med «felles målpris» forstår vi et system med én målpris, som skal være mål for den sammenveide prisnoteringen på to eller flere arter av nærmere bestemt basiskvalitet. I denne rapporten omtaler vi først og fremst en felles målpris hvor noteringsgrunnlaget er de to fôrkornartene som i dag har egen målpris,

nemlig bygg og havre. I tillegg omtaler vi i avsnitt 4.1 en variant av et slikt system hvor også hvete inngår i noteringsgrunnlaget.

3.

Videre begrenser vi oss til å vurdere den foreslåtte endringen innenfor rammen av dagens modell for ukentlig prisnotering. Det innebærer for det første at noteringspunkt er pris til produsent. For det andre forutsetter vi at prisnotering skjer ved Felleskjøpet Agris anlegg i Larvik, Holmestrand, Drammen og Kambo, samt Trondheim for bygg.

Forskjellen fra dagens system med tanke på prisnotering, er at målprisen er felles for to (eller flere) arter i stedet for bare én. I dagens system beregnes ukentlige noteringspriser for hver art ved å vekte gjennomsnittet av ukesprisene ved de ulike noteringsanleggene med levert mengde ved hvert anlegg. For å få en ukentlig noteringspris på fôrkorn må de ukentlige noteringsprisene på bygg og havre (og eventuelt hvete) igjen vektes sammen til et gjennomsnitt ut fra samlet levert mengde av hver art. Prisnoteringen vi legger til grunn er vist i figur 1. Pilene representerer priser som inngår i gjennomsnittsberegningen. Det som er over den stiplede linja, vil være nytt fra og med innføringen av én felles målpris.



Figur 1: Notering av ukespris i et system med felles målpris.

4.

I *Bruk av norske fôrressurser* lanserte Landbruksdirektoratet idéen om en annen form for endring av målprissystemet, nemlig å fjerne målprisen på havre og kun beholde målprisen på bygg. I et slikt system vil det bare være prisnotering på bygg, og prisdannelsen på havre (og andre fôrkornarter) vil være helt markedsbestemt. Selv om oppdragsteksten bare nevner «felles målpris», omtaler vi i avsnitt 4.2 også varianten med målpris kun på bygg.

5.

Vi forutsetter også at beslutningen om hva som skal dyrkes, er bondens fullt og helt. I grøntsektoren foregår det omfattende produksjonsplanlegging i samarbeid mellom produsentene og neste ledd i verdikjeden. Kornkjøperne kunne i prinsippet ha koordinert produksjonen i forbindelse med salg av såkorn og bruk av kontrakter, men vi går ikke inn på muligheten for dette.

1.2 Tiltakets virkemåte

I dagens målprissystem har bygg og havre hver sin målpris. Disse fastsettes én gang i året, i jordbruksforhandlingene. I dette systemet er altså både 1) prisnivået på fôrkorn generelt (og dermed prisforholdet mellom matkorn og fôrkorn) og 2) prisforholdet mellom bygg og havre gjenstand for forhandling.

Forslaget om å legge om til én felles målpris på førkorn innebærer at det blir opp til markedet å bestemme prisforholdet mellom bygg og havre. Prisforholdet vil kunne gjenspeile markedets relative betalingsvilje for bygg kontra havre. Det optimale prisforholdet vil til enhver tid være en funksjon av førverdi og tilgang. Endringen innebærer altså en mulighet for effektivisering ved at markedets relative betalingsvilje ikke trenger å filtreres gjennom en politisk prosess. På den annen side mister partene i jordbruksforhandlingene muligheten til å påvirke prisforholdet ut fra ønsket produksjon.

Det generelle prisnivået på førkorn vil fortsatt bestemmes politisk ved at man fastsetter den felles målprisen i jordbruksforhandlingene.

I dagens system er ikke målprisene, og målprisforholdet mellom bygg og havre, kjent før i juni samme år som kornet høstes. Det vil si at de prisene som ligger til grunn for oppgjøret mellom bonde og kornkjøper, ikke foreligger når bonden kjøper inn såkornet. Bonden må se på målprisene for forrige sesong og anta at det ikke blir store endringer. At prisforholdet mellom bygg og havre frikoples fra jordbruksforhandlingene, innebærer at kraftførindustrien kan gi signaler om prisforholdet for kommende sesong på et tidligere tidspunkt. Da kan bonden kjøpe inn såkorn ut fra et prisforhold som vil gjelde for den sesongen.

I tillegg innebærer tiltaket at markedet kan justere prisforholdet i løpet av sesongen, enten fordi aktørenes oppfatning om egne behov endrer seg, eller som respons på at tilgangen blir annerledes enn forventet. Dette kan gjøre det mulig å bruke enda mer av førkornet i kraftfôrproduksjon enn når prisen på hver av artene er begrenset nedad av hver sin målpris.

1.3 Vurderingskriterier

Som et verktøy for å kunne sammenligne et system med felles målpris med nullalternativet, definerer vi et sett med kriterier som alternativene vurderes opp mot.

Vi har ikke verdsatt eller tallfestet nyttevirkningene og kostnadene. Dette skyldes både at disse er usikre i seg selv og at de omfatter størrelser som er vanskelige å kvantifisere, som risiko og fleksibilitet. Vi har derfor holdt oss til kvalitative vurderinger av størrelsen på virkningene og om summen av disse er positiv eller negativ.

1.3.1 Sannsynlighet for at endringen bidrar til å oppfylle hensikten

Som nevnt forstår vi at endringen til én felles målpris er ment å bidra til å skape et mer balansert kornmarked, der tilbudet i større grad samsvarer med etterspørselen. I kapittel 0 vurderer vi hvorvidt det er overveiende sannsynlig at tiltaket vil ha den tenkte effekten.

For å kunne vurdere dette har vi forsøkt å danne oss et bilde av de faktiske forholdene i det norske kornmarkedet og hvordan disse påvirker hvilken effekt det vil ha å legge om til én felles målpris på førkorn. Disse forholdene kompliserer den relativt enkle teorien om at å overlate mer av styringen til markedet vil redusere effektivitetstapet.

Med denne tilnærmingen har det vært nyttig å splitte opp det teoretiske resonnementet i sine ulike deler. Først ser vi på sammenhengen mellom hvordan målprissystemet er utformet og styrken på prissignalene som industrien sender ut. Deretter vurderer vi hvilke effekter endringen kan få for markedsbalansen, gitt at den bidrar til tydeligere prissignaler.

1.3.2 Virkning på berørte parter i verdikjeden

I vår vurdering tar vi også hensyn til hvordan kornprodusentenes og kraftfôrindustriens interesser blir påvirket. Vi trekker frem disse hensynene i den løpende teksten i kapittel 3, og setter dem opp mer systematisk i oppsummeringen i kapittel 0.

Tiltaket vil også medføre tekniske endringer i forvaltningen av markedsordningen for korn. Markedsregulator Felleskjøpet Agri vil måtte tilpasse måten de noterer oppnådde produsentpriser ved

målprisanleggene, og Landbruksdirektoratet vil måtte tilpasse forvaltningen av tollvernet. Vi tillegger ikke disse hensynene vekt i vår vurdering, men forutsetter at de nødvendige tilpasningene blir gjort.

2 Bakgrunn

I avsnitt 2.1 gir vi en oversikt over tidligere vurderinger av hvordan man skal utforme målprissystemet for korn, siden innføringen av ny markedsordning. I avsnitt 2.1.53 presenterer vi dagens produksjon og forbruk av førkorn i Norge.

2.1 Litteraturgjennomgang

2.1.1 Ny markedsordning for korn

I forbindelse med gjennomføringen av WTO-avtalen i 1995 ble det innført en ny markedsordning for korn som innebar en avvikling av importmonopolet til Statens kornforretning, men som videreførte kjøpeplikten. I de påfølgende årene ble det påpekt svakheter ved den nye markedsordningen, og avtalepartene konstaterte at konkurransen som var skapt i kornmarkedet ikke hadde redusert kostnadene ved mottak og håndtering av norsk korn. Regjeringen foreslo dermed i 1999 at det skulle utredes en markedsordning for korn basert på målpriser og et tollbasert importvern med tollkvoter (St.meld. nr. 19 (1999-2000))¹.

I jordbruksoppgjøret i 2000 ble det vedtatt å sette ned en avtalepartssammensatt arbeidsgruppe for å utrede dette. I tillegg bestod gruppen av medlemmer fra Finansdepartementet og Konkurransetilsynet. De avla rapporten *Ny markedsordning for korn* 15. november 2000. Blant annet skulle arbeidsgruppen legge til grunn at kjøpeplikten skulle opphøre og at det skulle innføres målpris på korn. De skisserte to alternative innretninger av målprisen: ett alternativ med målpris for hver kornart og ett alternativ med én målpris for førkorn og én eller flere for matkorn.

I rapporten ble det påpekt at et system med en målpris per kornart trolig ville medføre minst usikkerhet for produsent og samtidig skape forutsigbarhet for kraftfôrindustrien. Samtidig ville det medføre at målprisen blir styrende for mengden som blir produsert av de ulike kornartene. Dette kunne føre til en situasjon hvor tilbudet av en kornart er større enn etterspørselen, ettersom prissignalene til produsent ville vært mindre tydelige.

I et system med én målpris på førkorn blir det antatt at oppgjørsprisen til produsent i større grad vil gjenspeile engrosprisen og dermed markedets betalingsvilje for den enkelte arten. De tydelige prissignalene vil dermed kunne føre til en riktigere produksjonsfordeling. Arbeidsgruppen påpekte at dette kunne føre til en situasjon hvor målprisen ble oppnådd for en art, men at oppgjørsprisen for andre arter ville avvike mer enn förverdiforholdet til bygg. I tillegg ville usikkerhet knyttet til oppgjørspris kunne redusere produksjonen av enkelte arter og dermed den totale kornproduksjonen.

Arbeidsgruppen anbefalte en modell med Norske Felleskjøp (NFK) som markedsregulator og et system som delvis kombinerte alternativ 1 og 2. Systemet som ble innført var et felles målprissystem for førkorn med prisbelte. Når man i tillegg etablerte intensjonspriser for bygg og havre, kunne dette bidra til riktig produksjonsfordeling mellom artene. Utredningen anbefalte at markedsregulator forpliktet seg til å holde oppgjørspris til produsent innenfor definert prisbelte også for intensjonsprisene. Dette ble derimot ikke fulgt opp i jordbruksavtalen etter innføring av ny markedsordning. NFK kom derfor i tvil om prisbeltet gjaldt kun for den felles noteringsprisen eller om det gjaldt for hver av intensjonsprisene i tillegg. De ba derfor Landbruks- og matdepartementet om en klargjøring. LMD rådførte seg med Statens Landbruksforvaltning (SLF), som i februar 2007 anbefalte at man avvirket den felles målprisen og intensjonsprisene, og heller etablerte egne målpriser for bygg og havre.

¹ St.meld. nr. 19 (1999-2000) – Om norsk landbruk og matproduksjon

I Statens tilbud til jordbruksforhandlingene i 2007 foreslo Statens forhandlingsutvalg likevel en annen løsning, nemlig å beholde den felles målprisen, men avvikle intensjonsprisene. Begrunnelsen var at «En avvikling av intensjonsprisene vil gi et mer markedstilpasset system med en mer fleksibel prissetting av bygg og havre i forhold til etterspørselen i markedet.» Det er altså den samme løsningen vi utreder i denne rapporten. SLF omtalte denne løsningen i sin vurdering og påpekte der at denne løsningen medfører høyere prisrisiko for produsent: «Ingen intensjonspris er i realiteten nærmest fri prisdannelse for bygg og havre, hvor den ene kan favoriseres hardt på bekostning av den andre dersom konkurransen i markedet kan gi NFK fordeler med det.» Utfallet av forhandlingene ble i tråd med SLFs anbefaling, og i 2007 gikk avtalepartene bort fra intensjonspriser og innførte målpriser for bygg og havre (St.prp. nr. 77 (2006-2007)).

