



Bygdeforskning

Jostein Vik

Førproduksjon, strukturutvikling og landbrukspolitikk



Rapport 4/2016

ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning
Universitetsenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29
Epost: post@bygdeforskning.no

Rapport 4/2016

Utgivelsesår: 2016

Antall sider: 47

ISSN 1503-2035

Tittel: Fôrproduksjon, strukturutvikling og landbrukspolitikk

Forfatter: Jostein Vik

Utgiver: Norsk senter for bygdeforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Fôrproduksjon og landbrukspolitikk

Prosjektnummer: 6344.00

Oppdragsgiver: Nortura SA og Tine SA

Stikkord

Landbrukspolitikk, kanalisering, fôrproduksjon

Foto: Odd Roger Langørgen

Forord

Denne rapporten er skrevet som en del av prosjektet «Fôrproduksjon og landbrukspolitikk», finansiert av Nortura SA og Tine SA.

Hensikten med rapporten er å komme med innspill til en kunnskapsbasert debatt om virkemidler og strategier for hvordan man kan forholde seg til noen av de utfordringene norsk landbruk står overfor – spesielt knytta til grovfôrbaserte husdyrproduksjoner, men også den regionale arbeidsdelinga i norsk landbruk.

Datamaterialet, ideene, og resonnementene som presenteres er imidlertid sprunget ut av en rekke avsluttede og pågående forskningsprosjekter jeg og kolleger ved Norsk senter for bygdeforskning har jobbet med, og som berører strukturutviklingen og produksjonsutfordringene i norsk landbruk. I arbeidet med dette prosjektet har jeg hatt stor nytte og glede av gode og til dels heftige diskusjoner med mange gode kolleger ved Bygdeforskning. Magnar Forbord, Harald Lein, Hilde Bjørkhaug, Egil Petter Stræte og Reidar Almås har vært viktige sparringspartnere. Spesielt viktig har arbeidet i prosjektet AGROPRO vært, der teamet ved Bygdeforskning har vært Magnar Forbord, Bjørn Egil Flø, og Renate Marie Butli Hårstad. Synspunktene, og eventuelle feil og mangler, er det likevel bare jeg som skal stå til rette for.

Rapporten presenterer et på mange måter utypisk forskningsarbeid i den forstand at det er en betydelig andel egne synspunkter i analysene. Jeg bygger på solide data, og jeg vil mene at resonnementene er valide, men det er helt klart gjort verdimeslige og politiske avveininger i analysene. Disse er det gjort rede for. Uansett, innretningen innebærer at denne rapporten dermed er både et innspill til og et bidrag i den pågående debatten om utviklingen av norsk landbruk.

Trondheim, 10. juni 2016

Jostein Vik

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Figurliste	6
1. Introduksjon.....	7
1.1 Overordna utfordringer i norsk landbruk og bakgrunnen for denne rapporten	7
1.2 Formål og videre oppbygging	9
2. Situasjons- og problembeskrivelse	11
2.1 Areal, bønder og produktivitet	11
2.2 Produksjon.....	15
2.3 Import	19
2.4 Bøndenes sosioøkonomiske utgangspunkt.....	22
2.5 Kort om driftsøkonomi og virkemidler	29
3. Drøfting	33
3.1 Større bruk, men mindre mat	33
3.2 Strukturendringa i melkeproduksjonen	35
3.3 En norsk landbruksmodell med komparative fortrinn?.....	36
4. Forslag til et knippe landbrukspolitiske justeringer	39
4.1 Litt generelt om virkemidler	39
4.2 Utfordringer og grep oppsummert	41
Referanser	47

Figurliste

Figur 1: Utvikling i jordbruksareal og fulldyrka areal	12
Figur 2: Utvikling i aktive jordbruksbedrifter og areal pr jordbruksbedrift.....	13
Figur 3: Sammenstilling av fylkesvis nedgang i fulldyrka jord (%) og gjennomsnittlig skiftestørrelse.....	14
Figur 4: Norsk matproduksjon målt i terajoule	15
Figur 5: Utvikling i matproduksjon og i befolkning fra 2000 til 2014.....	16
Figur 6: Norsk fôrproduksjon 2000 -2014, målt i terajoule	17
Figur 7: Kjøttimport (SSB 2016).....	19
Figur 8: Kjøttforbruk pr person. (Kilde: Helsedirektoratet, 2015. s 18)	20
Figur 9: Importen av melk og melkeprodukter (SSB 2016).....	21
Figur 10: Andel norsk vare i kraftfôr (hentet fra Norske fellekjøps innspill til Landbruks- og matdepartementets arbeid med ny melding til Stortinget).....	22
Figur 11: Andel av husholdsinntekt fra gårdsdrifta 2004 – 2014.....	26
Figur 12: Prosentvis sammensetning av brukerfamiliens samlede inntekter (Hentet fra Knutsen, 2015).....	27
Figur 13: Andel av husholdsinntektene som kommer fra gårdsdrifta, melk og andre produksjoner	28
Figur 14: Andel av husholdsinntektene som kommer fra gårdsdrifta, korn og andre produksjoner	29
Figur 15: Samla kostnader i jordbruket 2014, hentet fra Totalkalkylen for jordbruket 2015	32

1. Introduksjon

1.1 Overordna utfordringer i norsk landbruk og bakgrunnen for denne rapporten

Da Melding til stortinget nr. 9 (2011-2012) «Velkommen til bords» (Landbruks- og matdepartementet, 2011) ble presentert like før jul i 2011 markerte den et tidsskille. Produksjonsmål og produksjonsøkning ble igjen tema i landbruksdiskursen – og mål i landbrukspolitikken. Og det var gode grunner til dette: Den internasjonale matvarekrise i 2007-2008, den økende bevisstheten om at klimaendringene gjør matvareproduksjonen ute i verden sårbar, samt den pågående befolkningsutviklinga som gjør at vi i 2050 kommer til å være ca. 9.2 milliarder mennesker på kloden betyr at det vil være et stort behov for mat i verden. Et ekspertforum i regi av FAO estimerte i 2009/2010 at det vil bli behov for en økning i matproduksjonen på 70 % fram mot 2050. Den norske landbruksmeldinga tok derfor til orde for en økning i norsk landbruksproduksjon som skal tilsvare befolkningsutviklingen (Meld.st.9. 2011-2012). Dagens debatt fokuserer på to tett kobla mål: økt matproduksjon og landbruk over hele landet. Begge mål er utfordrende og under press. Og de berører et sentralt men lenge lite diskutert tema i landbrukspolitikken: kanaliseringspolitikken eller den regionale arbeidsfordelingen. Landbruket kan derfor sies å ha fått en ny historisk sjanse til vekst og utvikling. Men også noen nye utfordringer.

Utviklingen i sentrale produksjoner peker hverken i retning av økt produksjon eller landbruk over hele landet. Fra 2000 til i dag har landbruket gått fra en situasjon med overproduksjon av melk og storfekjøtt til en situasjon med en betydelig og økende import. Volumet i matproduksjonen har stagnert. Selvforsyningsgraden går ned. Og importen av både matvarer og fôringredienser har økt. Det importeres nå årlig ca. 20.000 tonn storfekjøtt, og meieriprodukter tilsvarende om lag 200 millioner liter melk. En har også gått fra en situasjon med vekst i samlet jordbruksareal til reduksjon i jordbruksarealet i hele landet. Antallet bruk med melk er halvert siden 2000, men melkeproduksjonen er opprettholdt og en kraftig vekst i ytelsen pr ku gjør at antallet melkekyr er redusert med nesten 20 %. Dette innebærer igjen at en økning i produksjon

av storfekjøtt enten må skje ved sjølvrekrutterende kjøttproduksjon, eller en reversering av produksjons- og strukturutviklingen i melkeproduksjonen. Nå, i 2016, kan det derfor synes som om landbruket ikke makter å benytte den historiske sjansen det ligger i at så vel verden der ute som befolkningen her hjemme trenger mer mat.

Mange diskuterer derfor landbrukspolitikken nå. Dette er dels drevet frem av utviklingen ute i verden, dels av de utfordringene norsk landbruk står overfor, og dels av at Regjeringen Solberg har satt en rekke landbrukspolitiske virkemidler under lupen, og også har initiert en egen jordbruksmelding. Nå er Norges bondelag i ferd med å jobbe fram et nytt næringspolitisk program, Norsk bonde og småbrukarlag har i kompaniskap med Per Olaf Lundteigen lansert en aksjon for en ny landbrukspolitikk, tidligere landbruksminister Lars Sponheim har avsluttet et forenklingsutvalg der både reform- og revolusjonsalternativer for framtidig landbrukspolitikk diskuteres, og professor Reidar Almås har tatt til orde for en «omstart» av norsk landbrukspolitikk i boka med samme navn. Når jeg i denne rapporten diskuterer landbrukets utfordringer og noen måter å tilnærme seg disse på er jeg derfor i svært godt selskap. Man kan undres om det er mer å si, om det er kunnskap som fortsatt mangler?

Når norsk landbruks utfordringer og den politikken som rammer dem inn debatteres så heftig, er det ikke fordi det mangler kunnskap om agronomi, om produksjonspotensialer i kjøtt, melk eller kornproduksjonene, om klimaeffekter eller om økonomien i norsk landbruk – her er kunnskapsproduksjonen omfattende. Men de strukturelle, kulturelle, sosiale og politiske endringene som finner sted i landbruket, og i samfunnet landbruket er en del av, er komplekse. Avgrensa studier gir bare i beskjeden grad gode indikasjoner på hvor man kan eller bør gå framover. Kanskje er det også slik at utfordringene i norsk landbruk inneholder motsetninger som gjør at problemene best kan beskrives som såkalte «Wicked problems», eller ondartede uløselige problemer? I så fall innebærer utfordringene at det heller enn beskrivelser av de aller beste løsninger må legges til rette for kunnskapsbaserte politiske valg om hva man ønsker å vektlegge, og hva man dermed prioriterer bort (eller ned) – og hvorfor? På denne bakgrunnen skal jeg i drøfte noen av de sentrale utfordringene landbruket står ovenfor, og sentrale landbrukspolitiske mål og virkemidler.

Før en går videre er det nødvendig å poengtere at selv om en rapport som dette er problemorientert er ikke norsk landbruk og norsk landbrukspolitik en fiasko. Snarere tvert om. Mange av de utfordringene man står ovenfor henger tett sammen med svært god måloppnåelse på mange områder. Det har vært en svært høy effektivitetsutvikling – ikke minst arbeidseffektivitet. Norske bønder har det jevnt over bra, og husholdsinntektene er gode. Dyrevelferden i Norge er på verdenstoppen. I deler av landet preges fortsatt kulturlandskapet av aktive og levende bygder. Likevel, det er enkelte sentrale utfordringer. Det er disse rapporten handler om.

1.2 Formål og videre oppbygging

Landbruk er så mangt, og det er ikke min hensikt å se på alle sider ved norsk landbruk i denne rapporten. Jeg skal blant annet ikke ta for meg produksjonen av frukt og grønt, selv om dette er et område med betydelig vekstpotensial. Heller ikke vil jeg gå dypt inn på tema knyttet til landbrukets produksjon av varer og tjenester som ikke er matproduksjon eller spesielle tema knyttet til produksjon og distribusjon av spesialmat og nisjeprodukter. Mitt primære fokus er på distriktslandbruket og de grovfôrbaserte husdyrproduksjonene, men kornproduksjon, kraftfôrpolitikk og produksjon av hvitt kjøtt henger sammen med de grovfôrbaserte produksjonene og det er nettopp arbeidsdelingen mellom korn og grovfôrproduksjoner – mellom landbruk i sentrale strøk og landbruk i distriktene – som er kjernen i kanaliseringspolitikken – og et underliggende tema i den pågående landbruksdebatten. Derfor vil dette måtte bli et sentralt tema.

Hensikten er:

- i. Å bidra til en kunnskapsbasert debatt om virkemidler i landbrukspolitikken generelt og den regionale arbeidsdelingen spesielt, gjennom
- ii. Å diskutere sammenhenger mellom strukturelle endringer i husdyrproduksjonen og endret arealbruk og fôrproduksjon.
- iii. Drøfte hvordan virkemiddelbruk – herunder den regionale arbeidsdelingen – påvirker arealbruk, samlet fôrproduksjon og storfekjøttproduksjon.

- iv. Drøfte hvordan ulike modeller for arbeidsdeling kan bidra til stabilisering av arealbruken og økt storfekjøttproduksjon.

Notatets videre oppbygging er slik at jeg i kapittel 2 presenterer en situasjons- og problembeskrivelse. Jeg går kort gjennom utvikling med hensyn til arealnedgang, produksjonsutvikling, import og endringer i bøndenes sosioøkonomiske kontekst. Jeg drøfter også landbrukets inntektsstruktur og hva som er mulighetsrommet for å påvirke gjennom virkemidler. I kapittel 3 drøfter jeg utviklingen i landbruket mer i sammenheng, før jeg i kapittel 4 skisserer et knippe av satsingsområder hvor det kan settes inn tiltak.

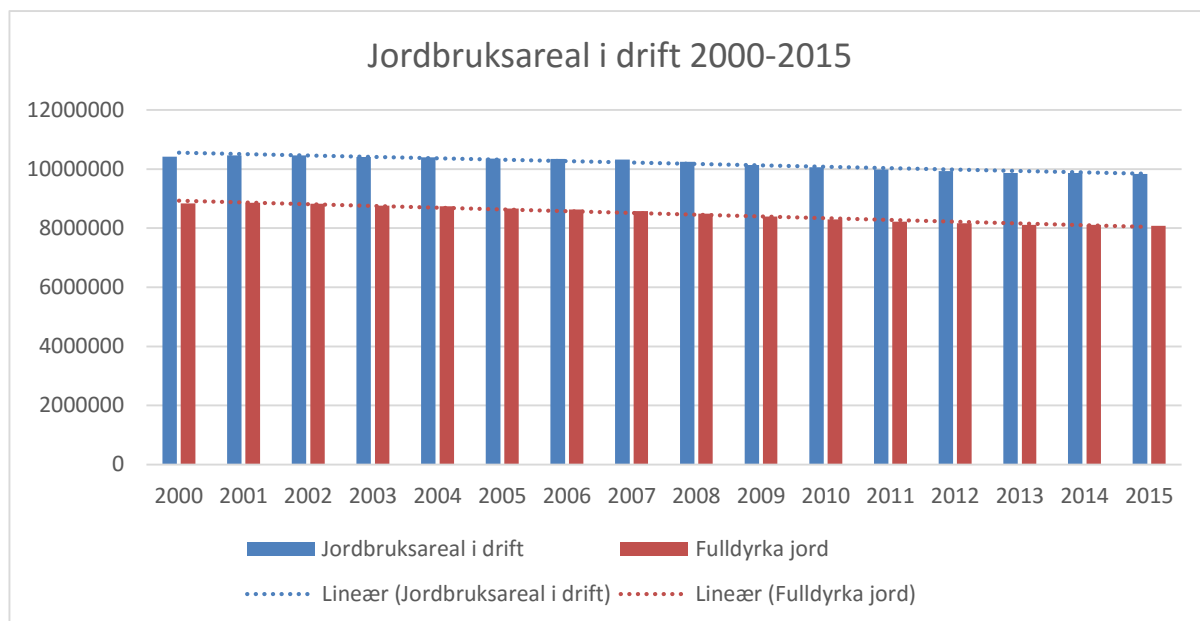
2. Situasjons- og problembeskrivelse

En analyse av hva som er problemene i norsk landbruk og hva som eventuelt kan være botemidler på de problemene som finnes, krever at man har et riktig bilde av situasjonen. I dette kapittelet skal jeg forsøke å oppsummere noe av det som er viktig å ta med seg videre i en analyse. Dette er tema knyttet til i) areal, ii) produksjon, iii) marked og import, iv) sosiokulturelle endringer, driftsøkonomi og virkemidler. Omfattende strukturelle endringer har pågått i landbruket i lang tid.¹ Her vil jeg presentere noen overordna utviklingstrekk, og se noen av dem i sammenheng før jeg går over til en grundigere diskusjon i kapittel 3.

2.1 Areal, bønder og produktivitet

Jordbruksareal i Norge er en knapp ressurs. Mindre enn 3 % av arealet er dyrka jord og i tillegg er mye av jorda oppstykket, noe er brattlendt og den er spredt på svært mange eiere. Det er om lag 180 000 landbrukseiendommer i Norge, men bare vel 40 000 aktive bruk i dag. Det betyr at mye av jorda som drives er leid. Nå er situasjonen den at gjennomsnittsbonden leier mer jord enn han/hun eier selv (Forbord et al., 2014).

¹ Forskningsprosjektet «Structures» hadde et spesielt fokus på strukturelle endringer i landbruket. En del informasjon kan finnes her: <http://structures.bygdeforskning.no/>. En artikkel som ser på struktur i fht. leiejordsproblematikken er Forbord, Bjørkhaug, & Burton, 2014, strukturutvikling i kyllingsektoren Vik & Bjørkhaug, 2015, og i melkesektoren Almås & Vik, 2015.

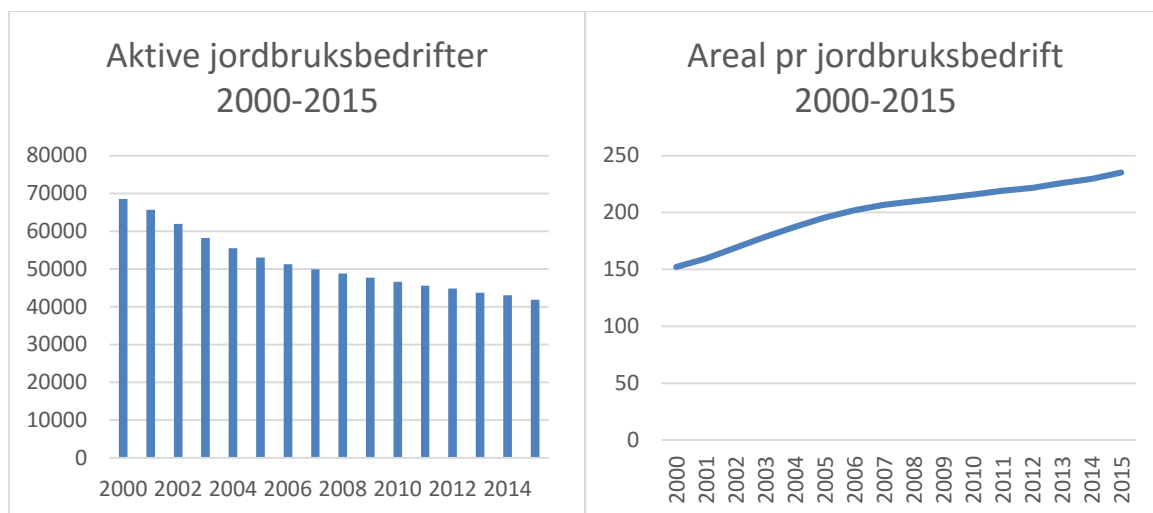


Figur 1: Utvikling i jordbruksareal og fulldyrka areal

I 2015 var det 9 837 005 dekar jordbruksareal i drift. Det har vært en jevn nedgang i areal i perioden 2000 til 2015. Nedgangen i fulldyrka areal har vært på 756 000 dekar, mens nedgangen i samla jordbruksareal i drift har vært noe lavere, fra på 584 000 dekar. Utviklingen er fremstilt i figur 1.

Noe av arealavgangen for fulldyrka jord skyldes at en del av det fulldyrka arealet har blitt omklassifisert fra fulldyrka til anna jordbruksareal (overflatedyrka beite e.l.), men omfanget tilsier at avgangen likevel er betydelig. Det er mange grunner til at jordbruksareal går ut av drift. Noe skyldes nedbygging på grunn av veksten i byer og tettsteder, nye veier o.l., men mye skyldes også at bønder legger ned drift av marginale jordbruksarealer.

Antall jordbruksbedrifter går også ned. Fra 2000 til 2015 har antallet bønder sunket fra i underkant av 70 000 til vel 40 000. Dette innebærer dermed at arealet pr bonde har økt. I 2000 var gjennomsnittlig areal pr bruk ca. 150 dekar, mens det i 2015 er i overkant av 235 dekar (Statistisk sentralbyrå (SSB), 2016). Det er dessuten viktig å ha med seg at dette økte arealet pr bruk kommer som leid jord. De eide enhetene vokser bare i beskjeden grad.

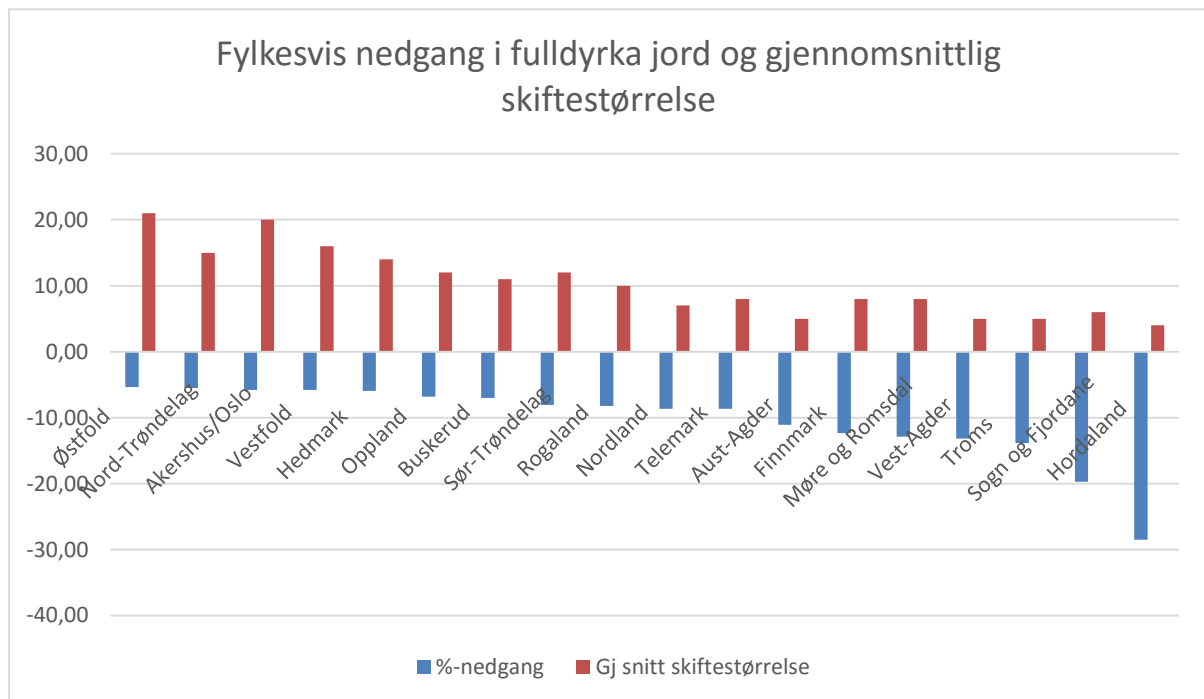


Figur 2: Utvikling i aktive jordbruksbedrifter og areal pr jordbruksbedrift

Færre bønder og mer areal pr bruk betyr at bøndene klarer å drive mer areal på den tida de har til rådighet. Arbeidsproduktiviteten øker. I et notat fra NILF heter det at «Produktivitetsveksten i norsk jordbruk, målt som totalfaktorproduktivitet, var 1,65 prosent årlig fra 1990 til 2009 (...) Med nærmest uendret produksjonsverdi i perioden, noe økende bruttoprodukt og redusert faktorinnsats har det vært betydelig produktivitetsvekst» (Kjølseth & Pettersen, 2012). Noe av det som skjer i norsk landbruk er at kapitalinnsatsen øker på «bekostning» av arbeidsinnsatsen. Produktivitetsveksten har fortsatt også etter 2009. I følge Budsjettnemnda for jordbruket økte bruttoproduktet i jordbruket med 2,8 prosent årlig i perioden 2004-2014. Bak denne økningen ligger både arbeidsinnsats og kapitalinnsats, men økningen i arbeidsproduktivitet var langt høyere enn økningen i kapitalproduktivitet, hhv. 4,4 mot 0,6 prosent årlig økning (Budsjettnemnda for jordbruket, 2015). Det vil i praksis si at norske bønder investerer i maskiner og utstyr for å redusere innsatsen av arbeid per produsert enhet.

Intensiv bruk av arealene er imidlertid arbeidskrevende. Når arbeid byttes med kapital kan arealbruken bli mer ekstensiv, i hvert fall slik dette byttet skjer i Norge hvor arbeidshender skiftes med melkeroboter; små slåmaskiner med store slåmaskiner; små skurtreskere med store skurtreskere osv. Produktivitetsutviklingen i norsk landbruk innebærer altså at areal og arbeid byttes ut med kapital. Det er modernisering i praksis.

Hverken den beskrevne utviklingen eller konsekvensene er jevnt fordelt. Dersom man bryter ned data på arealnedgang på fylker er det noen fylker som har en betydelig høyere arealnedgang enn andre. De med mest prosentvis nedgang i fulldyrka areal er Hordaland, Sogn og Fjordane, Troms, Vest-Agder og Møre og Romsdal. Minst nedgang er det i Østfold, Akershus/ Oslo, Vestfold, og Hedmark, Oppland og Buskerud. Det er flere trekk ved den regionale fordelingen som er interessant. Spesielt påfallende er sammenhengen mellom arealnedgangen og skiftestørrelse. Setter man sammen fylkesvis oversikt over fylkesvis prosentvis arealnedgang og en fylkesvis oversikt over gjennomsnittlig skiftestørrelse (Stokstad & Krøgli, 2012) fremtrer et tydelig mønster.