2.1.2 Evaluering av markedsordning

I 2014 ble det satt ned et utvalg som skulle evaluere markedsbalanseringen i jordbruket. Blant annet skulle utvalget vurdere behovet for markedsbalansering, komme med forslag til alternativer til den samvirkebaserte markedsbalanseringen og vurdere endringer innenfor dagens system.² Evalueringen var ikke en gjennomgang av målprissystemet i kornmarkedet, men gikk gjennom alle råvaremarkedene i jordbruket og de samlede virkemidlene i markedsbalanseringen.

Innledningsvis slo utvalget fast at virkemidlene i markedsbalanseringen i jordbruket snur den alminnelige markedslogikken på hodet. I stedet for at priser og kvantum fastsettes etter markedskrefter og konkurranse som et produkt av tilbud og etterspørsel, settes det i markedet for landbruksprodukter først en pris, deretter gjennomføres løpende tiltak for å skape likevekt i markedet rundt denne prisen.

Ettersom den løpende markedsbalanseringen har som mål å skape likevekt i markedet rundt én pris for en definert vare, vil den svekke tydeligheten av prissignaler i verdikjeden sammenlignet med andre markeder. Utvalget påpekte at mangelen på tydelige prissignaler særlig ville gjelde muligheten for kvantumstilpasning i situasjoner med overskudd av råvare i markedet. I situasjoner med bedre markedsbalanse ville prissignalene virke som i andre markeder på områder som kvalitetsgradering, tilpasning av leveringspunkt og volum.

Utvalget skriver at prissettingen generelt har lite gjennomslag i verdikjeden både nedover og oppover, noe som påvirker kostnadseffektiviteten og lønnsomheten i verdikjeden. Det kan likevel skyldes andre ting enn markedsbalanseringen, ettersom for eksempel kornproduksjon har en særskilt lang tidsperiode fra oppstart av produksjon til råvaren leveres til oppkjøper.

2.1.3 Rom for norsk korn

Markedsregulator Felleskjøpet Agri publiserte i 2017 rapporten *Rom for bruk av norsk korn*³ hvor det ble gjort en vurdering av hvor stort markedet var for norskprodusert korn. Målet var å gi markedsregulator og andre aktører et bedre underlag for vurderinger av balansen i det norske kornmarkedet.

De ernæringsmessige behovene til dyrene, produksjonstekniske og markedsmessige forhold ble lagt til grunn for vurderingen av markedet for norsk korn i kraftfôret. Rapporten peker på at det allerede finnes fôrrecepter basert utelukkende på norske råvarer, men at disse til en viss grad går på bekostning av næringsinnhold og produksjonsøkonomien til bonden. Prisen på tap av effektivitet blir da tatt ut hos forbruker. Produksjonsteknisk er det også krav til riktig mengdeforhold mellom de ulike kornartene, og i en del produksjoner vil en for stor mengde havre være vanskelig å håndtere.

Hovedkonklusjonen i rapporten var at økt tilgang til fôrhvete er nøkkelen til å øke norskandelen i kraftfôret. Dette fordrer samtidig at hveten har et høyt nok proteininnhold og at den har tilstrekkelig teknisk kvalitet. Vi vurderer muligheten for å inkludere fôrhvete i noteringsgrunnlaget i kapittel 4.1.

² Markedsbalanseringsutvalget (2015). *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket*. Landbruks- og matdepartementet

³ Norske Felleskjøp. (2017). *Rom for bruk av norsk korn*

2.1.4 Bruk av norske fôrressurser

I jordbruksoppjøret 2020 ga avtalepartene Landbruksdirektoratet i oppdrag å vurdere forbedring av virkemidlene med sikte på økt norsk fôrproduksjon. Oppdraget resulterte i rapporten *Bruk av norske fôrressurser*.⁴ Rapporten slo fast at norskandelen i fôret har falt gjennom flere år, særlig på grunn av økt forbruk av kraftfôr. Samtidig har sammensetningen av kraftfôret endret seg, og tilgangen til norsk korn har ikke økt. Dermed anså Landbruksdirektoratet at det ville være krevende å øke norskandelen i fôret, dvs. kraftfôr og gras, uten å øke norskandelen i kraftfôret.

På bakgrunn av dette vurderte Landbruksdirektoratet hvilke utfordringer som eksisterer med tanke på å forbedre norsk kornproduksjon og hvilke løsninger som kunne være mulige. Flere av poengene er like som i rapporten fra evalueringen av markedsbalanseringen. Blant annet ble det påpekt hvordan prisrisikoen for kornbonden er eliminert gjennom importvernet og markedsbalanseringen. I stor grad følger andre aktører markedsregulators prisstruktur, og husdyrbrukets og kraftfôrindustriens behov formidles i liten grad til kornprodusentene.

Videre viser rapporten til hvordan prisreguleringen i førstehåndsomsetningen, fri prisdannelse på annenhåndsomsetningen og et importvern som er med på å ivareta konkurransevnen til husdyrholdet, bidrar til at norske råvarer må konkurrere med importert vare på pris og kvalitet, uten at prismekanismen brukes i særlig grad til å formidle det. På tross av disse utfordringene slår rapporten fast at det er et agronomisk grunnlag for å øke kornproduksjonen, og aktørene i bransjen peker på muligheter særlig for fôrhvete, rughvete og økt proteininnhold i kornet.

Ett av virkemidlene arbeidsgruppen vurderte i forbindelse med å øke norskandelen i kraftfôret var målprisen på bygg og havre. Ettersom markedsbalanseringen med hjelp av målpris fører til svake prissignaler, har avtalepartene stor påvirkning på hvordan behovssignaler formidles til korndyrkere. Det ble derfor vurdert i rapporten at en felles målpris kunne bidra til å optimalisere etterspørselen til behovet og samtidig øke interessen for norsk kornproduksjon.

2.1.5 Oppsummering av tidligere utredninger

Oppsummert kan en si at de tidligere arbeidene inneholder følgende generelle oppfatninger:

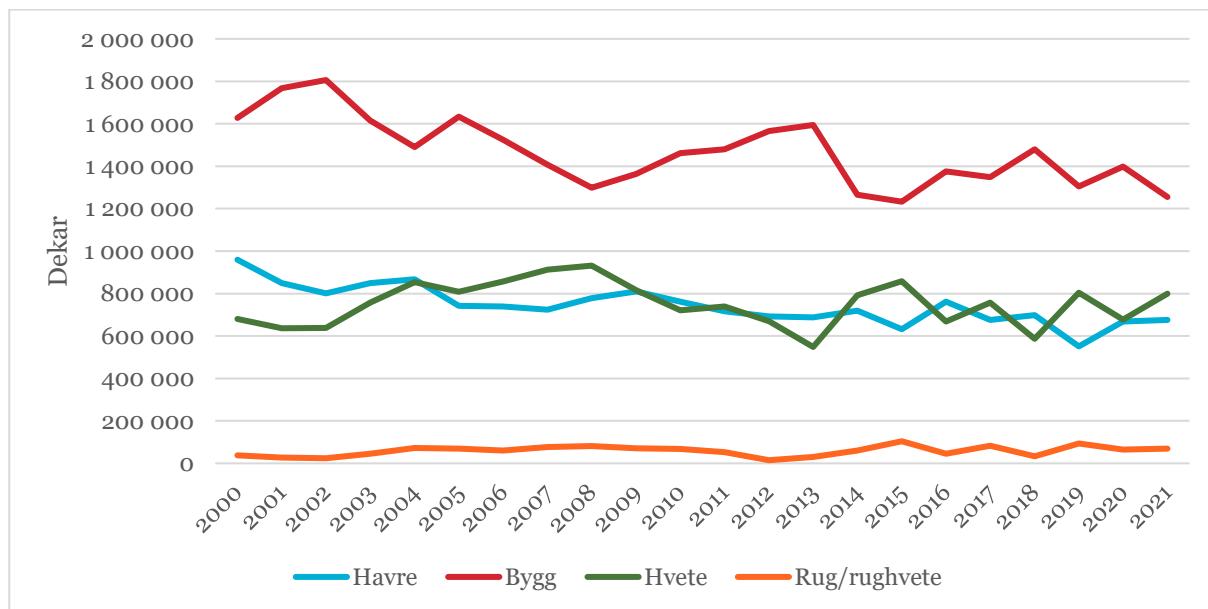
1. Utformingen av målprissystemet påvirker hvor man finner balansepunktet mellom kornprodusentenes risiko og markedets prisfleksibilitet.
2. Markedsordningen slik den er utformet, er til hinder for en effektiv behovsformidling via prismekanismen.
3. Det finnes et potensial for å øke bruken av norsk korn hvis behovsformidlingen blir bedre.

⁴ Landbruksdirektoratet. (2021). *Bruk av norske fôrressurser. Rapport nr. 10/2021.*

2.2 Overblikk over produksjon og bruk av fôrkorn

Arealer

Kornarealene i Norge har gått ned over tid. Figur 2 viser utviklingen for hver kornart. Det at det har vært en samlet nedgang siden år 2000, viser at det er potensial for å øke kornarealet igjen dersom det blir lønnsomt nok.



Figur 2: Dyrket areal av havre, bygg, hvete og rug/rughvete, 2000–2021. Dekar

Kilde: NIBIO, Totalkalkylen

Produksjon

Bygg er kornslaget med kortest veksttid, ned til 99 dager. Det er den kornarten vi produserer mest av. Årsaken er veksttiden, som gjør at den kan produseres i de fleste områder. Markedsregulators prognoser viser at bygg har gitt noe større avlinger per dekar de siste ti årene: ca. 417 kg per dekar i snitt, mot 408 for havre.

Havre har nest kortest veksttid med 108–116 dager. Havre kan derfor dyrkes i områder der det ikke er mulig å dyrke hvete. Dette er ofte områder høyere over havet eller lenger nord, og havren er derfor mer utsatt for værskade enn andre kornarter.

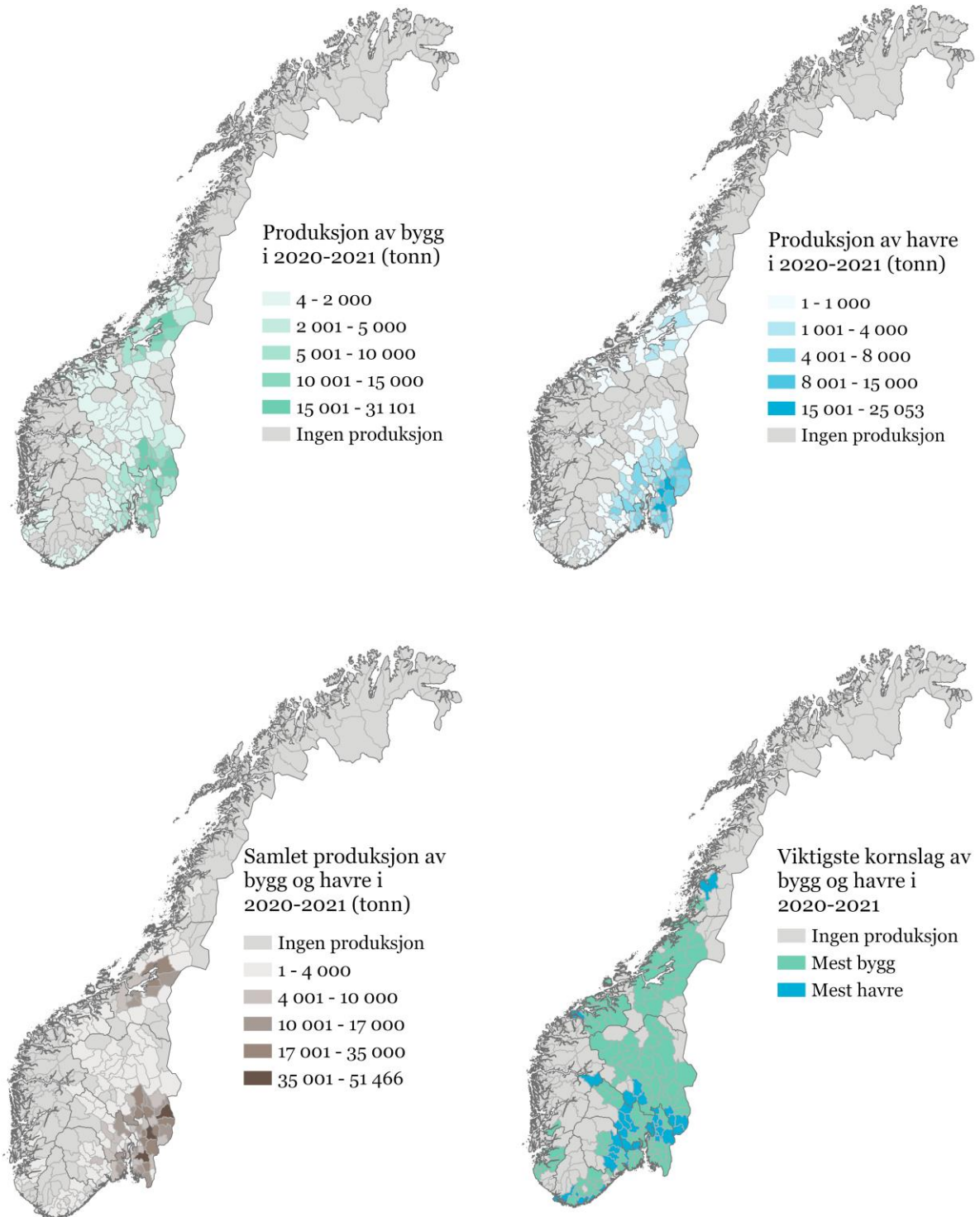
Figur 3 viser hvor det produseres henholdsvis bygg og havre i Norge. Begge produksjonene er konsentrert på Østlandet og i Trøndelag, men havren dyrkes lengst nord, i den sørlige delen av Nordland.

Forbruk

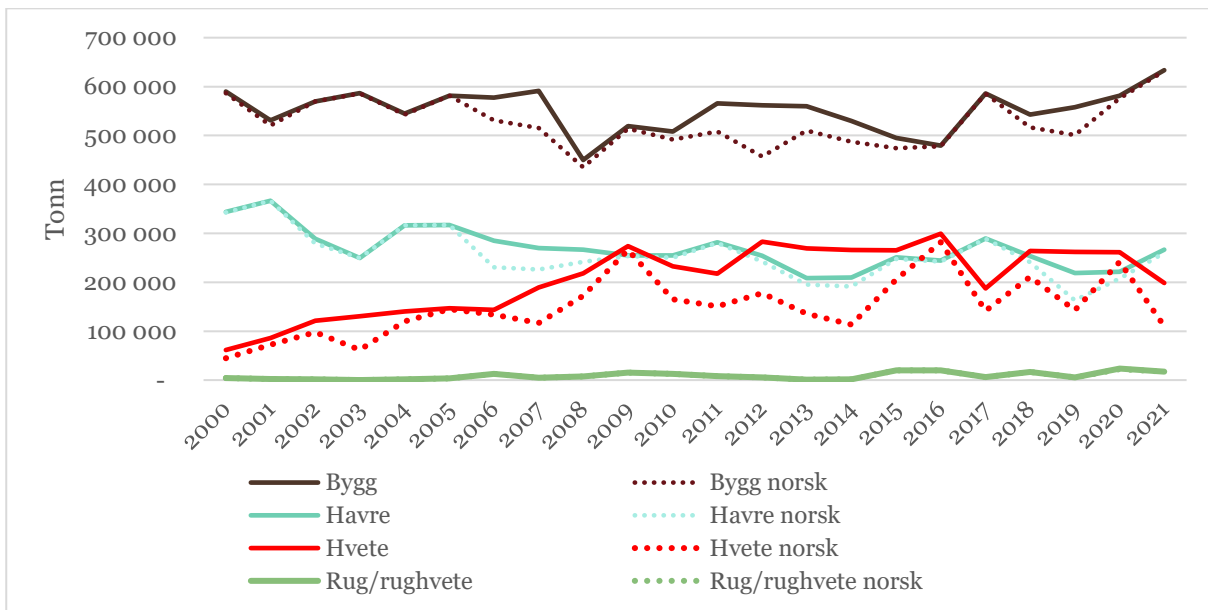
Normalt blir alt tilgjengelig norsk fôrkorn brukt opp.⁵ I noen sesonger har man likevel endt opp med å overlagre fôrkorn. I sesongene 2008–2009 til 2010–2011 var årsaken høyt innhold av mykotoksin hovedsakelig i havre.

Figur 4 viser det årlige forbruket av de ulike kornartene i norsk kraftfôr. I gjennomsnitt har norske kraftfôrprodusenter brukt ca. 552 000 tonn bygg og 269 000 tonn havre de siste 20 årene. Forbruket av bygg har vært relativt stabilt i perioden, mens mengden havre har gått noe ned. Samtidig har bruken av fôrhvete økt betydelig over tid.

⁵ Norske Felleskjøp. (2017). Rom for bruk av norsk korn



Figur 3: Kart over produksjon av førkorn per kommune. 2020–2021.



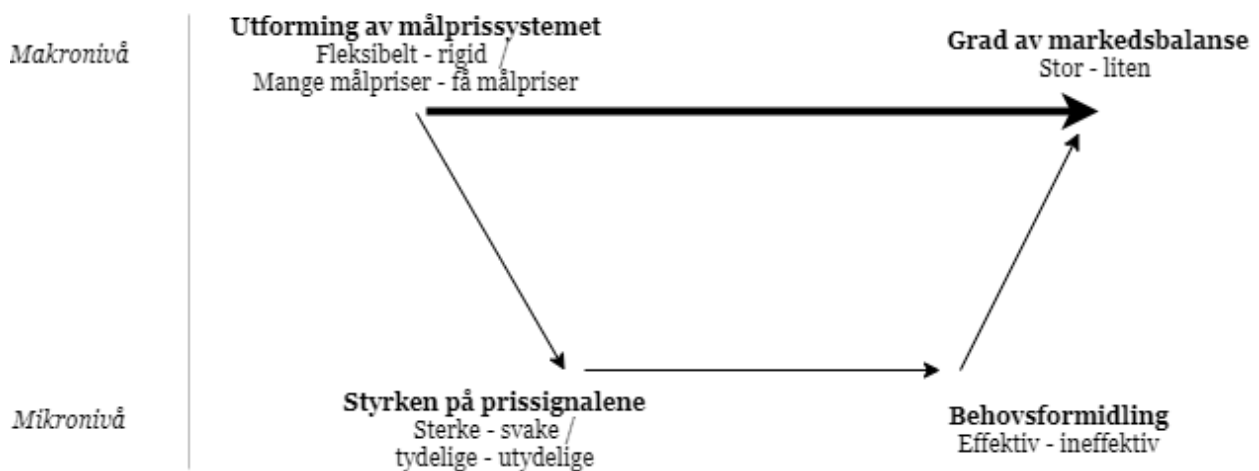
Figur 4: Forbruk av korn, totalt og norsk, i kraftfôr. 2000–2021. Tonn

Kilde: Landbruksdirektoratet

3 Vurdering av forslaget opp mot hensikten

Målet med å legge om til et system med en felles målpris, er en mer markedsstyrt fastsettelse av prisforholdet mellom bygg og havre. Prisforholdet vil kunne endres i samsvar med markedets betalingsvilje både i forkant av og underveis i sesongene, fordi denne beslutningen er tatt ut av jordbruksforhandlingene. Hensikten med dette er å sørge for et bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel (markedsbalanse) i markedet for førkorn. Å legge til rette for å bruke pris mer aktivt kan bidra positivt i dette henseendet.

I dette kapitlet vurderer vi hvorvidt det er sannsynlig at den foreslåtte endringen faktisk vil ha ønsket effekt. Det forutsetter at det er en årsakssammenheng på makronivå mellom 1) utformingen av målprissystemet og 2) graden av markedsbalanse. Denne årsakssammenhengen skjer i så fall via aktørers adferd på mikronivå. Sammenhengen er framstilt i figur 5.

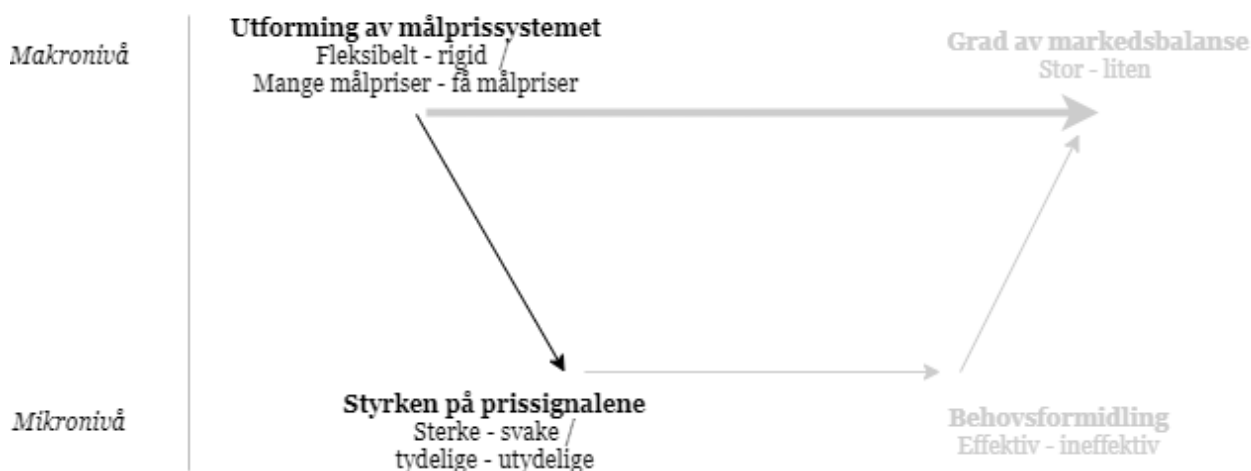


Figur 5: Modell av årsakssammenhengen vi utreder.

I dette kapitlet undersøker vi mekanismene som den overordnede sammenhengen hviler på. I kapittel 3.1 tar vi for oss sammenhengen mellom målprissystemet og prissignalene. I kapittel 3.2 vurderer vi hvordan markedsbalansen vil bli påvirket, gitt at den første sammenhengen holder.

3.1 Sammenhengen mellom målprissystemet og styrken på prissignalene

Teorien om at et mer fleksibelt målprissystem kan føre til bedre markedsbalanse hviler altså på antagelsen om at et slikt målprissystem legger til rette for sterkere prissignaler. Det er denne mekanismen vi undersøker nærmere i dette kapitlet.



Figur 6: Første ledd i årsakssammenhengen vi utreder.

I utredningen bruker vi betegnelser som «sterke» og «tydelige» prissignaler om samme fenomen. Det kan både dreie seg om *muligheten* til å bruke prissignaler til å formidle behov og i hvor stor grad dette *faktisk* gjøres i praksis. «Signalstyrken» viser seg både i hvor store prisutslag man får i markedet, og i hvilken grad signalene oppfattes og får konsekvenser for produksjonen. Vi forsøker så godt vi kan å presisere på hvilken måte prissignalene virker eller påvirkes fra sammenheng til sammenheng.

I avsnitt 3.1.1 går vi gjennom det empiriske grunnlaget vi har for å si noe om effekten av én felles målpris på prissignalene. Ettersom dette grunnlaget er nokså begrenset, går vi over til en kvalitativ vurdering av hvordan en felles målpris vil slå ut i avsnitt 3.1.2. I tidligere utredninger av målprissystemet har antakelsen om at felles målpriser gir friere prissetting vært tatt for gitt. Det kan virke selvsinnende at mer fleksibilitet gir sterkere prissignaler. Imidlertid finnes det noen argumenter som taler imot dette. Derfor vurderer vi den teoretiske effekten av tiltaket i lys av faktiske forhold.