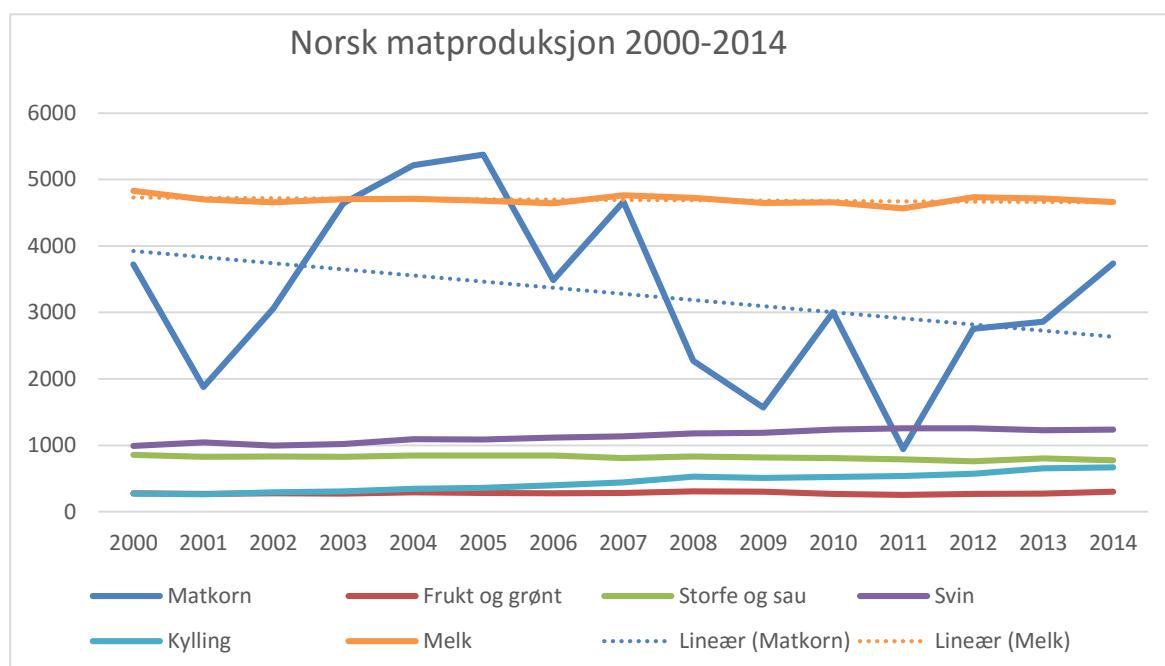
Figur 3: Sammenstilling av fylkesvis nedgang i fulldyrka jord (%) og gjennomsnittlig skiftestørrelse

I figur 3 ser vi at det er en sterk sammenheng (korrelasjon på 0,707) mellom skiftestørrelse og nedgang i fulldyrka jord. I Hordaland, der den gjennomsnittlige skiftestørrelsen er 4,4 dekar er også arealavgangen størst, mens Østfold, som har størst skiftestørrelse, på drøyt 20 dekar, er arealavgangen minst. Dette indikerer at det er en sterk sammenheng mellom hvor tungdrevne arealer et bruk har og omfanget av arealnedleggelse.

2.2 Produksjon

Mat

Som vi så ovenfor har det vært en stor vekst i produktivitet i jordbruket. Mye av dette er arbeidsproduktivitet – man produserer mer pr time arbeid man legger inn i produksjonen. Vi skal nå se litt på hva som har skjedd i norsk landbruk når det gjelder produksjon. I figur 4 presenteres den overordna utviklingen i produksjon av norsk mat, målt i energi (terajoule).²



Figur 4: Norsk matproduksjon målt i terajoule

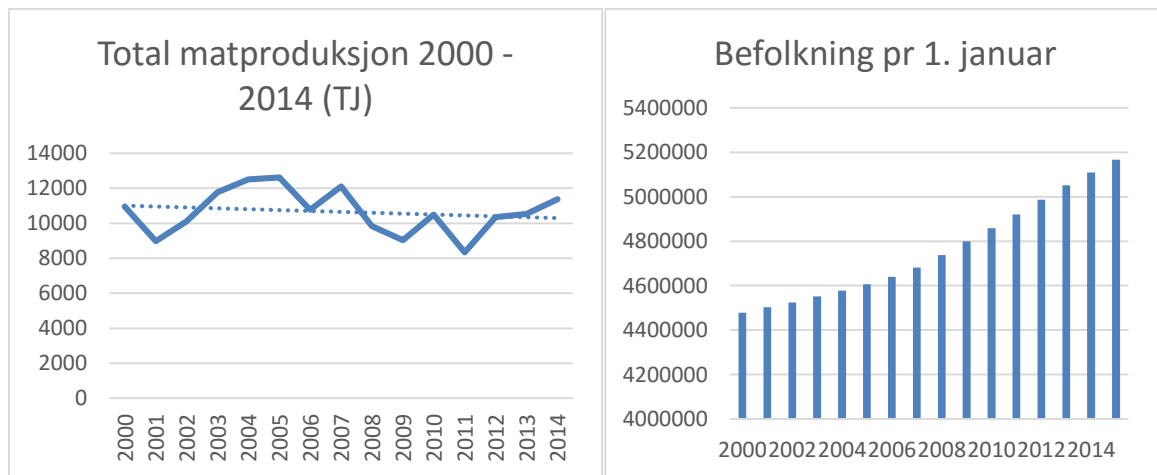
Vi ser i figur 4 at i det store bildet har både frukt og grønt, storfe og sau i all hovedsak hatt en nokså stabil produksjon målt i energi. Tabellen viser med all tydelighet at når man måler produksjonen i energi er det to produksjoner som er klart viktigst for den

² Oversikten over den totale produksjonen i norsk jordbruk målt i energi kommer fra et arbeid utført av Magnar Forbord og undertegnede i forbindelse med en foreløpig upublisert artikkel «Labor, land or capital? Investigating the political economy of increased food production.» Data er satt sammen ved hjelp av data fra SSB, Norske fellekjøp og Budsjettneemda for jordbruket. Omregning er gjort ved hjelp av tall fra Norsk landbruksrådgiving (mht fôr), og Helsedirektoratet (mht mat). 2015 er ikke inkludert her, men 2015 var et godt kornår, og ville ha gjort et positivt utslag for matkornkurvene.

norske matproduksjonen. Det er melk og det er matkorn. Ser vi kjøttproduksjonen samla kommer den på tredjeplass. En konsekvens av dette er at relativt små prosentvise endringer i produksjon av matkorn- og melkeproduksjon vil gjøre store utslag på selvforsyningsgraden. Vi ser videre at melkeproduksjonen har hatt en svakt synkende produksjon, mens produksjonen av matkorn er sterkt svingende – her gir avlingsvariasjonene fra år til år stort utslag – men også for korn har trenden vært nedgående.

Det er to typer kjøtt som har hatt en langsiktig vekst i produksjonsvolum: svin og kylling – kraftfôrbaserte produksjoner. Selv om dette samlet sett utgjør en relativt beskjeden andel av den totale matproduksjonen målt i energi, er den totale veksten i produksjon og forbruk av svin og kyllingkjøtt vært betydelig. En nedgang er heller ikke ventet. Selv om viktige rammevilkår fastlegges i den norske landbrukspolitikken kan imidlertid bare i begrensa grad tilskrives veksten i disse produksjonene norsk landbrukspolitikk. Tilsvarende mønster i produksjons- og forbruksvekst kan ses i store deler av den vestlige verden.

Oppsummert er altså produksjonen av mat i Norge svakt synkende målt på energibasis (GJ), som vist i figur 5. Samtidig er befolkningen jevnt økende.



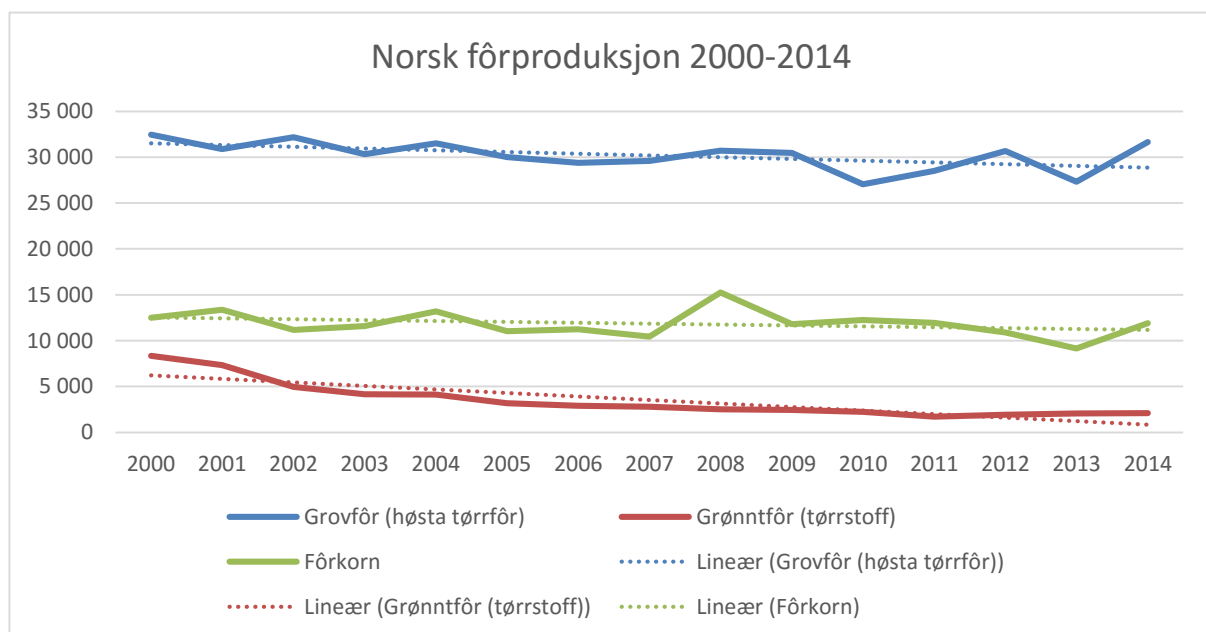
Figur 5: Utvikling i matproduksjon og i befolkning fra 2000 til 2014

Matproduksjonen pr innbygger synker altså. I 2000 produserte norsk landbruk knapt 2,7 gigajoule pr innbygger, mens landbruket mellom 2011 og 2014 produserte mellom 1,9 og 2,5 gigajoule pr innbygger.

Det har vært bred enighet om å ta vare på et landbruk over hele landet. Det har også vært enighet om at matproduksjonen skal økes. Og disse to henger sammen. Likevel ser det ut til å være utfordrende å nå dem. Slik jeg ser det bør produksjonsmålet ha prioritet. Begrunnelsen for dette er at dersom norsk landbruk ikke makter å levere de varene forbrukerne etterspør, fylles dette gapet med økende import. Resultatet av dette er at forbrukeren venter seg til importerte varer, og det mentale grensevernet eroderer. I tillegg etablerer dagligvarebransjen kontakter og importgater på enda flere varelinjer. Konsekvensen av dette er også et erodert grensevern. Og grensevernet er forutsetningen for mye av landbruksproduksjonen i Norge. Uten et effektivt grensevern på nøkkelprodukter for norsk landbruk blir det enda mer krevende å ivareta landbruk i Norge – og spesielt i de marginale jordbruksområdene.

Fôr

Norsk landbruk er i stor grad et husdyrproduserende land. Ved siden av matkorn produseres det kjøtt og melk basert på drøvtyggerfôr. Ca 90 % av det norske arealet brukes til produksjon av fôr, enten fôrkorn eller grovfôr. Et bilde av utviklingen i fôrproduksjonen er derfor avgjørende for diskusjonen om utfordringene i norsk jordbruk. Figur 6 nedenfor viser produksjonsutviklingen for de ulike fôrproduksjonene grønnfôr, fôrkorn og grovfôr.



Figur 6: Norsk fôrproduksjon 2000 -2014, målt i terajoule

Vi ser for det første at det har vært en svært tydelig nedgang i produksjonen av grønnfôrvekster fra 2000 og fram til i dag. Grønnfôr er energirikt og godt drøvtyggerfôr, men statistikken viser med all tydelighet at dette er noe norske bønder har valgt vekk. Figuren viser også en tydelig nedadgående tendens for grovfôr totalt sett, og en noe svakere nedadgående trend for fôrkorn. Her ville 2015 også slått positivt ut da 2015 var et godt kornår.