3.1.1 Empirisk grunnlag

Felles målpris på førkorn har vært brukt tidligere. Fra den nye markedsordningen for korn trådte i kraft den 1. juli 2001, og til avtaleåret 2006–2007 sluttet den 30. juni 2007, var det én felles målpris på førkorn. Prisnoteringsgrunnlaget var bygg og havre av basis kvalitet levert til Norske Felleskjøps anlegg i Larvik, Holmestrand, Kambo og Drammen. Denne ordningen varte altså i seks avtaleår. Fra og med avtaleåret 2007–2008 har vi hatt egne målpriser på bygg og havre til fôr, og denne ordningen har til nå vært gjeldende i 14 hele avtaleår.

Det kunne vært nyttig å undersøke om det er systematiske forskjeller mellom de to periodene, for eksempel når det gjelder bruken av markedsreguleringstiltak, variasjonen i oppgjørpriser til produsent per sesong og variasjonen i prisforholdet mellom bygg og havre fra år til år. Dette kunne gitt et inntrykk av om forskjellen mellom de to systemene medførte en forskjell i bruken av prisfleksibilitet.

En slik sammenligning har imidlertid lite for seg fordi de to systemene var nokså like i praksis. Som tidligere nevnt ble prisforholdet mellom bygg og havre i perioden fra 2001–2002 til 2006–2007 styrt ved hjelp av intensjonspriser. Markedsregulator Norske Felleskjøp måtte forholde seg til intensjonsprisene, som hvert år ble skrevet inn i jordbruksavtalen. De ukentlige noteringsprisene på hver av artene ble sammenveid til en felles noteringspris, som akkumulert skulle treffe målpris ved slutten av sesongen. I 2007 oppstod det tvil om hvorvidt øvre og nedre prisgrense også gjaldt for hver av intensjonsprisene, ikke bare for den felles noteringsprisen. Statens Landbruksforvaltning anbefalte da å gjøre om intensjonsprisene til målpriser.

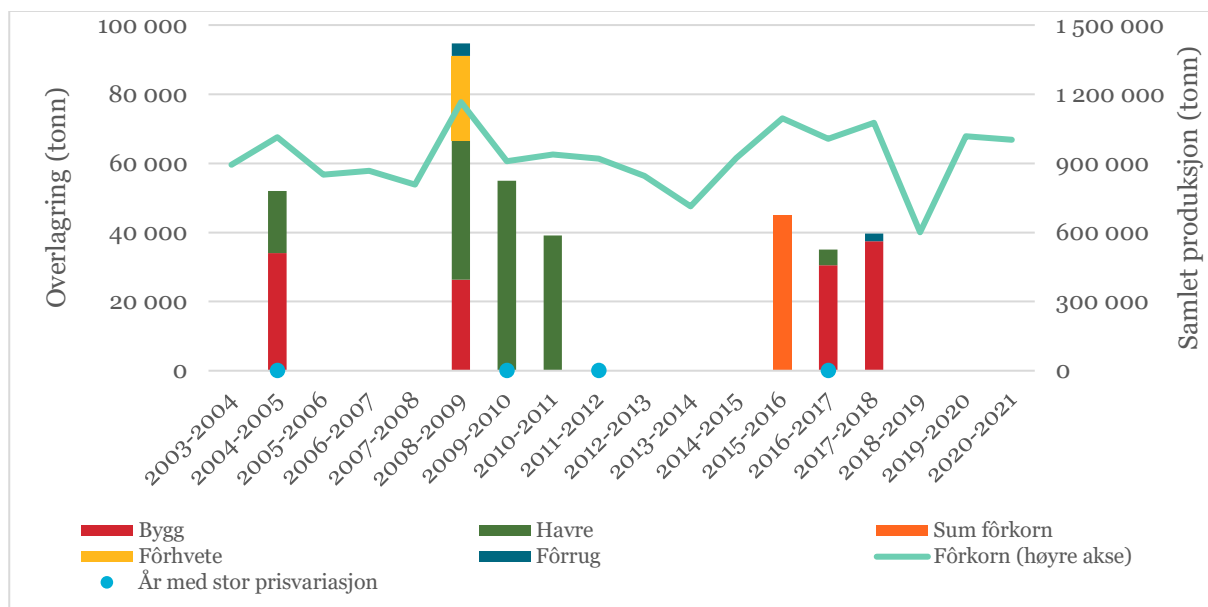
Altså har vi, etter innføringen av ny markedsordning, ingen empiri fra noe prissystem uten et fremforhandlet prisforhold mellom bygg og havre.

Det kan likevel være interessant å undersøke de enkeltårene hvor kornkjøperne utøvde relativt mye prisfleksibilitet. Ett mål på graden av prisfleksibilitet utøvd i en sesong kan for eksempel være standardavviket i en fordeling som inneholder de månedlige gjennomsnittsprisene til produsent. Standardavvik er et mål på spredning, og kan derfor si noe om variasjonen i produsentpris innad i hver sesong. For bygg var det stor prisvariasjon i avtaleårene 2011–2012 og 2016–2017, og for havre gjelder det avtaleårene 2004–2005 og 2009–2010. I disse årene var standardavviket mer enn dobbelt så stort som det gjennomsnittlige standardavviket for perioden. Størrelsen på standardavvikene i disse sesongene i forhold til normalen er oppgitt i tabell 1.

Tabell 1: Standardavvik i månedlige produsentpriser, i avtaleår med stor prisvariasjon på bygg eller havre. Beregnet fra gjennomsnitt av alle anlegg.

Avtaleår	Kornslag	Standardavvik	Avvik fra gj. snittlig standardavvik i perioden 2001–2002 til 2020–2021
2004–2005	Havre	0,41	254 %
2009–2010	Havre	0,38	230 %
2011–2012	Bygg	0,25	158 %
2016–2017	Bygg	0,38	289 %

Figur 7 viser at det kun har blitt overlagret bygg og/eller havre i syv av de 18 avtaleårene som vi har oversikt over markedsreguleringstiltak for. Av de fire årene med relativt stor prisvariasjon, var tre av dem blant de syv med overlagring. Dette kan tyde på at det er en sammenheng mellom prisvariasjon og markedsbalanse, men ikke på den måten at prisvariasjon fører til mindre behov for overlagring. Dersom det faktisk er en årsakssammenheng, ser den ut til å gå i motsatt retning: Pris har blitt brukt aktivt som en respons på for stor tilgang, men dette har ikke vært tilstrekkelig for å balansere ut markedet i løpet av sesongen. Er tilgangen for stor, blir det overlagring. Figuren bekrefter dette bildet: Årene med overlagring (vist ved søyler) samsvarer godt med årene med stor produksjon (grønn linje) og årene som kommer rett etter et toppår. Dette understreker et poeng som flere markedsaktører har fremmet, nemlig at tilgangen på de forskjellige kornslagene bestemmes mye mer av været under såing, vekst og innhøsting enn av det eksakte prisnivået, og at tilgangen i seg selv ikke kan påvirkes underveis i sesongen.



Figur 7: Produksjon og overlagering av fôrkorn, samt år med stor prisvariasjon.

Det empiriske grunnlaget sier altså ikke så mye om effekten av prisvariasjon på graden av markedsbalanse. Dataene viser derimot at kornkjøperne (i første omgang Felleskjøpet Agri) i flere tilfeller har respondert ved å øke variasjonsbredden i basisprisløypene sine når det har vært utsikter til overskudd av fôrkorn. Dette kan imidlertid ha vært nødvendig for å oppnå målpris, ettersom mye av kornet blir levert i innhøstingen (når prisen er lav) i år med store avlinger. Man kan dermed ikke tolke prisvariasjon i disse årene som respons på stort tilbud av korn.

3.1.2 Prissignaler i praksis

Ettersom vi ikke har noe erfaringsgrunnlag fra et prissystem med markedsstyrt dannelse av prisforholdet mellom bygg og havre, er det beste vi kan gjøre å komme med en kvalifisert spådom om hvordan dette vil påvirke styrken på prissignalene bakover i verdikjeden.

Som vi beskrev i innledningen til dette kapitlet er «styrken på prissignalene» en variabel som kommer an på enkeltaktørers adferd. Aktørene som er relevante i denne sammenhengen er aktørene i kraftfôrindustrien. Er det sannsynlig at tiltaket vil føre til at de sender ut sterkere prissignaler, selv om teorien skulle tilsi det? Ulike trekk ved det norske kornmarkedet kan både påvirke industriens *vilje* og *mulighet* til å utøve prisfleksibilitet.

3.1.2.1 Markedsregulatorinstitusjonen

Felleskjøpet Agri (FKA) er markedsregulator for korn og er bundet av målprisforpliktelsene som er nedfelt i jordbruksavtalen. På grunn av deres markedsrett, legger FKAs priser og betingelser føringer for resten av aktørene i markedet. Begge disse elementene kan begrense effekten som én felles målpris vil ha på prissignalene.

3.1.2.1.1 Felles noteringspris begrenser fleksibiliteten

Dagens regime for målpriser og noteringspriser tilbyr kornkjøperne en viss grad av fleksibilitet. Noteringsprisene gjelder for korn som oppfyller basiskvalitetskriteriene ved Felleskjøpet Agris anlegg i Larvik, Kambo, Drammen og Holmestrand, samt i Trondheim for bygg. Øvre prisgrense er målpris pluss ti prosent, og det er ingen nedre prisgrense. Innenfor disse rammene velger FKA selv hvordan de innretter basisprisløypene slik at de oppnår målpris.

For hvert avtaleår angir altså dette regimet det grunnleggende produsentprisnivået for hver målprisart, samt hvordan artene er verdsatt i forhold til hverandre. Pristillegg og -trekk som har med kvaliteten på kornet å gjøre, inngår ikke i noteringsgrunnlaget. Felleskjøpet Agri, og følgelig også de andre aktørene, har dermed mulighet til å prisdifferensiere mellom ulike kvaliteter av samme målprisart.

Utenom målprisanleggene bestemmes de lokale kornprisene av nivået på et «stedstrekk», som skal dekke kostnaden ved å frakte kornet til nærmeste målprisanlegg. Når det gjelder havre i Trøndelag og førkorn i innlandet, settes stedstrekket til å dekke frakt til henholdsvis Stjørdal/Trondheim og Stange, som er de naturlige anvendelsesstedene i disse områdene. Ellers gjelder samme generelle prisbetingelser ved alle FKAs anlegg.

I et system med felles målpris vil noteringsanleggene ikke kunne endre prisen på den ene arten uten å hensynta prisen på den andre. For eksempel vil en ensidig prisreduksjon på havre trekke den felles noteringsprisen nedover og føre til at man risikerer å ikke oppnå målpris. Det vil være begrenset hvor mye havreprisen kan senkes, fordi prisforholdet blir «dobbelt» påvirket når byggprisen samtidig må økes. Sammenlignet med et system hvor man kan endre prisen på havre uten at det påvirker en felles prisnotering, skal det mindre endringer i havreprisen til før man har endret prisforholdet i samsvar med relativ betalingsvilje. Dette begrenser fleksibiliteten til kornkjøperne, samtidig som det er en sikkerhet for havreprodusentene.

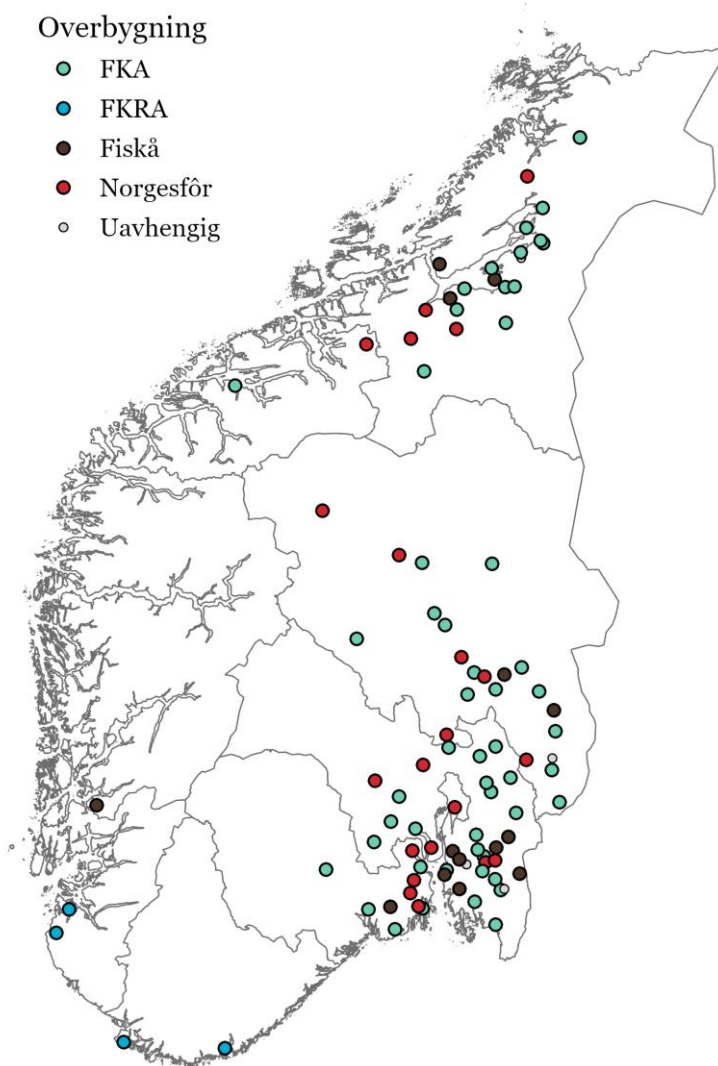
3.1.2.1.2 Samvirke som markedsregulator

Det er kun markedsregulators noteringsanlegg som formelt er forpliktet av målprisene og må forholde seg til basisprisløypene. Samvirkeloven sikrer at resten av Felleskjøpet Agri anlegg må operere med samme basispriser, korrigert for fraktkostnad inn til målprisanlegg (eller naturlig anvendelsessted). Prissettingen til de andre aktørene i markedet er ikke formelt begrenset. De må imidlertid forholde seg til konkurransen fra FKA, som nettopp på grunn av sin markedsrett er valgt til markedsregulator. Dette viser seg i praksis ved at både Strand Unikorn (Norgesfôr) og Fiskå Mølle opererer med samme generelle prisbetingelser som FKA.

Med andre ord er basisprisløypene ved noteringsanleggene førende for prisdannelsen i hele markedet. Andre kornkjøpere vil de fleste steder være i konkurranse med Felleskjøpet Agri, og vil ikke kunne tilby produsentene lavere priser enn FKA. I de tilfellene hvor behovsformidling via pris innebærer å senke prisen på en art, vil andre aktørers mulighet til dette komme an på hvorvidt FKA har gjort det samme. Det er altså nødvendig at FKA utnytter den økte fleksibiliteten som en felles målpris vil gi, for at resten av kornkjøperne skal kunne gjøre det samme. Det er ikke gitt at dette vil skje, ettersom FKA er et samvirke og hovedmålet deres «... er å bidra til å styrke medlemmenes økonomi på kort og lang sikt.» Spørsmålet om å prise førkorn mer dynamisk blir da en avveining mellom høyere prisrisiko og mer variabel lønnsomhet for kornprodusentene på den ene siden, og muligheten for lavere kraftfôrkostnader for husdyrprodusentene på den andre siden. Det delte hensynet til både planteprodusenter og husdyrprodusenter er et gjennomgående tema i markedsordningen for korn. Også andre kraftfôrprodusenter signaliserer at hensynet til kornbøndene er viktig for dem.

3.1.2.2 Markedsstrukturen på kornområdet

Førstehåndsmarkedet for førkorn er dominert av tre vertikaler som konkurrerer om kornet. Disse er Felleskjøpet Agri, Norgesfôr og Fiskå mølle. Felleskjøpet Rogaland Agder har noen egne kornmottak, men forsynes i hovedsak med korn av FKA. De tre søylene er alle vertikalt integrerte. Det vil si at de eier eller på annen måte kontrollerer hver sine kornmottak, kraftfôrproduksjonsanlegg og utsalgssteder. Noen kornmottak er ikke formelt kontrollert av en vertikal, men har avtale om å levere korn til en av dem. I tillegg finnes det enkelte selvstendige aktører. Mange av de selvstendige aktørene driver også med både kjøp og mottak av korn, og produksjon og salg av kraftfôr eller andre produkter. Det er derfor lite salg av råvare på tvers mellom aktørene. Det viktigste unntaket er at FKA og Strand Unikorn leverer en andel av førkornforbruket til Felleskjøpet Rogaland Agder. I all hovedsak holder altså kornet seg innenfor én og samme vertikal gjennom hele verdikjeden. Konkurransen om kornet foregår dermed direkte overfor produsentene.



Figur 8: Anlegg som mottok korn i 2020–2021, fordelt på overbygning.

Kartet viser alle anlegg som kjøpte korn i avtaleåret 2020–2021, fargelagt etter hvilken vertikal de tilhører eller samarbeider med. Det framgår av kartet at produsentene i mange områder har et reelt valg mellom flere ulike kornmottak som tilhører minst to forskjellige vertikaler. Det finnes også selvstendige aktører i mange av områdene hvor det er kornproduksjon. En slik situasjon kan gi kornkjøperne insentiv til å operere med så stabile og forutsigbare priser som mulig fordi det er i produsentenes interesse, og insentivet er sterkere jo lavere kostnaden ved å bytte mottak er for produsentens del. Markedsstrukturen kan på denne måten svekke potensialet for mer dynamisk prising. Kornkjøpernes bruk av kvantumstillegg og lojalitetsrabatter er bevis på at det er konkurranse om kornprodusentene, og da spesielt de store.

Den vertikalt tredelte markedsstrukturen kan imidlertid også øke muligheten til å samordne prissignalene til produsent med behovet i industriledet. Vertikal integrasjon innebærer tett forbindelse mellom kornkjøper- og kraftfôrproduksjonsvirksomheten. Mange steder foregår disse to aktivitetene på ett og samme anlegg.

3.1.2.3 Lønnsomheten i kornhåndtering

Kraftfôrindustrien har adgang til suppleringsimport av karbohydratråvarer til nedsatte tollsatser. Markedsregulator anbefaler totalt importbehov for sesongen til Landbruksdirektoratet, som fastsetter kvotestørrelsen. Kvoten fordeles ved auksjon i tre omganger. Tollsatsene settes slik at importprisen tilsvarer norsk pris.

Et viktig styringsverktøy for markedsaktørene er markedsregulators prognose, som blir oppdatert flere ganger i løpet av sesongen. Her anslår markedsregulator 1) tilgang på norsk korn, 2) totalbehov for karbohydratråvarer, basert på forventet kraftfôrsalg og karbohydratandel, 3) rom for norsk fôrkorn i kraftfôret og 4) importbehov for karbohydratråvarer. Prognosen gir dermed bransjen en indikasjon på hvor mye norsk fôrkorn det forutsettes at de skal bruke. Utover i sesongen har man stadig bedre informasjon om balansen mellom tilgang og forbruk. I forkant av den siste auksjonsrunden i mai kommer sesongens siste prognose, som danner grunnlaget for størrelsen på siste del av importkvoten. Maiprognosen definerer også behovet for markedsreguleringstiltak for å sluttbalansere sesongen.

Siden 2018–2019 har kornkjøperne selv hatt anledning til å melde inn sine balanser per 1. april. Summen av innmeldt overskudd/underskudd blir innarbeidet i maiprognosen. Hvis det er avvik mellom markedsregulators og bransjens estimater, er det bransjens samlede innmelding som skal legges til grunn. Bransjen har dermed en garanti for at et eventuelt overskudd som prognosen inntil da ikke har klart å fange opp, blir håndtert gjennom markedsregulering. Hensikten med denne metoden har vært å redusere risikoen for at kornkjøperne må håndtere slike overskudd selv.

Det er sannsynlig at den forutsigbare tilgangen på karbohydratråvarer fra verdensmarkedet, og garantien for at norsk overskuddskorn blir tatt hånd om, legger en demper på innsatsen til industrien for å påvirke den norske produksjonen av fôrkorn. Et mål på hvor stor denne innsatsen er, er omfanget av prisvirkemidler rettet spesifikt mot fôrkorn. Det er svært liten bruk av slike prisvirkemidler i dagens marked. De eneste eksemplene vi har funnet, gjelder fôrhvete. Strand Unikorn tilbyr kontrakt dyrking av fôrhvete til kystpris + 10 øre/kg, og Felleskjøpet Agri utbetaler pristillegg for proteininnhold i fôrhvete. Dette siste fungerer mer som en forsikringsordning for hveteprodusenter som ikke oppnår matkvalitet.

Ifølge markedsaktørene skyldes den manglende påvirkningen på fôrkornproduksjonen at forutsetningene for å utøve slik påvirkning ikke er til stede. For det første har det å gjøre med begrensninger i infrastrukturen i kornhåndteringen. Signalene fra bransjen er at det ikke er kapasitet til å sortere flere ulike kvaliteter ved kornmottakene. Mange kornmottak har kun én silo per kornslag. Dette henger også sammen med den vertikale integrasjonen i markedet. Kraftfôrleddet i verdikjeden kunne isolert sett ha nytt godt av mer sortering av fôrkorn, men kornkjøperleddet som de er integrert med leverer også matkorn til matmelmøllene. Dette gjør at sorteringskapasiteten må deles mellom de to formålene. For det andre ville flere kvaliteter ha ført til mindre volum av hver enkelt kvalitet, som igjen kunne ha redusert effektiviteten/rasjonaliteten i korntransporten.

Betaling av proteininnhold i fôrkorn fordrer ikke nødvendigvis flere siloer eller mindre transportenheter. Man kunne brukt et slikt prisvirkemiddel for å heve den gjennomsnittlige proteinverdien på hver enkelt silo. Her er tilbakemeldingen fra kornkjøperne for det første at det ikke er betalingsvilje for dette i annenhåndsmarkedet. For det andre ville en slik praksis ha økt behovet for, og dermed kostnadene ved, testing og analyser. Markedsregulator er også begrenset av at råvareprisen skal være lik til alle kraftfôranleggene for at ikke kraftfôrprisene skal variere mellom medlemmer. Andre aktører kunne lettere ha betalt for proteininnhold ved enkelte anlegg og hentet ut marginer kontra importert protein.

En mer aktiv påvirkning på fôrkornproduksjonen vil altså kreve at industrien gjør en betydelig innsats for å tilpasse seg de endringene i råvarestrømmen som en slik påvirkning medfører. Et mer proteinrikt norsk fôrkorn kunne erstattet noe av det importerte proteinet, men de tilpasningene som er nødvendige for å få det til anses ikke som lønnsomme. Å utvide sorteringskapasiteten ved kornmottakene krever investeringer som blir for store og risikofylte for markedsaktørene å bære alene. Slike investeringer står ikke i stil med avkastningen knyttet til kornhåndtering.

Det samme budskapet kommer fra bondeorganisasjonene: Avkastningen fra kornproduksjon er ikke god nok til at det lønner seg å legge inn den ekstra innsatsen som skal til for å få til et mer proteinrikt korn. Dette krever mer arbeid og større utgifter til gjødsling. Med dagens lønnsomhet er det ikke grunnlag for å få til en heving av proteinnivået i norsk fôrkorn.

Bransjen påpeker at de gjør sitt beste for å bruke norsk fôrkorn, gitt de forutsetningene de har i dag og som er beskrevet over. De importerer råvarer som tillater mest mulig norsk korn i kraftfôret samtidig som man oppnår en optimal balanse mellom ytelse og pris. Under disse forutsetningene er suksesskriteriet at man klarer å bruke opp det norske fôrkornet som produseres.

Ambisjonene for norsk fôrkorn ville sannsynligvis ha vært høyere enn å bruke det opp dersom importvernet var innrettet på en måte som gjør tilgangen på importerte kraftfôrråvarer mindre forutsigbar enn i dag, og/eller gjør import dyrere i forhold til norsk vare. Da ville incentivet til å få mest mulig protein fra norske ressurser ha vært sterkere, og man kunne fått et større rom for norsk fôrkorn i kraftfôr.