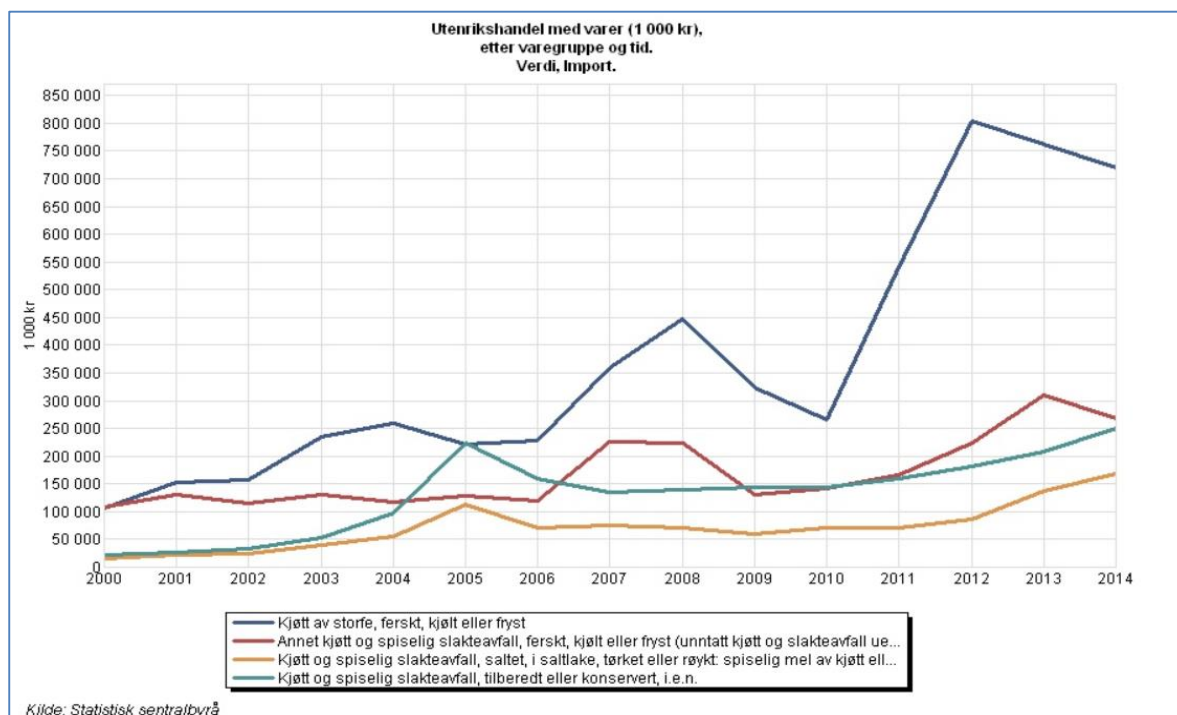
Samla sett er altså bildet nokså entydig. Det produseres stadig mindre – både mat og fôr – samtidig som befolkningen øker. Vi kan ønske oss intensivering. Vi kan endog ønske oss bærekraftig intensivering. Men det er likevel ikke den veien det går. Samla sett ekstensiveres norsk landbruk. Det betyr igjen at til tross for en positiv arbeidsproduktivitetsutvikling er det mye som tyder på at i gjennomsnitt er norsk landbruk passert et vippepunkt, og arealproduktiviteten er på vei ned.

Arealbruksutredningen som ble gjennomført av AgriAnalyse, Norsk senter for bygdeforskning, Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning, Bioforsk og Skog og landskap i 2014³ viser også at mer mat fra norske arealer er mulig. Ressursgrunnlaget er tilstede, men arealene i Norge brukes mer og mer ekstensivt. For det første er det en utvikling i retning av lavere avlinger. For det andre er det en dreining i retning av planteproduksjoner som er mindre intensive. Det vil igjen si at bøndene ikke henter så mye energi og proteiner ut av hver arealenhet som de kunne ha gjort. Kort sagt: I stedet for en ønska intensivering av norsk jordbruk ser vi en økende ekstensivering. Og hvorfor det? Dette er spørsmål man ikke kan finne svar på i analyser av ressursgrunnlaget alene. Men før vi går over til en drøfting av disse forholdene er det rimelig å se kort på importen av mat og fôr.

³ (Arnoldussen et al., 2014)

2.3 Import

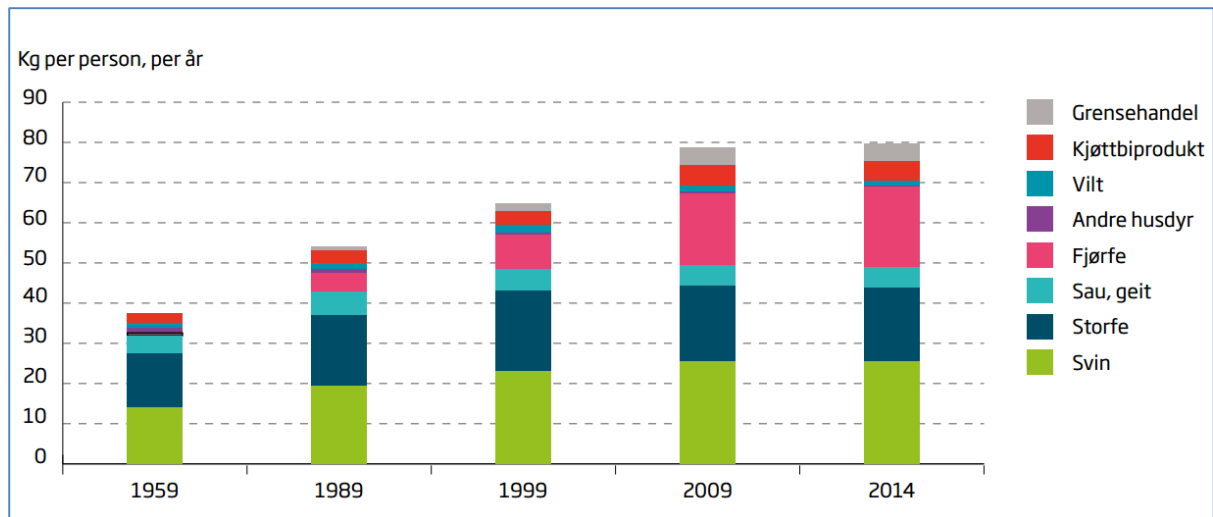
Import er viktig for norske forbrukere og for norsk landbruk. Man kan si at på grunn av importen er det ikke krise for hverken produsenter eller forbrukere til tross nedgangen i norsk mat- og fôrproduksjon. Importen dekker opp for den manglende nasjonale produksjonen, slik at forbrukerne får kjøpt det de trenger av mat. Samtidig konkurrerer importen ut norsk produksjon på en rekke områder. Nedenfor skal jeg kort vise noen hovedtall for utviklingen i import av mat og fôr.



Figur 7: Kjøttimport (SSB 2016)

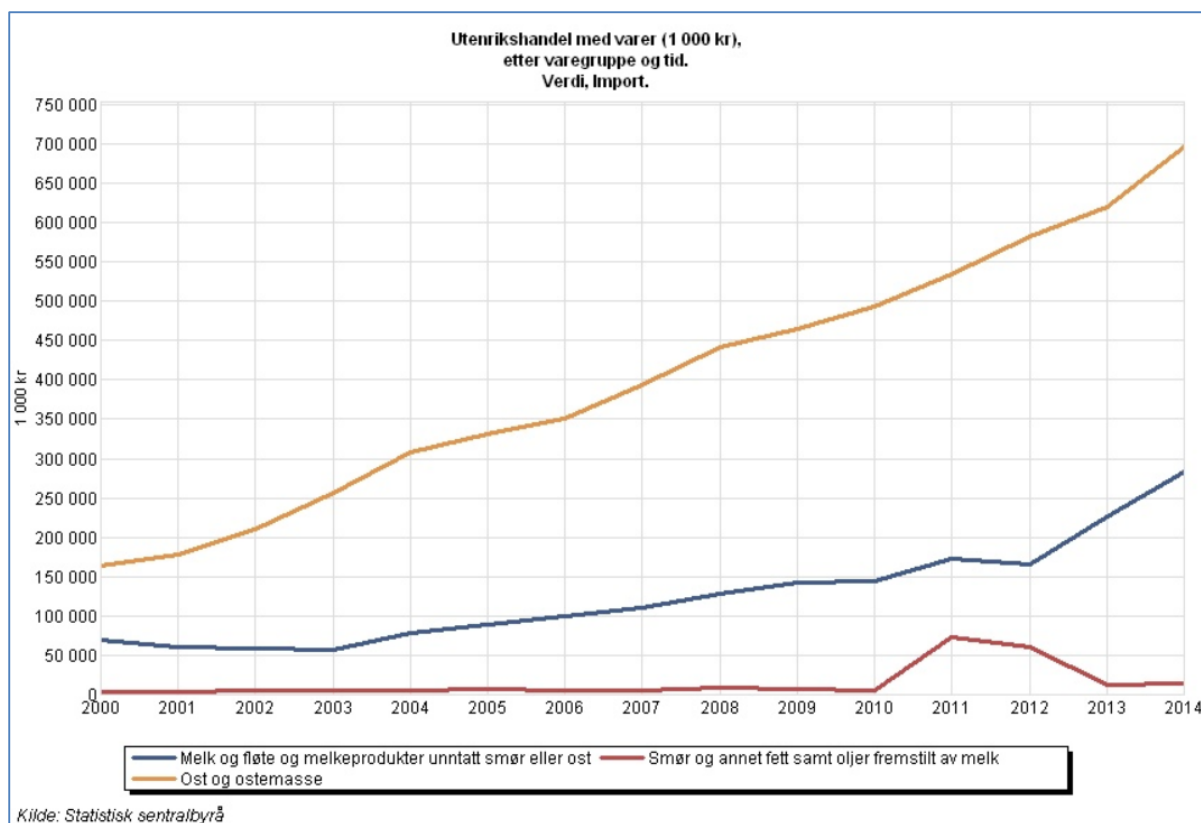
Figur 7 presenterer utviklingen i kjøttimport fra 2000 til 2014. Eksempelvis ser vi at det har vært en markant økning i importen av storfekjøtt. Det importeres storfekjøtt for mellom 700 og 800 millioner NOK. Dette utgjør store beløp i tapt verdiskaping for norsk matindustri. Kjøttimporten er påvirket av flere forhold. For storfekjøtt er et viktig forhold at det produseres færre kalver fra melkeproduksjonen på grunn av at det nå er færre kyr som står for melkeproduksjonen. For det andre øker befolkningen, og det er den viktigste driveren for økning av den totale importen av kjøtt. For det tredje er det en del langsiktige forbrukstrender som påvirker hva den økende befolkningen faktisk etterspør. I figur 8, hentet fra Helsedirektoratets årlige oversikt over utviklingen i

kostholdet, vises at i den perioden vi har sett på i denne rapporten, fra årtusenskiftet til 2014, har forbruket av kjøtt pr person økt med ca. 15 kg. Men vi kan også se at dette i all hovedsak dreier seg om kylling. Det eneste kjøttet vi spiser mer av er kylling – og den er produsert i Norge. Importveksten skyldes altså en kombinasjon av synkende nasjonal produksjon og en økende befolkning.



Figur 8: Kjøttforbruk pr person. (Kilde: Helsedirektoratet, 2015. s 18)

Figur 9 presenterer importen av melk og melkeprodukter. Her er utviklingen enda mer dramatisk. I perioden fra 2000 til 2014 har importen av melk og melkeprodukter økt fra i overkant av 200 millioner NOK til opp mot en milliard NOK. Lite tyder på at utviklingen skal snu. Her er det spesielt import av yoghurt, oster og smaksatt melk, som ikke har den samme tollbeskyttelsen som konsummelk, som står for økningen.