På den annen side vil det å «tvinge» kraftfôrindustrien bort fra import, påvirke effektiviteten i husdyrproduksjonen negativt. Både korn og proteinvekster som åkerbønner har et lavt innhold av protein sammenlignet med soyamel og andre produkter hvor man ved hjelp av industrielle prosesser har fjernet mest mulig av tørrstoffet som ikke er protein. Å øke norskandelen i kraftfôret betydelig medfører med andre ord at man må akseptere en høyere karbohydratandel enn det som bransjen i dag anser som optimalt, i alle fall så lenge det ikke finnes norsk produksjon av konsentrerte proteinprodukter. Dette vil medføre en lavere ytelse på kraftfôret og lavere produksjon per dyr. Effektivitetstapet vil svekke konkurranskraften til norske husdyrprodukter og vil kunne føre til økt import.

Avsnittene over har handlet om fraværet av påvirkning på produksjonen av ulike fôrkornkvaliteter. Endringen vi utreder her handler derimot om muligheten til å påvirke hvordan produksjonen fordeler seg mellom de to artene bygg og havre. Det kan godt tenkes at industrien vil ta i bruk denne typen fleksibilitet ettersom den ikke forutsetter nye investeringer. Uansett kan diskusjonen gi et perspektiv på hvilken betydning det norske kornet har i dagens kraftfôrproduksjon, og hvordan det generelle lønnsomhetsnivået i kornhåndteringen begrenser hva slags ambisjoner det er mulig å ha for norsk fôrkornproduksjon. Dette perspektivet kan være nyttig for alle vurderinger av tiltak som har til hensikt å forbedre kornproduksjonen.

3.1.3 Oppsummering

Det er flere aspekter ved markedet for fôrkorn som kan bidra til å dempe effekten man vil få av en overgang til én felles målpris.

Felleskjøpet Agri, som i kraft av sin markedsrett er markedsregulator, er et samvirke som har interesse av å holde produsentenes risiko lav. Nettopp på grunn av deres markedsrett vil andre aktører i praksis ikke kunne utøve mer prisfleksibilitet enn FKA.

Markedsstrukturen, som er preget av vertikal integrering med lite salg av råvare på tvers, gjør at konkurransen om kornet står overfor kornprodusentene. Dette bidrar til at aktørene har incentiv til å imøtekomme produsentenes interesser, blant annet stabile og forutsigbare priser.

Tollkvotene og markedsreguleringen fjerner kraftfôrindustriens risiko for å bli sittende med for mye, for lite eller feil råvarer. En overføring av risiko til markedsaktørene kunne ha ført til en større innsats for å påvirke norsk fôrkornproduksjon. De små profittmarginene i alle deler av kornhåndteringen er imidlertid et grunnleggende problem som står i veien for ethvert forsøk på å heve kvaliteten på det norske kornet. Slik situasjonen er i dag virker det dermed usannsynlig at bransjen skal ha høyere ambisjoner for norsk fôrkorn enn å bruke det opp. Dette gir grunn til å tvile på hvor stor adferdsendring man kan forvente av å gi aktørene mer kontroll over prisforholdet mellom bygg og havre.

3.2 Hvis behovsformidlingen blir bedre, vil dette påvirke markedsbalansen?

I avsnitt 3.1 drøftet vi sider ved det norske kornmarkedet som kan dempe effekten som en omlegging til felles målpris vil ha på prissignalene fra industri til produsent. Kort oppsummert er det usikkert hvor stor adferdsendring man kan forvente fra industriens side.

I dette kapitlet forutsetter vi derimot at endringen fører til at industrien tar kontroll over fastsettelsen av prisforholdet mellom bygg og havre, og innretter dette på en måte som gjenspeiler deres betalingsvilje for artene i forhold til hverandre. Hvis industrien formidler sine behov på denne måten, hva kan vi forvente når det gjelder målet om bedre markedsbalanse?



Figur 9: Andre ledd i årsakssammenheng vi utreder.

I denne delen av sammenheng er det kornprodusentene som er de relevante aktørene. De er også begrenset av faktiske forhold som påvirker deres mulighet og vilje til å respondere på de behovene som industrien formidler. Før vi peker på disse forholdene, drøfter vi kort hvor stort potensialet for bedre markedsbalanse egentlig er når vi kun snakker om bygg og havre.

3.2.1 Potensialet for bedre markedsbalanse

Vi beskrev innledningsvis at én av mulighetene ved å innføre en felles målpris ligger i at industrien kan påvirke fordelingen mellom bygg og havre ved å bestemme prisforholdet selv. Fordelingen mellom bygg og havre virker imidlertid ikke å være veldig feil i utgangspunktet. Nesten all bygg og havre som produseres, blir brukt i kraftfôrproduksjon (eller matmel-/grynproduksjon) i et normalår. Importen på kvoten for karbohydratråvarer viser også at den norske produksjonen i stor grad dekker behovet. I kvoteåret 2020–2021 utgjorde bygg og havre til sammen 2,6 prosent av kvoteimporten, og det samlede kvantumet som ble importert av disse to kornslagene var ca. 8 000 tonn. Det tilsvarte 0,9 prosent av den norske produksjonen i samme sesong. Importmengden som er mulig å erstatte med norsk produksjon er altså ikke så stor, så lenge kraftfôrindustriens etterspørsel etter bygg og havre er som i dag. Dessuten er bygg og havre i stor grad substituerbare med hverandre, men havren har noe lavere fôrverdi. Den optimale fordelingen er når industrien kan balansere byggets høyere fôrverdi med havrens lavere pris.

Ifølge bransjeaktører har det tidligere vært et problem med for stor havreproduksjon. Dette har man klart å korrigere ved å justere prisforholdet mellom bygg og havre gjennom jordbruksforhandlingene. Jordbruksforhandlingene oppfattes som et nokså effektivt instrument for slike formål. Dermed er fordelingen mellom bygg og havre i et normalår såpass riktig at man får brukt opp så godt som alt.

En sekundær mulighet som ligger i å innføre en felles målpris, er at kornkjøperne kan endre prisforholdet mellom bygg og havre underveis i sesongen. Denne muligheten kan benyttes hvis det viser seg at tilgangen eller kvaliteten blir såpass feil i forhold til behovet at man ikke får solgt alt kornet videre til annenhåndsmarkedet med de prisene som gjelder i utgangspunktet. Det kan være et potensial i dette for bedre utnyttelse av norsk korn. I 2020–2021 innrapporterte bransjen et overskudd på 9 000 tonn fôrkorn per 1. april.

Selv om prisendring underveis i sesong kan gjøre det mulig å få brukt mer av kornet i år med avvikende avlinger, medfører dette en overføring av risiko til kornprodusentene. Enkelte bønder vil få et uforutsett fall i inntekt. For mange er kornproduksjon en sekundær inntektskilde som enten kommer i tillegg til husdyrproduksjon eller annet inntektsgivende arbeid. En økt prisrisiko ved kornproduksjon kan gjøre det mer attraktivt å bytte ut kornproduksjon med andre inntektskilder. Dette kan bidra til å forsterke den pågående trenden med nedgang i antall kornprodusenter i Norge, særlig små produsenter.

Et system med friere prisdannelse innebærer at bøndene tar en større del av risikoen knyttet til markedsubalanse, riktignok også med større mulighet for gevinst. I prinsippet skal et mer markedstilpasset system sørge for styrket markedsbalanse, men siden bøndene ikke koordinerer produksjonen kan vi likevel få år med for eksempel underskudd av bygg og overskudd av havre. Både gevinsten og kostnaden ved en slik situasjon vil fordeles mye mer ulikt enn i dagens system, hvor både muligheten for gevinst og risikoen for tap er begrenset av at bygg og havre har egne målpriser samtidig som reguleringstiltak finansieres via omsetningsavgiften.

Figuren i avsnitt 3.1.1 viste at prisvariasjon i løpet av sesong ikke er tilstrekkelig til å «rette opp» en avling med feil artssammensetning. Bransjen påpeker også at tilgangen uansett ikke kan påvirkes i etterkant. Dette tyder på at det er mest markedsbalanse å hente i at det foreligger et riktig prisforhold i tide til såing.

Oppsummert er det begrenset hvor mye mer norsk korn man kan få inn i kraftfôret ved å optimalisere fordelingen mellom bygg og havre, så lenge kraftfôrprodusentene ikke øker etterspørselen etter norsk fôrkorn på bekostning av importerte kraftfôrråvarer. Som vi beskrev i avsnitt 3.1.2.3, ønsker ikke norsk kraftfôrindustri mer bygg og havre enn det som produseres i et normalår. Slik vil det være så lenge det norske kornet kan suppleres med importvarer for at kraftfôret skal gi en så effektiv husdyrproduksjon som mulig.

Karbohydratene som importeres er i stor grad varer vi ikke produserer i Norge, som mais, roesnitter og melasse. Det store potensialet for mer norsk korn i kraftfôret ligger i fôrhvete. Dette er den eneste karbohydratråvaren som det importeres store mengder av selv om vi har mulighet til å produsere den selv. Vi omtaler muligheten for å stimulere til økt norsk produksjon av fôrhvete nærmere i avsnitt 4.1.

3.2.2 Behovet for tidlige prissignaler

I den grad kraftfôrindustrien opplever at de betaler mer for norsk bygg eller havre enn det egentlig er verdt, kan en felles målpris gjøre det mulig å justere prisene uavhengig av jordbruksforhandlingene slik at alt kornet blir brukt i kraftfôrproduksjon hvert år. Det kan være et potensial å ta ut ved å løfte fastsettelsen av prisforholdet ut av forhandlingene, fordi det innebærer en mulighet til å flytte tidspunktet for prissignalet nærmere tidspunktet for innkjøp av såkorn.

En avgjørende forutsetning for at bonden skal ha mulighet til å respondere på prissignalene, er at de kommer i tide til å påvirke bondens beslutning om valg av kornart. Figuren under er en enkel framstilling av tidslinja fra innkjøp av såkorn og fram til innhøsting i et gitt år.

År n-1						År n								
Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Des.	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Mai	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.
	Innkjøp av såkorn til høstsåing	Innkjøp av såkorn til vårsåing. Ca. 50 prosent kjøpes inn før nyttår (kilde: Strand Unikorn).						Såing av vårkorn			Jordbruksavtalen klar		Høsting	
	Såing av høstkorn													

Som tidslinja viser, er ikke jordbruksavtalen for et gitt avtaleår klar før i juni rett før avtaleåret starter. Da er både høstkornet og vårkornet allerede sådd. Såkornet kan være kjøpt inn så lenge som ett år tidligere. Prisforholdet mellom bygg og havre kan altså endre seg uten at dette kan påvirke produsentenes beslutning om hva de skal dyrke til den sesongen som prisforholdet gjelder for.

Prissignalet som kommer i jordbruksavtalen, kan altså tidligst påvirke artsvalget for neste sesong. Det er mer enn ett års forsinkelse mellom at prissignalet kommer og at oppjøret utbetales. Slik vil det også være i et system hvor prisforholdet mellom bygg og havre ikke bestemmes gjennom forhandlinger. Sårkornet må uansett kjøpes inn i tide til såing. Forskjellen er at kraftfôrindustrien kan gi prissignaler om sin preferanse for bygg kontra havre uavhengig av jordbruksforhandlingene.

En felles målpris fører altså med seg en mulighet for at kornprodusentene kan velge fôrkornart basert på et prisforhold som vil være gyldig på det tidspunktet de får betalt for kornet. Dette fordrer at industrien adopterer et tidsperspektiv som matcher bondens. For eksempel: Tidlig på våren 2022 kan de signalisere hvilket prisforhold mellom bygg og havre de vil operere med i kornåret 2022–2023. Selve prisnivået på fôrkorn vil så bestemmes i jordbruksavtalen som kommer i juni 2022.