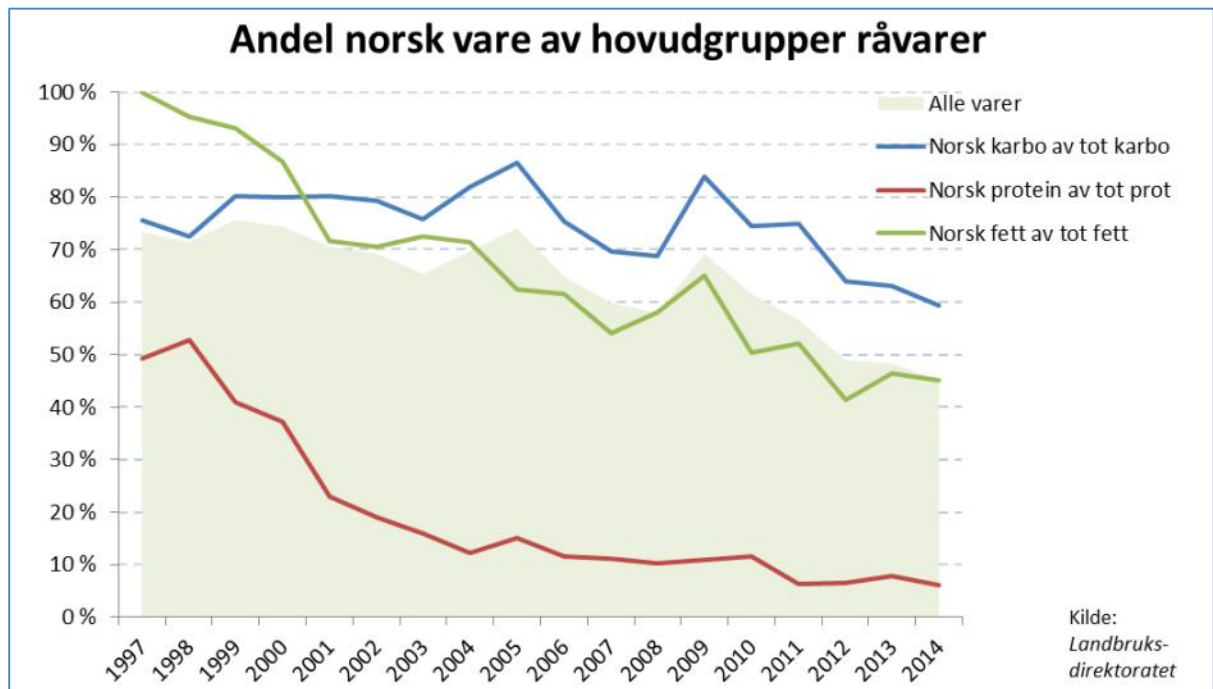


Figur 9: Importen av melk og melkeprodukter (SSB 2016)

For matkorn er utviklingen også beslektet. Her har det vært en stor økning i importen av kornblandinger og halvfabrikata som omgår den norske tollbeskyttelsen. For korn kommer fôrkornimporten i tillegg. I debatten er det spesielt importen av protein som er holdt frem som en utfordring. Figur 10 presenterer andelen norsk vare i fôrråvarene. Både for karbohydrater, fett og protein synker den norske andelen, og importen øker. For protein kom det et markant fall etter at det ble forbudt å bruke kjøttbeinmel i fôret, og dette har man ikke maktet erstatte med norske råvarer.

Den totale norskandelen i fôret er en utfordring av mange grunner. For det første er det en total økning i bruken av kraftfôr som har med veksten i de kraftfôrkrevende produksjonene å gjøre. Hverken fjôrfe eller svinproduksjonene har høy andel importert vare i blandingene, men den totale økningen i kraftfôr i kombinasjon med stagnert norsk produksjon gjør likevel sitt til at importbehovet øker. For det andre innebærer strukturutviklinga og avdråttutviklinga vi har sett at kraftfôrandelen og importandelen i kraftfôret øker i melkeproduksjonen. Når man legger til at det er vanskelig å få til en

høy nok produksjon av protein når man ikke skal bruke beinmel i fôret, innebærer dette til sammen et markant økt importbehov.



Figur 10: Andel norsk vare i kraftfôr (hentet fra Norske felleskjøps innspill til Landbruks- og matdepartementets arbeid med ny melding til Stortinget)

Jeg har nå gått gjennom noen strukturelle trekk i norsk landbruk som bidrar til arealnedlegging, synkende produksjon og økt import. Disse bidrar med viktige, men selvsagt bare fragmenter av det bildet som trengs for å forstå utviklingen. All produksjonen i norsk landbruk forutsetter bøndenes arbeid. Det er derfor nødvendig å se på rammene for bøndenes innsats.

2.4 Bøndenes sosioøkonomiske utgangspunkt

Fotosyntesen og husdyras produktivitet er essensielt for landbruket, men det er bøndenes arbeid også. En god forståelse av bøndenes situasjon og velferd er like avgjørende som forståelse for plantenes vekst, jordas lagelighet og dyrenes velferd. Sentralt for å forstå bondens situasjon i dagens samfunn er en erkjennelse av at oppbyggingen av velferdsstaten og moderniseringen av bygdene innebærer at bønder i dag i større og større grad vil leve, og lever, som andre folk i bygda. I et slikt perspektiv

gir det mening at melkebønder bygger fjøs med melkerobot selv om det landbruksøkonomisk ikke betaler seg. Det gir i mange tilfeller hverken mer penger eller mer fritid, men det gir muligheter og fleksibilitet til både å lage en arbeidsdag de kan leve med og et sosialt liv både bonden og familien kan fungere i.

Selv om det er noe utilstrekkelig, kan vi belyse og drøfte noen av disse sosioøkonomiske forholdene og endringene gjennom et blikk på bondehusholdenes økonomiske hverdag.

Prinsipielt kommer bøndenes inntekter fra fire kilder. i) Priser, ii) Skjermingsstøtte (eller importvern), iii) Overføringer, og iv) andre inntekter, eller det man kan kalle bøndenes egensubsidiering. Alle disse inntektskildene er dels politiske og dels markedsbestemte, og alle er omgitt av sosiale og kulturelle beskrankninger. I jordbruksforhandlingene diskuteres og vedtas det målpriser for ulike varer og varegrupper. Dette er priser bøndene skal kunne oppnå gitt at importvernet fungerer, at det er markedsbalanse og at bøndene fyller gitte effektivitetsnormer. Det er dermed klart at også pris er et politisk bestemt virkemiddel. Det betyr ikke at partene eller myndigheten står fritt til å bestemme prisen. Forbrukernes respons på priser styres ikke av politikerne. Blir melk for dyrt kjøper folk juice, blir norsk yoghurt dyrere velger kundene importert, går prisen på storfe opp går forbruket av kylling opp heller enn norsk storfe osv. Som politisk virkemiddel er dermed prisene vanskelig å bruke i stor grad når importvernet ikke kan skrus tilsvarende opp. Det er da også grunnen til at de store samvirkeforetakene har pekt på at en må være forsiktige med å fremforhandle prisøkninger som i for stor grad utfordrer importvernet. For den enkelte bonde er det mulig å hente mer inntekt gjennom priser ved å øke produksjon der det er mulig. I de siste årene har dette vært en viktig strategi for bønder som har hatt kapasitet for økt produksjon. Gjennomgangen i forrige kapittel viser at det er marked for å øke produksjonen betydelig i flere produksjoner dersom man makter å begrense importen.

Importvernet er politisk bestemt. Politikerne kan ideelt sett bestemme hvor skjermet en produksjon skal være. I realiteten er denne friheten begrenset av Norges internasjonale avtaler, spesielt WTO-avtalen og av EØS-avtalen. Landbruk er ikke en del av EØS avtalen, men begge avtaler inneholder nokså klare intensjonsklausuler som handler om at man skal bevege seg i retning av mer frihandel heller enn mindre. Dette begrenser

det politiske handlingsrommet. De politiske omkostningene ved å styrke grensevernet vesentlig kan derfor oppleves store. Effekten av importvernet påvirkes imidlertid av prisutviklingen og av valutakurser. Økende priser i Norge begrenser effekten av importvernet (når det er kronetoll), mens økende utenlandske priser gir et sterkere importvern. Det samme gjør ei svak krone. Importvernet fungerer derfor innenfor rammen av internasjonale markeder. Samtidig har både debattene om prosenttoll/kronetoll og avtalen om å avvikle Jarlsbergosten vist at det er politisk handlingsrom i begge retninger – dersom det er politisk vilje.

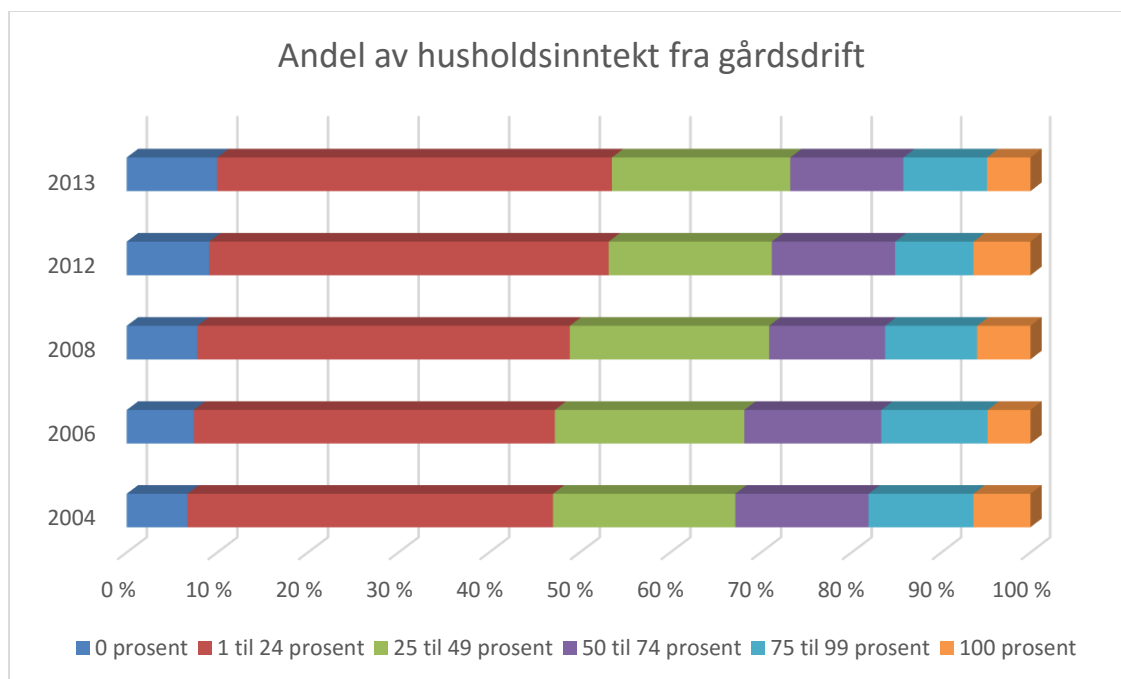
Overføringene forhandles det om årlig. De årlige forhandlingene er gjerne beskrevet som en bærebjelke i den norske landbruksmodellen. De siste årene har landbruket, ved Norsk bondelag og Norges bonde- og småbrukerlag, i forhandlinger med Landbruksdepartementet klart å forhandle seg til en samla sum med overføringer på ca. 14,5 milliarder kroner. I realiteten er svært mye av overføringene låst i allerede etablerte ordninger som utgjør store deler av bøndenes inntekter. Det det reelt sett forhandles om er derfor ikke den totale summen, men de marginale endringene i beløpet fra året før, og justeringer i ulike ordninger. Erfaringsmessig er påplussinger og store endringer i ordningene vanskelige å fremforhandle. En betydelig stivhengighet, eller institusjonell treghet, begrenser handlingsrommet. For det første vil landbrukets parter kjempe for å bevare allerede eksisterende ordninger og beløp til disse, for det andre vil Landbruksdepartementet og ikke minst Finansdepartementet forsøke å begrense vesentlige økninger. Dette er også begrensa med hensyn til andre sektorer som også vil ha legitime krav til påplussinger i statsbudsjettene. For det tredje vil regjeringens beslutningsevne begrenses av at avtalen skal vedtas i Stortinget etter at den er sluttforhandla. Forhandlingsinstituttet er dermed et godt eksempel på det som i statsvitenskapen kalles «checks and balances», der ulike delsystem i et system kontrollerer og begrenser hverandre. Poenget med denne gjennomgangen er å vise at det er lite sannsynlig at man med det nåværende forhandlingssystemet kan få gjennom store endringer om dette ikke skulle komme som en følge av et eller annet eksternt sjokk, som påvirker endringsviljen i systemet som helhet. Jeg sier ikke med dette at landbrukets parter ikke skal kjempe for økninger og justeringer på viktige områder,

snarere tvert imot. Det er viktig at de gjør det. Avtaleinstituttet avhenger av det, og det er også områder der avtalte endringer kan ha store effekter – på godt og vondt.

Et element som sjeldnere er framme når det er snakk om bøndernes inntektstruktur er det bønder henter inn enten ved ulike former for tilleggsnæring eller ved andre jobber. Det er velkjent at mangesysleriet er et sentralt trekk ved norsk landbruk. Samtidig har mange landbruksministre opp gjennom tidene lagt vekt på at bøndene i større grad skal bli heltidsbønder. Ser man på arbeidsproduktivitetsutviklingen og den stadige økningen i størrelsen på brukene skulle man også tro at det var den veien det gikk. Men det er det ikke. Norsk landbruk er og blir pluriaktivt. Tar man utgangspunkt i brukerfamiliens inntekt ser vi at betydningen av andre inntekter øker.

I figur 11 presenteres statistikk som viser hvor mye av gårdbrukernes husholdsinntekter som kom fra gårdsdrifta.⁴ For det første ser vi at i 2013 har omtrent halvparten av husholdene mindre enn 25 prosent av husholdsinntektene fra bruket. Hele 70 % har mindre enn 50 % av inntekten fra gårdsdrifta, og bare knapt 15 % av brukene henter ut mer enn 75 % av husholdsinntekta fra gårdsdrifta. Vi ser også at den andelen som henter ut mest, har minka de siste 10 årene, mens andelen som henter ut mindre har økt.

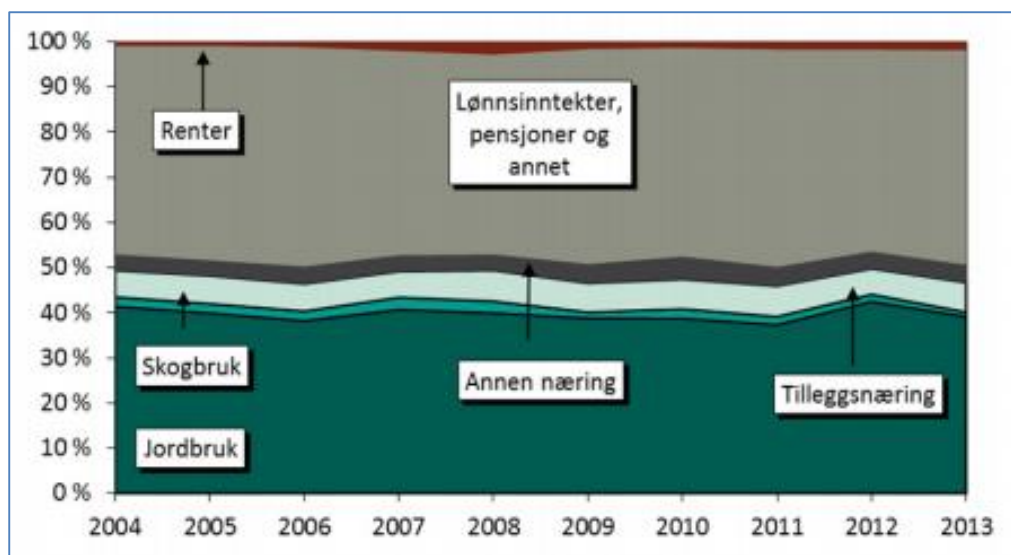
⁴ Data er hentet fra Trender i Norsk landbruk 2004, 2006, 2008, 2012, og 2014. 2010 mangler, og 2014 tallene er ført opp som 2013



Figur 11: Andel av husholdsinntekt fra gårdsdrifta 2004 – 2014

Tilsvarende tall kan ses i oversikter fra NIBIO (tidligere NILF), selv om datagrunnlaget i Driftsgranskingene er fokusert på data fra ca 1000 «yrkesmessig drevne bruk», og ikke speiler bredden i landbruket i samme grad som Bygdeforskningens undersøkelse «Trender i norsk landbruk». I «Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2015», slås det likevel fast at «Jordbruk og annet arbeid i kombinasjon har lange tradisjoner. Inntekt fra andre kilder enn gårdsdrifta spiller *en stadig større rolle* i de norske jordbrukshusholdningene.» (Knutsen, 2015: 15. Min uthevning). Se figur 12.

Det er mange refleksjoner man kan gjøre seg på dette grunnlaget. Det ene er at inntektene fra jordbruket bare for en liten andel gårdsbruk er i stand til å fø en familie. Paradoksalt nok enda mindre nå enn da brukene var mindre. Det er altså slik at til tross for (eller er det på grunn av) effektiviseringen velger bondehusholdene å hente mer av inntektene sine fra andre kilder. Størrelsesforholdet på dette kan også være av betydning. For de aller fleste gårdbrukerfamilier betyr altså landbruket – i rent økonomiske termer – mindre enn de andre inntektskildene de har.



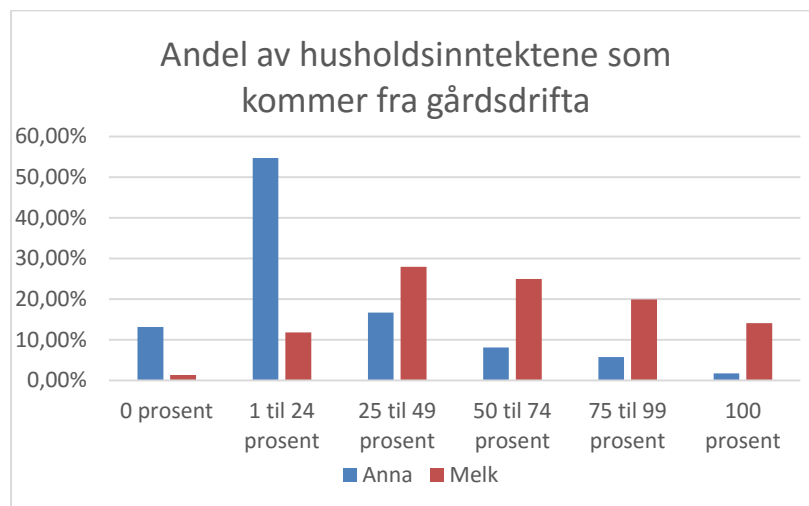
Figur 12: Prosentvis sammensetning av brukerfamiliens samlede inntekter (Hentet fra Knutsen, 2015)

Det er dermed grunn til å anta at de driftsøkonomiske og agronomiske avveiningene en gårdbruker tar må konkurrere med minst to andre sett av avveininger. For det første med et sett av sosiale avveininger i samråd med et hushold som i mindre grad enn før er engasjert i gårdsdrifta med «hud og hår»: familien vil ha ferie, barna skal på ulike aktiviteter, partneren vil besøke venner om ettermiddagen eller dra på trening osv. I rapporten «Er bonden alene? Betydningen av ektefelle/partners involvering på gårdsbruk» gis gode illustrasjoner av dette. En partner til en gårdbruker sier det slik «... nå har vi glidd litt mer ifra hverandre fordi jeg har engasjert meg mer utenfor gården i lag og foreninger. Det er nok den største kilden til ufred her i gården. Jeg møter liten forståelse for dette fordi han ikke ser hvilken verdi det gir til gården» (Almli, 2013). For det andre møter de driftsøkonomiske avveiningene et annet sett med økonomiske avveininger. Det er et sett av avveininger om hvordan innsatsen i den andre jobben – enten det nå er campingvirksomhet på gården eller det er en jobb i privat eller offentlig sektor – skal veies opp mot de driftsøkonomiske kalkylene og de agronomisk optimale valgene (Se f.eks. Haugen & Vik, 2007).

I landbruksforskningen og også i det næringspolitiske arbeidet står forestillingen om bøndenes økonomiske rasjonalitet sterkt. Landbrukshistorikeren Stein Tveite skal ha sagt at «bøndene gjer det som svarar seg best». Dette er nok en sannhet med modifikasjoner, og må forstås i en større sammenheng. Når bønder skal komme fram

til hva som svarer seg best er det mer enn det driftsøkonomiske på gården som spiller inn. Poenget med å nyansere og utvide området for hva som påvirker bønders valg, er at dette har landbrukspolitisk betydning. Det betyr at økonomien, fordeling mellom overføringer og pris mm, må forstås i den sosiale og økonomiske konteksten bøndene befinner seg i.

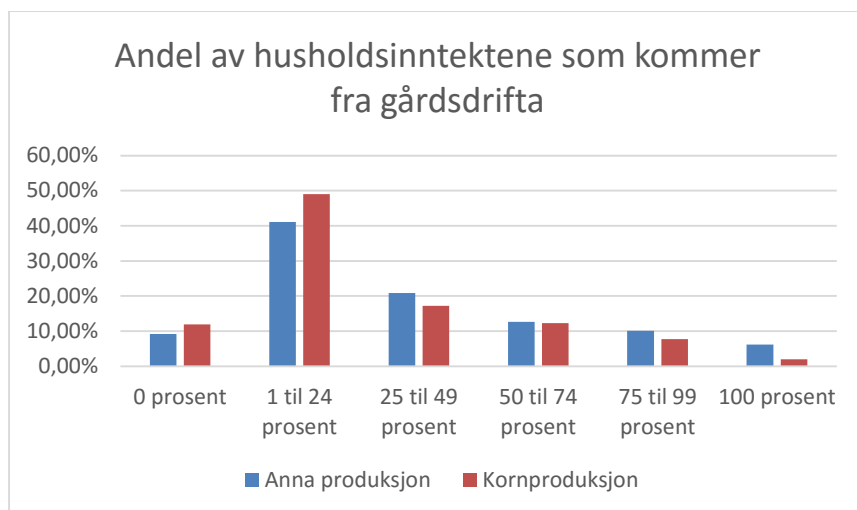
Et rimelig spørsmål da er om det er forskjeller mellom produksjoner når det gjelder økonomisk avhengighet av gårdsdrifta? En interessant sammenligning her er situasjonen i kornproduksjon og i melkeproduksjon fordi dette er sammenligninger som også berører regionale aspekter.



Figur 13: Andel av husholdsinntektene som kommer fra gårdsdrifta, melk og andre produksjoner

I figur 13 vises en sammenligning mellom melkeproduksjon og andre produksjoner (inklusive korn). Det denne viser er at det er et fundamentalt annet bilde i melk enn det er i andre produksjoner. For melkebøndene er situasjonen den at tyngden av bøndene henter mellom 25 og 75 % av inntekta si fra landbruket. Ca 60 % henter fra 50 % til 100 % av familieinntektene fra gårdsdrifta. En stor overvekt av «andre» henter mindre enn 25 % av inntektene sine fra gården.

I figur 14 sammenlignes kornbøndene med «andre» (inkl melk). Her ser vi at husholdningene til kornbøndene i større grad enn de andre henter en mindre del av inntektene fra gårdsdrifta. De er altså mindre avhengige av gårdsdrifta og mer «orientert ut» mot det øvrige økonomiske liv.



Figur 14: Andel av husholdsinntektene som kommer fra gårdsdrifta, korn og andre produksjoner

2.5 Kort om driftsøkonomi og virkemidler

Jeg har ovenfor gått gjennom ulike sider av bøndenes «politiske økonomi», men jeg har ikke sett på økonomien i de ulike produksjonene. Det skal jeg heller ikke gjøre her. Det er ikke fordi de er uvesentlige, men driftsøkonomi i ulike produksjoner er godt belyst en rekke andre steder. Det er likevel noen poenger vedrørende driftsøkonomien og virkemiddelutforming jeg vil komme med noen betraktninger til.

For det første er det, gitt gjennomgangen ovenfor av bøndenes fire kilder til inntekt, lite realistisk å kunne hente ut vesentlige forbedringer samla sett: i) Det er begrensa hvor mye mer som kan tas ut i økte priser, ii) det er ikke sannsynlig med vesentlig høyere overføringer, iii) skjermingsstøtten vil sannsynligvis ikke styrkes vesentlig – det vil vel snarere bli en hard kamp å sikre det nivået som finnes i dag, og iv) det er grenser for hvor mye bøndene kan hente inn til gården fra eksterne kilder. Dette betyr at det er vesentlig for landbrukets evne til å produsere mer mat – eller endog opprettholde produksjonen – at de virkemidlene som finnes brukes på en bedre måte. Da må vi reflektere mer nyansert om betydningen av god driftsøkonomi – både inntektssida og kostnadssida.

For det andre, og dette er en konsekvens av det som er skrevet om bøndenes sosioøkonomiske kontekst, vil de i mange tilfeller være slik at marginale endringer i

tilskuddssatser og priser ikke nødvendigvis vil ha stor effekt på hver enkelt bondes valg. Man kan tenke seg to ulike situasjoner: Der endringer i produksjon påvirker sosiale forhold, for eksempel muligheten for å ivareta andre forpliktelser negativt, eller det kreves store investeringer i produksjonsapparat, skal det sannsynligvis ganske store justeringer til før det får effekt. Økonomien i tilleggsnæringer og bijobber kan bety mer for den enkelte bonde. Eksempelvis skal det ganske store endringer til før en sauebonde eller kornbonde starter med melk. Alternativt, der det er snakk om justeringer innen samme produksjon kan endring i priser og tilskudd bety mye. For eksempel kan man sannsynligvis øke matkornproduksjonen ved å justere prisdifferensiering mellom ulike kategorier av hvetesorter. Da stimuleres justeringer bønder kan gjøre med det produksjonsapparatet og den arbeidsorganiseringen de allerede har. Den samme logikken gjør seg gjeldene ved stimulering av kvaliteter i kjøttproduksjonen. Slikt virker. Også for bønder som enten befinner seg i kritiske valgfaser som for eksempel en eiendomsoverdragelse eller hvor økonomien balanser på tålegrensa, vil endringer kunne slå ut i produksjon relativt direkte.