Hvilken mulighet har egentlig kraftfôrindustrien til å gi slike tidlige signaler? På senhøsten 2021 har de oversikt over inneværende sesongs avling og kan vurdere om den relative preferansen for bygg kontra havre har endret seg. Men de har ikke full informasjon om sesongen. De vet for eksempel ikke hvorvidt det blir overlaging av fôrkorn til 2022–2023. En annen ukjent faktor er omfanget av høstkorn, både hvor mye som er sådd og hvor mye som har gått ut i løpet av vinteren. Høstkornet er i stor grad høsthvete, som i hovedsak blir brukt i fôr, og kan derfor påvirke preferansen for de andre fôrkornartene selv om bruksområdene er forskjellige. Disse faktorene gjør at et prissignal som skal formidle behov for neste sesong vil være usikkert. Usikkerheten vil være større jo tidligere signalet gis. Spørsmålet er da om denne løsningen er mer verdt for bonden som beslutningsgrunnlag enn fjorårets målpriser.

3.2.3 Prissignaler til såkornprodusentene

Flere markedsaktører har poengtert at tilgangen på såkorn er avgjørende for at bonden skal kunne velge kornslag ut fra kraftfôrindustriens prissignaler. Det hender at tilgangen på såkorn ikke samsvarer med kornprodusentenes samlede etterspørsel. Å sikre at kornprodusentene kollektivt kan velge art i samsvar med behovet, forutsetter enten større såkornlagre eller en mer behovstilpasset såkornproduksjon. Førstnevnte løsning vil medføre økte kostnader og muligens behov for investeringer for markedsaktørene. Dette er det, som tidligere beskrevet, lite rom for. Det kan derfor være en mer realistisk løsning at prissignalene som formidler industriens behov, også rettes mot såkornprodusentene i større grad enn i dag. Landbruksdirektoratet har ikke forutsetninger for å vurdere omfanget av behovsformidling mellom markedsaktørene og såkornprodusentene deres i dag, og hvilket potensial som finnes for at denne skal bli bedre. Det bør imidlertid være enklere å få til en ønsket produksjonsfordeling av såkorn enn av vanlig korn. Det er langt færre produsenter og dermed større mulighet for koordinering. Dessuten finnes det allerede mekanismer for å koordinere produksjonen. En del såkorn dyrkes på kontrakt. Felleskjøpet Agris såkornprodusenter er organisert i Felleskjøpet Agris Kontraktavlerlag, som hvert år forhandler med FKA om nivået på såkorntillegg.

Dersom man kan oppnå en mest mulig riktig produksjon og suppleringsimport av såkorn, kan markedsaktørene la sin egen betalingsvilje for bygg kontra havre styre utsalgsprisene på såkorn av de to artene. Slik kan man øke sjansen for at prissignalene får gjennomslag gjennom hele verdikjeden.

3.2.4 Artsvalg: kun en økonomisk vurdering?

At tydeligere prissignaler skal ende i en mer egnet fordeling mellom bygg og havre, forutsetter at bonden fritt kan velge mellom disse to kornslagene. Det er ingen formelle hindringer mot dette, men i praksis kan det likevel være barrierer i veien for å bytte kornslag.

Ifølge Norsk bonde- og småbrukarlag er mange bønder konservative på valg av art, men åpne for å eksperimentere med sorter.

Bygg og havre kan i stor grad dyrkes i de samme områdene, med noen unntak. Det er generelt enklere å dyrke bygg, som er mindre utsatt for legde ved mye regnvær. Av den grunn dyrkes det i Trøndelag nesten

bare bygg. På den annen side er bygg mer følsomt for PH-verdien i jorda, slik at havre egner seg bedre i områder med lave verdier.⁶

Det kan også være andre grunner til at kornprodusenter velger å dyrke henholdsvis bygg og havre. Havre er en god forgrøde for hvete (og bygg), noe som gjør at den egner seg godt i et vekstskifte. Det er også kornarten som tåler ensidig dyrking best, og det dekker generelt bedre mot ugress enn bygget.⁷ Havre er derimot mer sårbar for ugresset hønsehirse, som har økt mye i omfang i senere år. Dette er fordi man ikke kan bruke spesialmidler mot hønsehirse i havreåkre.

Kornprodusenter kan også velge å dyrke havre fordi det krever mindre kunstgjødsel. Dette kan bli en viktig faktor for artsvalg i den kommende sesongen, ettersom gjødselprisene i verden har steget kraftig i 2021.

Det er altså ikke alle kornprodusenter som enkelt kan legge om dyrkingen fra bygg til havre eller omvendt. Dersom det innføres felles målpris og kornkjøperne i økende grad begynner å prise én av kornartene ned, risikerer disse produsentene betydelige økonomiske tap. Prisstabilitet for kornbøndene er et viktig mål i norsk landbrukspolitikk, og dette er derfor et argument mot å innføre felles målpris.

3.2.5 Oppsummering

Selv om man skulle klare å optimalisere fordelingen mellom bygg og havre ved hjelp av en felles målpris, er det begrenset hvor mye man kan heve norskandelen i kraftfôret på denne måten. Kraftfôrindustrien bruker det aller meste av det norske fôrkornet, og har i dag ikke høyere ambisjoner enn det.

Det kan være mulig for kornkjøperne å tilpasse seg produsentene ved å gi prissignaler i tide til innkjøp av såkorn. Slike tidlige prissignaler vil det imidlertid være knyttet usikkerhet til.

Riktig kornproduksjon forutsetter riktig tilgang på såkorn. Derfor kan det være nødvendig å øke innsatsen for å koordinere såkornproduksjonen og suppleringsimporten av såkorn.

Pris er den viktigste faktoren som bestemmer bondens valg av kornart, men det er ikke den eneste. I enkelte områder kan det være klimatiske eller agronomiske forhold som klart favoriserer bygg fremfor havre eller motsatt. Man kan altså ikke forvente at alle fôrkornprodusenter vil respondere på signaler om endring i prisforholdet dem imellom.

Kornprodusentenes viktigste behov er prisstabilitet. Produksjon av korn er en væravhengig virksomhet, og avlingene kan svinge kraftig fra år til år. Kvaliteten svinger også i betydelig grad. Når produksjonen er såpass usikker, er det viktig for bøndene å kunne regne med mest mulig forutsigbar avsetning for kornet sitt.

Av den grunn vil sannsynligvis kornprodusentene stille seg negative til en endring i målprissystemet som kan oppfattes å øke risikoen knyttet til inntektsnivået deres. Dersom en felles målpris på fôrkorn faktisk fører til en slik effekt, kan det også motvirke sentrale mål i norsk landbrukspolitikk, som stabil inntekt til kornprodusenter og variert gårdsstruktur over hele landet.

⁶ Telefonsamtale med Norsk landbruksrådgivning, 2021.

⁷ <https://kornforum.nlr.no/fagartikler/korn/vekstskifte/korn/godt-vekstskifte-gir-bedre-kornavlinger>

4 Andre mulige tiltak

4.1 Fôrhvete i noteringsgrunnlaget

Som nevnt i avsnitt 3.2.1 er det fôrhvete som har størst potensial av kornartene til å øke mengden norsk korn i kraftfôret. Dette var også konklusjonen i rapporten *Rom for bruk av norsk korn*, som Norske Felleskjøp publiserte i 2017. Ifølge markedsregulator er det minimum behov for om lag 200 000 tonn fôrhvete i kraftfôret årlig. Hvis man tar hensyn til handelsavtaler og dyras ernæringsmessige behov, er behovet minst 250 000 tonn. Forbruket de siste ti årene har vært opp mot 300 000 tonn årlig, som vist i figur 4. Store deler av karbohydratkvoten brukes til å importere råvarer som ikke produseres i Norge. De viktigste i denne kategorien er mais, roesnitter og roemelasse. Disse råvarene anses som avgjørende i kraftfôret i visse mengder, for å oppnå strenge kvalitetskrav og dekke dyras ernæringsbehov. Det vil altså uansett være behov for et minimum av import av karbohydratråvarer.

Fôrhvete er den klart viktigste importvaren som også produseres i Norge. I 2020–2021 ble 27,5 prosent av karbohydratkvoten brukt på fôrhvete, og det var med det den enkeltråvaren det ble importert mest av. I gjennomsnitt har 30 prosent av forbruket til kraftfôr vært importvare. Norsk produksjon har variert mellom 110 000 til 280 000 tonn det siste tiåret. Norske Felleskjøp anslo derfor i rapporten *Rom for norsk korn* at det er rom for å produsere betydelig mer fôrhvete i Norge. Høsthvete har, sammen med rughvete, størst avlingsmessig potensiale av norsk korn. Kvaliteten på hveten må være god nok til å kunne oppfylle de stadig strengere kravene til kraftfôr til husdyr.

I forbindelse med denne utredningen er Landbruksdirektoratet bedt om å omtale muligheten for å inkludere fôrhvete i noteringsgrunnlaget for en felles målpris på fôrkorn, i den hensikt å stimulere til økt produksjon. Vår vurdering er at dette ikke vil være hensiktsmessig.

Ifølge Felleskjøpet Agris kornguide for 2021–2022, er fôrhvete verdsatt høyere enn både bygg og havre. Prisnivået på fôrhvete er dermed allerede sikret nedad, selv uten å være knyttet til målprisoppnåelse.

Å trekke fôrhvete inn i noteringsgrunnlaget for en felles målpris ville føre til at prisen måtte avstemmes mot prisene på bygg og havre. Dersom konkurransen om den tilgjengelige fôrhveten øker slik at betalingsviljen stiger, ville Felleskjøpet Agri måtte kompensere for en eventuell prisøkning med å senke prisene på bygg og havre. I et slikt scenario kan flere produsenter som i dag dyrker bygg og/eller havre velge dette bort. Det kan gi lavere tilgang på norsk korn totalt og mindre korndyrking i randområdene, som vil svekke politiske mål om landbruk over hele landet.

At fôrhvete er priset høyere enn bygg og havre, viser også at det ikke er liten etterspørsel som er grunnen til underdekningen. Hovedårsaken til dette er satsingen på mathveteproduksjon i Norge, som er ivaretatt gjennom målprisen på mathvete. Høyest mulig selvforsyning av mathvete er i dag prioritert foran forsyningen av hvete til kraftfôrindustrien. De fleste av kornprodusentene som dyrker hvete, har som mål å oppnå matkvalitet på mest mulig av produksjonen. På tross av dette har vi aldri vært helt selvforsynte med mathvete i Norge, og norskandelen har variert mellom 30 og 63 prosent de siste fem årene. Andelen av norsk produksjon som oppnår matkvalitet varierer betydelig med værforholdene i det enkelte år, og den styrer tilgangen på fôrhvete. I år med optimale forhold for mathvete blir tilgangen på fôrhvete lav og importen øker, og motsatt i år med ugunstige forhold.

Å stimulere til økt produksjon av fôrhvete i Norge kan redusere mengden mathvete som blir produsert og dermed også selvforsyningen av mel. Det er et sentralt politisk mål at mest mulig av matkornet skal være norsk, og dermed kan det ikke anbefales å stimulere til mer fôrhveteproduksjon uten at man finner en løsning på dette dilemmaet.

Et annet argument mot å inkludere fôrhvete i noteringsgrunnlaget, er at fôrhveten har andre bruksområder enn bygg og havre. Hvete er en viktig karbohydratråvare i fôr til enmagede dyr (svin og fjørfe), mens bygg og havre er mest brukt til drøvtyggere. Hvete er dermed ikke substituerbart med bygg og havre i samme grad som de to sistnevnte er med hverandre. Substituerbarheten er en forutsetning for at både bygg og havre kan være knyttet til oppnåelse av én og samme målpris.

4.2 Målpris kun på bygg

I denne rapporten har vi først og fremst lagt til grunn en forståelse av «felles målpris» som et system med én målpris som skal være mål for den sammenveide prisnoteringen på artene bygg og havre. Et alternativt system som ble foreslått i rapporten *Bruk av norske fôrressurser* var å innføre en målpris basert kun på bygg. Et målprissystem for fôrkorn der det kun avtales målpris for bygg vil være en mer markedsstyrt fastsettelse av prisforholdet mellom bygg og havre enn det som er diskutert ellers i denne rapporten. Argumentene for og imot en slik løsning vil dermed i stor grad overlape de som allerede er presentert, men innvirkningene kan anses å bli noe større.