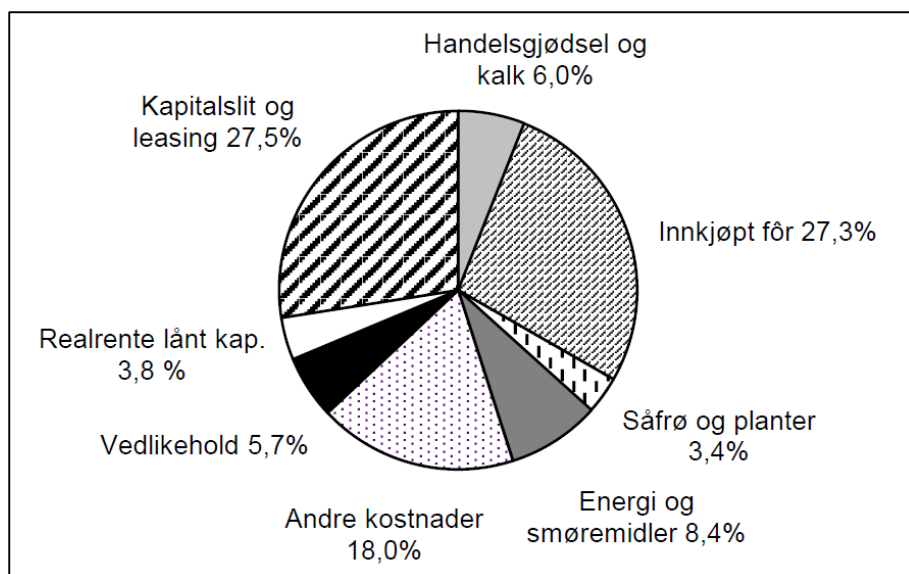
For det tredje kan ikke økt norsk landbruksproduksjon oppnås ved bare å satse på de store brukene. I en situasjon med samla nedadgående produksjonsutvikling må man tilstrebe at produksjonen opprettholdes også på de mer marginale brukene. Dette gjelder små bruk, tungdrevne bruk, og bruk som befinner seg i utkantene. For disse brukene vil effekten av relativt små endringer i tilskudd kunne være avgjørende. For en del av disse brukene vil også minimumsgrenser for omsetning og størrelse kunne fungere som av/på brytere for et minimumsnivå i driftsøkonomisk resultat og produksjon. Det er derfor viktig at skatteregler, samt mva- og tilskuddsgrenser ikke settes slik at de stenger små bønder ute av aktiv landbruksproduksjon.

For det fjerde har vi sett at enkelte tilskuddsendringer kan gi store effekter på enkeltbruks driftsøkonomiske resultat. Regjeringen Solberg har gjennomført flere endringer. Fjerning og reduksjon i begrensning/nedtrapping for tilskudd til areal og dyretall gav enkeltbønder store inntektsøkninger. Endringene i nedtrapping for økende dyretall, altså at det ikke er noen grense for hvor mange dyr man kan få tilskudd for før man kommer til maksgrensen på 560 000 kroner bidrar sannsynligvis til

produksjonsøkning. Det er mer tvilsomt om utflating av taket på areal virker på samme måte da det heller fører til at arealer drives av andre heller enn at det produseres mer. Dette er en omfordeling fra små til store bruk, og ikke en stimulans av produksjon. Slik kan man se at omprioriteringer i overføringene kan ha stor betydning. Klok bruk av virkemidlene og at de rettes direkte mot det de skal påvirke er derfor viktig. Økende størrelse på bruk er sannsynligvis kontraproduktivt i dagens situasjon, da det kan føre til synkende arealproduktivitet.

For det femte har vi sett at forventninger er viktig for bønders valg. Landbrukspolitikken signaleffekt er sannsynligvis undervurdert. I undersøkelsen Trender i norsk landbruk har Bygdeforskning fulgt bønders grad av optimisme og investeringslyst i en årrekke. Det vi ser er at eksterne forhold som f.eks. finanskrisa og endringene i landbruksdebatten etter det internasjonale prishoppet på matvarer i 2007/2008 bidro positivt til bøndenes optimisme og forventninger til økonomisk resultat (Storstad & Rønning, 2014). Siden mange investeringer i landbruket er svært langsiktige er det viktig å føle trygghet for fremtida om man skal satse framover. I den sammenhengen er det også viktig hvilke framtidsutsikter de skiftende landbruksministrene og lederne i landbrukets organisasjoner presenterer.

Sist men ikke minst er det – gitt de begrensede mulighetene for å påvirke inntektssiden – avgjørende å finne fram til effektive kostnadsreduksjoner. Og det uten sammenligning viktigste området å få kostnadsreduksjoner på er i produksjon og innkjøp av fôr. Ingenting påvirker økonomien i jordbruket mer enn det. Figur 15 presenterer et oppsett av den totale fordelingen av kostnader i norsk jordbruk i 2014, hentet fra Totalkalkylen for jordbruket 2015. Vi ser at innkjøpt fôr utgjør 27 % og at mye av de andre kostnadene også er relatert til produksjon av fôr. For husdyrbøndenes driftsøkonomi er kostnader til fôr helt avgjørende.



Figur 15: Samla kostnader i jordbruket 2014, hentet fra Totalkalkylen for jordbruket 2015

Dette gjelder åpenbart for melkeproduksjonen, men også for kjøttproduksjonen er utfordringene med grovfôrtilgang på innmark og i utmark sannsynligvis den enkeltfaktoren som i størst grad påvirker muligheten til å øke produksjonen i framtida. Når det gjelder muligheter for forbedra økonomi er det også grunn til å hevde at det er her løsninger bør søkes, både fordi omfanget rent kostnadsmessig er så stort og fordi det er et felt der det ligger mange muligheter framover. Det kommer jeg tilbake til.

3. Drøfting

3.1 Større bruk, men mindre mat

Det er bøndene som produserer maten i Norge. Landbrukshistorikeren Stein Tveite sa at «bøndene gjør det som svarer seg best». I dag er det imidlertid ikke nødvendigvis slik at bøndenes overveielser bare handler om hvordan landbruksdriften svarer seg. Mer enn 75 prosent av norske bondehushold har en betydelig del av inntektene sine utenfra landbruket. Og det er bra for dem. Det gjør dem robuste overfor endringer, og det gir dem en god levestandard. Men en konsekvens er også at når bonden vurderer hva som «svarer seg» og vurderer hvordan livet skal leves, er det ikke bare jordbruksøkonomien som vurderes. Drifta ses i sammenheng med egne og ektefelles øvrige inntekter, fritid og muligheten for et sosialt liv i kombinasjon med bondeyrket. Det er summen av disse sammensatte overveielsene som fører til dagens situasjon: vi ønsker oss intensivering, men oppnår ekstensivering.

Intensivering av norsk landbruksproduksjon kan vanskelig tenkes uten at virkemidlene endres. Hvis bøndene skal intensivere arealbruken – eventuelt øke produksjonen – må dette «svare seg for bonden». For dagens bonde betyr ikke det bare – kanskje ikke en gang hovedsakelig – at inntektene for arbeid i jordbruket må bedres. Det må bety at inntektene og aktiviteten i landbruket må svare seg og bringes i samsvar med bondehusholdets øvrige aktiviteter og strategier. I en situasjon hvor arbeidskraft investert i jordbruket både skal klare seg i konkurransen med gode inntekter fra anna arbeid og i konkurransen med ulike fritidsaktiviteter og personlige utviklingsprosjekter er det langt fra sikkert at jordbruket vinner i mange nok tilfeller til at den totale produksjonen går opp.

Nøkkelen ligger kanskje i *arbeidet*. I den internasjonale landbruksforskninga er det godt kjent, om enn ikke alltid godt forklart, at det er et omvendt forhold mellom gårdsstørrelse og produktivitet i store deler av verden. Større gårder – lavere arealproduktivitet. Årsakene kan være mange. Nobelprisvinneren Amartya Sen skrev om dette allerede i 1966 (Sen, 1966), og det debatteres fortsatt både i landbruksøkonomiske og utviklingsøkonomiske tidsskrifter om årsakene ligger i

markedsimperfeksjoner eller målefeil (Barrett, Bellemare, & Hou, 2010). Hva som er optimalt i ulike produksjoner og i ulike deler av landet varierer nok også.⁵ For en bonde jeg intervjuet i Nord-Norge var sammenhengene imidlertid åpenbare, og han forklarte dem til meg med forbilledlig pedagogisk innsikt bygd på egne erfaringer: «Vi har en begrensa mengde tid, og en begrensa mengde dager med brukbart vær til å gjøre våronn og slåttonn. Kanskje rekker man over 150 daa eller 200 daa mens det er lagelig og forholdene er gode. Resten av arealet tar man hånd om når det er litt for seint og alt for fuktig. I tillegg får de arealene det er langt å kjøre til mindre husdyrgjødsel og vedlikehold enn arealer som ligger nært. Resultatet er at mens arealene øker går avlinga ned». Mer arbeidsfolk i landbruket er et alternativ som sitter langt inne. Derfor byttes timer ut med hestekrefter. Når bøndene prøver å kompensere med større maskiner får man økt jordpakking i tillegg. Og, som effektivitetskommisjonen også klarte å regne seg fram til; arbeidsproduktiviteten øker. Men vi får ikke mer mat av dette. Er det kanskje slik at stordriftsfordelene er hentet ut, og at vi nå har gått for langt i strukturutvikling – gitt at vi har den topografien vi har? Bør vi tenke i retning av mindre og mer arbeidsintensive produksjoner heller enn større bruk? Som Nobelprisvinner Amartya Sen spekulerte seg fram til på kontoret ved Universitetet i Dehli: Når det ikke er nok arbeidskraft i landbruket blir det hverken mer produksjon eller mer produktivitet av at brukene blir større (Sen, 1966).

Skal man unngå en generell nedgang i produksjonen – men heller en sunn intensivering – holder det neppe med gjennomsnittsbetraktninger om bruksstørrelser og produksjonstyper. Virkemidler må tilpasses et mangfold. Dette betyr at landbruket bør støtte opp om investeringer i bruk og produksjoner der bøndene har produksjonsenheter der tidsbruken passer med arealgrunnet OG den sosioøkonomiske konteksten bøndene befinner seg i. Det kan være 30 kyr et sted og 60 kyr et annet sted. Det vil sannsynligvis være matkorn der dette er egna, og ammekyr andre steder, og i de mange tilfeller vil det være en situasjon der en eller begge ektefeller henter deler av inntekta

⁵ I en rapport fra Bioforsk sies det i kornproduksjonen Norge er avlingen høyest på bruk på 5-600 dekar (Hoel, Abrahamsen, Strand, Åssveen, & Stabbetorp, 2013). Dette er et lite kornbruk i internasjonal sammenheng.

fra andre ting enn primærproduksjonene. Samtidig er det ikke grunn til å tro at en vil lykkes med produksjonsøkning om en ikke legg til rette for de som henter det meste av inntektene sine fra landbruksproduksjonen. Og i alle tilfeller vil sannsynligvis ny teknologi være en nøkkel til et sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftig landbruk.

3.2 Strukturendringa i melkeproduksjonen

Endringene i melkeproduksjonen illustrerer poengene. I 20-årsperioden 1979 til 1999 økte det gjennomsnittlig antallet kyr på norske melkeproduksjonsbruk i veldig beskjeden grad: fra 9,6 i 1979 til 13,2 i 1999. Ca 12 årskyr var malen fjøs ble bygget rundt i 20 år. Produksjonen, og livene til norske landbrukshushold, tilpasset seg og ble organisert rundt en slik produksjon. Kjører man gjennom norske bygder utenfor det sentrale Østlandet der kornet produseres, ser man disse fjøsene med plass til 12-14 kyr over alt – selv om mange av dem er tomme nå. Melkebøndene var spredt over store deler av landet, de sørget for at jorda ble drevet, de leverte melken til det norske markedet, og kalver til den norske storfekjøttproduksjonen og de konsumerte det norskproduserte fôrkornet.

Skiftet kom med melkeroboten. De siste 20-30 årene har ingen teknologiske endringer i norsk landbruk hatt en større strukturerende kraft enn melkeroboten.⁶ Roboten endrer hverdagen til bonden, organiseringen av det norske melkebruket og bildet av den norske landbruksbygda. Men den koster mye penger og for å forrente investeringen bør bonden ha mellom 40 og 60 kyr. Det er likevel ikke nødvendigvis mer lønnsomt å bygge med robot enn med manuelle løsninger, men arbeidsdagen blir annerledes. Man må ikke gå i fjøset klokka halv syv eller avstå fra sosialt samvær om ettermiddagen for å melke kyrne. Melkeroboten passer både de sosiale behovene og de produksjonsmessige

⁶ Melkeroboten er likevel ikke den eneste teknologien med strukturerende kraft og betydning. Rundballepressa har hatt en betydelig betydning for bedra transportmuligheter og reduserte kostnader i grovfôrproduksjonen, men sannsynligvis samtidig på økningen i bruk av leiejord og «dekk og diesel-landbruket». Et annet eksempel på teknologiens strukturerende betydning ses i gevinstene av det genetiske avlsarbeidet i kyllingproduksjonen som har bidratt til rask vekst og ensartede kyllinger som er en viktig faktor bak den økonomiske suksessen til internasjonal kyllingproduksjon (Vik og Bjørkhaug 2015).

ambisjonene til den sjøleide norske bonden. Derfor er det nå sjelden med nybygg for melkeproduksjon uten at det organiseres rundt en melkerobot. Gjennomsnittet er på vei opp, og 50-60 kyr er i ferd med å bli det samme for norsk landbruk som 12 kyr ble i perioden fra 1975 til 1995. Vi har hatt et teknologisk skift som har tatt *modellen* for norsk melkeproduksjon fra 12 kyr til 60 kyr i løpet av få år. Dette er en struktur som gjør melkeproduksjonen mer robust, både sosialt og arbeidsmessig. Dette er blitt gjort mulig – og lukrativt – gjennom politiske tilpasninger knytta til samdriftsorganisering, kvoteleie, kvotesalg og tilskuddsjusteringer. Utfordringen er for det første at avdråttutviklinga og reduksjonen i antall kyr innebærer færre kalver og et potensiale for en sentralisering av produksjonen som bryter med andre målsetninger i norsk landbruk, for det andre at det teknologisk og økonomisk er mulig å gå enda lengre. Og disse mulighetene er geografisk ujevnt fordelt. I de beste jordbruksbygdene er det mere stordriftsfordeler å hente ut, mens det i mange deler av landet er mer fornuftig å bygge for 25-30 kyr, på grunn av stordriftsulempene ute på arealene, knytta til arrondering og avstander til leiejord.