I et system hvor det kun er målpris på bygg, vil markedet stå fritt til å prissette verdien på havre. Prissignalene vil dermed i teorien være tydeligere enn i et system med en felles målpris for bygg og havre. I avsnitt 3.1.2 ble det lagt frem flere argumenter som tilsier at en felles målpris for bygg og havre ikke nødvendigvis vil føre til at prissignalene vil bli tydeligere. Med et målprissystem for fôrkorn som kun er knyttet opp til bygg, vil man derimot unngå problemet som oppstår ved at noteringsanleggene må hensynta målprisoppnåelsen for både bygg og havre. I tillegg vil administreringen av et system hvor målprisen for fôrkorn kun er knyttet opp til bygg, være enklere.

Videre vil ikke prisen på havre være styrt av prisbetingelsene som FKA setter i lys av sin posisjon i markedet som markedsregulator. Det innebærer at FKA ikke må operere med samme basispriser på alle sine anlegg, noe som påvirker prisdannelsen hos de andre kornkjøperne, og det blir dermed en større mulighet for konkurranse.

I tillegg til at et slikt målprissystem vil være mer markedstilpasset enn et system med målpris kun på bygg, vil det også gjøre den økonomiske situasjonen til havreprodusentene mer usikker. Avsnitt 3.2.4 viser at det er mer enn kun økonomiske vurderinger som ligger til grunn for hvorvidt en kornprodusent velger å dyrke havre eller bygg. Dersom havreprisen blir for ustabil, kan det føre til at enkelte havreprodusenter slutter med kornproduksjon eller i noen tilfeller legger om til bygg. Risikoen er altså at den totale kornavlingen vil bli mindre, eller at det vil bli et større fokus på bygg. Dette kan motvirkes ved at flere kornprodusenter dyrker havre på kontrakt, men det er usikkert hvor stor etterspørsel det vil være i kraftfôrindustrien etter dette.

5 Konklusjon

5.1 Oppsummering

I denne rapporten har vi utredet innføring av én felles målpris på fôrkorn. Vi har tatt utgangspunkt i det vi har forstått som hensikten med en slik endring, nemlig å sørge for et bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel (bedre markedsbalanse) for henholdsvis bygg og havre. Framgangsmåten har vært å undersøke hvorvidt den teoretiske årsakssammenhengen mellom målprissystemet, via prissignaler, til bedre markedsbalanse, vil holde i praksis. Dette er det ene hovedkriteriet vi vurderer endringen opp mot. Det andre hovedkriteriet er hvordan endringen påvirker berørte parter. Der hvor det har vært naturlig har vi også kommentert mulig påvirkning på overordnede landbrukspolitiske mål.

5.1.1 Vurdering av årsakssammenhengen

For å gjøre denne undersøkelsen mer analytisk har vi tatt for oss de to delene av årsakssammenhengen hver for seg. Vår utredning viser at det er flere aspekter ved markedet for fôrkorn som kan bidra til å dempe effekten man vil få av en overgang til én felles målpris.

5.1.1.1 Vil man få tydeligere prissignaler?

Felleskjøpet Agri, som i kraft av sin markedsrett er markedsregulator, er et samvirke som har interesse av å holde produsentenes risiko lav. Det er dermed ikke sikkert at FKA vil ønske å benytte muligheten til å ta mer selvstendig kontroll over prisforholdet mellom bygg og havre. Dagens ordning, hvor dette avklares i jordbruksforhandlingene, er i det minste forutsigbar, og det er i medlemmenes interesse. Nettopp på grunn av FKAs markedsrett vil andre aktører i praksis ikke kunne utøve mer prisfleksibilitet enn dem.

Markedsstrukturen, som er preget av vertikal integrering med lite salg av råvare på tvers, gjør at konkurransen om kornet står overfor kornprodusentene. Dette bidrar til at aktørene har insentiv til å imøtekomme produsentenes interesser, blant annet stabile og forutsigbare priser.

Tollkvotene og markedsreguleringen fjerner kraftfôrindustriens risiko for å bli sittende med for mye, for lite eller feil råvarer. En overføring av risiko til markedsaktørene kunne ha ført til en større innsats for å påvirke norsk fôrkornproduksjon. Den lave lønnsomheten i alle deler av kornhåndteringen er imidlertid et grunnleggende problem som står i veien for ethvert forsøk på å heve kvaliteten på det norske kornet. Slik situasjonen er i dag virker det dermed usannsynlig at bransjen skal ha høyere ambisjoner for norsk fôrkorn enn å bruke det opp. Dette gir grunn til å tvile på hvor stor adferdsendring man kan forvente av å gi aktørene mer kontroll over prisforholdet mellom bygg og havre.

5.1.1.2 Vil tydeligere prissignaler føre til bedre markedsbalanse?

Det kan være mulig for kornkjøperne å tilpasse seg produsentene ved å gi prissignaler i tide til innkjøp av såkorn. Slike tidlige prissignaler vil det imidlertid være knyttet usikkerhet til. Industriens behov bør også gjenspeiles i produksjonen av såkorn.

Pris er den viktigste faktoren som bestemmer bondens valg av kornart, men det er ikke den eneste. I enkelte områder kan det være klimatiske eller agronomiske forhold som klart favoriserer bygg fremfor havre eller motsatt. Man kan altså ikke forvente at alle fôrkornprodusenter vil respondere på signaler om endring i prisforholdet dem imellom.

Dersom prissignalene kommer tidlig nok og produsentene responderer slik at såingen blir i tråd med behovene, er det fortsatt igjen et stort rom for været til å påvirke hvordan avlingen blir.

Ettersom begge leddene i årsakssammenhengen framstår usikre i praksis, kan ikke Landbruksdirektoratet legge til grunn at det er sannsynlig at tiltaket vil ha den ønskede nyttevirkningen.

5.1.2 Berørte parters interesser

Hensynet til kornprodusentenes interesser er det viktigste argumentet som taler direkte imot en overgang til én felles målpris på førkorn. Kornprodusentenes kjerneinteresse er stabile og forutsigbare priser, slik at man har en garanti for at inntekten ikke blir vesentlig lavere enn planlagt. En sikring mot lave priser synes å være viktigere enn å ha muligheten til å ta ut gevinsten ved høyere priser enn antatt. Dette forslaget innebærer å overføre risiko fra kornkjøperne til produsentene. I situasjoner med for stor tilgang på en av kornartene vil produsentene måtte ta kostnaden, dersom kornkjøperne responderer på ubalansen med å justere prisforholdet. I dagens system har ikke kornkjøperne den muligheten. Produsentene er sikret gjennom at markedsregulator er forpliktet til å oppnå målpris på både bygg og havre.

Kraftfôrindustrien har på sin side ikke signalisert at forslaget om en felles målpris vil påvirke deres interesser i vesentlig grad. De oppfatter at deres interesser er godt ivaretatt i dagens system, som gir dem muligheten til å produsere kraftfôr i henhold til markedets etterspørsel og betalingsvilje. For eksempel påpeker markedsregulator Felleskjøpet Agri at prissignaler for kornproduksjon bør ha et mellomlangt tidsperspektiv, og de årlige jordbruksforhandlingene er nokså egnet til å sørge for det. Aktørene i industrien ser at forslaget kan gi dem noe mer fleksibilitet, men de er vel så opptatt av å påpeke at forslaget kan øke risikoen til produsentene og dermed redusere tilgangen på norsk førkorn. Helhetsinntrykket er at bransjen ikke ser hvordan dette forslaget isolert sett skal kunne utgjøre en positiv forskjell for dem.

Landbruksdirektoratets oppfatning er at tiltaket vil føre til en lavere netto nytte for de berørte partene enn nullalternativet.

5.1.3 Alternative løsninger

Å inkludere førhvete i noteringsgrunnlaget vil sannsynligvis ikke bidra til å øke produksjonen av førhvete, samtidig som en økt verdsetting av førhvete, innenfor målprissystemet, vil gå ut over produsentprisene på bygg og havre. Stimulering til økt produksjon av førhvete vil dessuten havne i konflikt med målet om størst mulig norsk produksjon av mathvete. I tillegg er ikke hvete like substituerbart som bygg og havre er med hverandre i kraftfôrproduksjon. Med dagens forutsetninger er det lite realistisk å få til en separat innsats for økt produksjon av førhvete. Det pågår en målrettet satsing mot økt produksjon av mathvete, og tilgangen på førhvete kommer helt an på hvor mye av hveten som ikke oppnår matkvalitet.

Én felles målpris på førkorn gir større spillerom til markedskreftene enn nullalternativet. En målpris kun på bygg er et alternativ hvor markedskreftene gis enda større spillerom. Det vil dermed øke styrken på både nyttevirkninger og kostnader, sammenlignet med én felles målpris. Ettersom vi har vurdert at summen av disse nyttevirkningene og kostnadene vil være negativ ved en felles målpris, må vi anta at summen vil være enda mer negativ ved en målpris kun på bygg. Det som trekker i motsatt retning, er at et slikt system er enklere å administrere.

5.2 Anbefaling

Oppsummeringen viser at

- 1) Det er usikkert om en overgang til én felles målpris på førkorn faktisk vil føre til tydeligere prissignaler. Dersom prissignalene blir tydeligere, er det usikkert om dette vil resultere i bedre markedsbalanse.
- 2) Hensynet til berørte parters interesser trekker i retning av å beholde dagens system.
- 3) De alternative løsningene synes ikke å være bedre enn hovedforslaget.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det ikke er overveiende sannsynlig at dette tiltaket vil ha den ønskede nyttevirkningen, altså føre til et bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel for henholdsvis bygg og havre. Det er mange forhold ved markedet for førkorn som kompliserer sammenhengen mellom tiltak og måltilstand. Videre innebærer tiltaket en kostnad i form av økt risiko for kornprodusentene, samtidig som det ikke medfører en særlig stor nyttevirkning for kraftfôrindustrien. Sammenlignet med nullalternativet mener vi at det er mer sannsynlig at summen av nyttevirkninger og kostnader blir mindre enn at den blir større.

Landbruksdirektoratet anbefaler å beholde dagens målprissystem.

Til slutt vil vi kommentere dette isolerte tiltaket i lys av den bredere konteksten det inngår i: ønsket om en høyere norskandel i kraftfôret. Vår oppfatning er at dette tiltaket alene, dersom det faktisk hadde virket etter hensikten, vil ha en begrenset effekt på bruken av norsk korn i kraftfôr.

Det kreves en mer helhetlig kursendring for at det skal ha noe for seg å legge til rette for mer markedstilpasning i markedet for fôrkorn. I dag er ikke artsfordelingen og den generelle kvaliteten på norsk fôrkorn avgjørende for kvaliteten på kraftfôret. Kraftfôrindustrien bruker riktignok det aller meste av det norske fôrkornet, men har i dag ikke høyere ambisjoner enn dét. Industrien er altså en avsetningskanal for norsk fôrkorn, men etterspørselen er begrenset av hensynet til å optimalisere ytelsen til kraftfôret. Dette er det de importerte råvarene som sørger for. Selv om man skulle klare å forbedre fordelingen mellom bygg og havre ved hjelp av en felles målpris, er det dermed begrenset hvor mye man kan heve norskandelen i kraftfôret på denne måten.

For at kraftfôrindustrien skal anse artsfordelingen og kvaliteten som en sentral problemstilling, kreves det et paradigmeskifte hvor størst mulig bruk av norske fôrressurser og størst mulig selvforsyningsgrad på førsiden er prioritert høyere enn i dag, sammenlignet med målet om størst mulig husdyrproduksjon. Mens en slik grunnleggende endring vil sørge for en større samlet etterspørsel etter norsk fôrkorn og også heve verdien på norsk korn, vil det redusere produksjonen av og selvforsyningsgraden for husdyrprodukter. Det er altså vanskelig å samtidig maksimere selvforsyningen av både husdyrprodukter og fôrressurser. Som daværende Norske Felleskjøp skrev i rapporten *Rom for norsk korn*, vil også et lavere ytende kraftfôr medføre et effektivitetstap som må tas ut på forbrukerne.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