3.3 En norsk landbruksmodell med komparative fortrinn?

Så hvordan kan man tenke om hva et bærekraftig norsk landbruk er? La oss ta utgangspunkt i hva vi har av ressurser. Arbeidskraft er en knapp ressurs, og spesielt i distriktene. Der er det lite folk, og etter hvert har det blitt slik at også bønder vil ha fritid – og bøndenes familie er ikke nødvendigvis interessert i å bruke sin fritid til gårdsarbeid. Dessuten er det ekstra stramme arbeidsmarkeder i mange av de beste landbruksområdene. Samla sett betyr dette at den andre knappe ressursen, den vanskelig tilgjengelige og knappe jordressursen i Norge er kostbar å utnytte, spesielt i distriktene der teigene er mindre, brattere, og mer fragmentert. Det vi har bra tilgang på er kapital, og dermed også teknologi. Dette resonnementet betyr at det vi har best forutsetninger for er et landbruk med lav innsats av arbeidskraft og areal i forhold til kapital – i et oppstykk jordbrukslandskap. Med andre ord. Det vi har komparative fortrinn for er et teknologiintensivt multi-skala landbruk.

Det er mange eksempler på at dette vinner fram: Framveksten av kyllingfjøsene, de intensive svinekjøttprodusentene, en del av de godt mekaniserte kornbrukene, og ikke

minst de høyteknologiske melkerobotfjøsene som kombinerer grovfôr med innkjøpte innsatsfaktorer. Dette er eksempler på særnorske tilpasninger som passer dagens norske virkeligheten med hensyn til arbeidskraft, areal og kapital. Med den effektivitetsøkningen vi har hatt i landbruket er et typisk kyllingfjøs eller et robotfjøs med 30 - 60 kyr fortsatt relativt småskala, og de teknologiintensive tilpasningene er sosialt og arbeidsmessig bærekraftige på bruksnivå. I disse produksjonene kan bøndene oppnå en rimelig god inntekt eller de kan ha et arbeidsomfang som gjør at de kan kombinere landbruk med andre inntektskilder.

I Norge har vi verken gode forutsetninger for en struktur med veldig store bruk, eller et landbruk bygd opp rundt arbeids- og grovfôrintensive produksjoner. Det er jo nettopp derfor melk og kjøttproduksjonen stadig blir mer kraftfôr- og teknologiintensiv. Denne utviklingen kan man tilnærme seg på to måter. Man kan forsøke å kompensere dem som produserer på tvers av denne modellen, eller man kan omfavne en multi-skala teknologipositiv tilnærmingen til et pluriaktivt landbruk, og aktivt stimulere til denne typen landbruk.

De siste 10-årenes utvikling ser ut til å ha nådd en grense. Effektiviseringen i landbruket har ledet fram til tre ulike «brudd». Det første bruddet har med areal å gjøre. Selv om de norske driftsenhetene har blitt større og større har topografien endret seg svært lite. Det vil si at det er den samme arronderingen og de samme skiftene nå, med en gjennomsnittsstørrelsen over 200 dekar, som da gjennomsnittet var 60 dekar. Et gjennomsnittlig skifte i Norge er på ca. 10 dekar, med en fylkesvis variasjon fra ca. 4,5 dekar i Hordaland til over 20 dekar i Østfold. I de områdene der det er dårlig arrondering, fragmentert jordbruksstruktur og/eller bratt terreng kan man ikke snakke om stordriftsfordeler i driften av arealene. Utfordringen er derfor knytta til store kostnader i fôrproduksjonen og dermed økende kraftfôrforbruk.

Det andre bruddet har å gjøre med at strukturutviklingen i melkesektoren innebærer økt melkeproduksjon per ku, og dermed færre kalver – noe som bidrar til nedgangen i kjøttproduksjonen. Det faktum at strukturutviklingen i melkeproduksjonen er en viktig delforklaring på at landbruket har kommet i en situasjon der melkeproduksjonsbrukene ikke lenger kan levere like mye kjøtt som før, betyr likevel ikke at man bør reversere

utviklingen i melkesektoren for å løse problemet med tilgang på kjøtt. Melkesektoren har egne utfordringer, og jakten på en bærekraftig melkesektor bør ikke i utgangspunktet begrenses av utfordringene i kjøttmarkedet. Like fullt bør man sikre et distribusjons- og prissystem som bidrar til at de kalvene som produseres faktisk blir føret frem.

Det tredje bruddet har med den regionale arbeidsdelinga å gjøre. Med den strukturutviklingen man har hatt i husdyrproduksjonene, spesielt nedgangen i antall melkekyr, men også rovdyrrelatert nedtrapping i enkelte områder, kombinert med svak lønnsomhet i alternative grasbaserte produksjoner som for eksempel ammekyr, følger det et arealoverskudd i de mest fragmenterte og marginale grasområdene. Samtidig har lønnsomheten pr da gått ned i kornproduksjonen. Dermed vurderer en del kornbønder grovfôrproduksjon eller mer intensive produksjoner basert på gras. Dermed utfordres også kanaliseringspolitikken, eller den regionale arbeidsdelinga – og den politiske og økonomiske overenskomsten – mellom korn- og husdyrproduksjonene. Det som er rasjonelt og bærekraftig på bruksnivå utfordrer derfor den norske landbruksmodellen. Så hva kan gjøres?

4. Forslag til et knippe landbrukspolitiske justeringer

4.1 Litt generelt om virkemidler

Landbrukspolitikken er kompleks og det er en mengde ulike mål virkemidlene skal bidra til å nå. Utfordringen med en sammensatt målstruktur er at virkemidler som er egnet til å nå ett mål kan gjøre det vanskeligere å nå andre mål. I denne rapporten er det ikke hensikten å foreslå virkemidler for hele jordbrukspolitikken. Det jeg skal gjøre er å holde fram noen momenter som kan være viktige for å nå overordna mål knytta til opprettholdt eller økt produksjon av melk og kjøtt, mer kostnadseffektiv fôrproduksjon og bedre ivaretagelse av jordbruksarealer over hele landet.

Litteraturen om politiske virkemidler og policyutforming er nokså entydig på at direkte virkemidler er mer effektive enn indirekte virkemidler. Det vil si at det er mer effektivt å fokusere virkemidlene mot det de er tenkt å bidra til. Det betyr likevel ikke at utforming av virkemidler er enkelt. For det første er målene virkemidlene skal bidra til å nå ofte ikke entydige, eller klart formulerte. Kanskje rommer politikkområdet også andre mål som er, eller har vært, politisk like viktige men ikke like klart formulert (Pettersen, Hval, Eriksen, Storstad & Vik, 2009). For det andre vil virkemidlene oftest ha en kostnadsside. Selv for virkemidler som ikke er direkte økonomiske vil de ha bedriftsøkonomiske, samfunnsøkonomiske, politiske, sosiale eller kulturelle omkostninger. Hvor disse kostnadene rammer kan variere. Virkemidler kan, selv når de virker på det de skal, tenkes å undergrave enkeltaktørers eller næringas bærekraft. For det tredje kan virkemidler ofte ha andre utilsiktede effekter (eksternaliteter), som berører andre mål.

Et eksempel på en tilnærming som ikke vil virke etter den uttalte intensjonen er den norske kraftfôrpolitikken. I den veven som utgjør norsk landbrukspolitikk har kraftfôrpolitikken stått sentralt. Den er betrakta som et kinderegg der man gjennom høy kornpris – og dermed også høy kraftfôrpris – støtter kornprodusentene, samtidig som man bidrar til bruk av mer marginale arealer i distriktene til grovfôrproduksjonen. Det betyr at korn- og kraftfôrprisen har vært viktig for kanaliseringen, eller den regionale arbeidsdelingen, i norsk landbruk. Politisk har dette skapt grunnlag for en enighet –

eller felles forståelse – mellom kraftfôrprodusenter og kraftfôrforbrukere om at en høy kornpris gagnar landbruket i stort.

Men det er et langt hopp i resonnementet å tro på en direkte sammenheng mellom høy kraftfôrpris og økt bruk av grovfôrarealer. For det første fordi kraftfôret er en altfor vesentlig kostnadsfaktor også for de grovfôrbaserte produksjonene, melk, storfekjøtt og sauekjøtt. En økning av kostnadene kan vanskelig ses som en fordel med mindre de kompenseres fullt ut. For det andre styres melk- og kjøttprodusentene sine grunnleggende produksjonsbeslutninger vel så mye av tilgjengeligheten av grovfôrarealer og arbeidskraft som av justeringer av kraftforprisen. Når bonden skal velge mellom å satse videre på melk eller ikke, bygge nytt robotfjøs eller ikke, satse på kjøttproduksjon eller ikke, bygge ut saueproduksjonen eller ikke, eller legge ned drifta eller ikke, da tas det beslutninger som innebærer et visst nivå på grovfôr- så vel som kraftfôrbruk. Når produksjon er etablert, eller i driftsplaner der produksjon vurderes er kraftfôrnivå en faktor, men ikke i noen av disse valgsituasjonene er det positivt med høyere kostnader på kraftfôret annet enn for å begrense nybygging og investering i husdyrproduksjonene. Det vi ser i praksis er at i de områdene der det satses offensivt i landbruket, for eksempel i melkeproduksjon, der er det både en høy kraftfôrandel og et høyt press på grovfôrarealene. I de marginale områdene – der jordbruksarealer legges brakk – er problemet at det er for liten aktivitet i jordbruket generelt, ikke at kraftfôrprisen er for lav.

Poenget i forhold til virkemidler er da at de bør rettes mot det man ønsker å oppnå: om man ønsker å støtte kornproduksjon, må det gis støtte til kornprodusenter for produsert korn. Ønsker man å støtte grovfôrproduksjon – og melk og kjøttproduksjonen – i distriktene, må det gis støtte til grovfôrprodusenter i distriktene basert på hva de produserer.

Denne korte gjennomgangen av noe av tematikken rundt virkemidler er ment for å illustrere noe av den generelle kompleksiteten på feltet. Når dette legges til kompleksiteten i virkemiddelapparatet som landbrukspolitikken har blitt kjent for, er det åpenbart at valg av politiske grep er krevende. Dessuten er det for landbruket et sentralt poeng man også bør ha i mente: De fleste virkemidlene som berører

primærproduksjonen virker gjennom bonden og bondens familie. Man søker altså å påvirke produksjon og strukturelle trekk i næringa ved å manipulere betingelsene for de som jobber der. Dette innebærer at man også må ha en etisk dimensjon inn i refleksjoner rundt virkemidler i landbruket.

Nedenfor skal jeg likevel forsøke å skissere noen retninger virkemiddelutformingen kan ta når det gjelder melkeproduksjon, kjøttproduksjon og norsk fôrproduksjon.

4.2 utfordringer og grep oppsummert

Ut fra det som er beskrevet i ovenfor er det noen sentrale utfordringer jeg har vektlagt

1. Nedlegging av areal i distriktslandbruket
 2. Ekstensivering av arealbruken – synkende produksjon av grovfôr, men også korn
 3. Underdekning av en rekke produkter – spesielt storfekjøtt.
- ➔ Problemenes kjerne for de grovfôrbaserte produksjonene er høye kostnader ved produksjon og bruk av grovfôr.

Ut fra en diskusjon av disse utfordringenes karakter og særtrekk ved den norske konteksten kan man diskutere endringer og grep. Man kan legge seg på ulik detaljeringsgrad. Med noen unntak har jeg valgt å ikke gå inn på konkret virkemiddelutforming eller hvor store beløp som bør omfordeles i jordbruksavtalen. Jeg diskuterer vektlegginger og prioriteringer i litt mer generelle vendinger.

Det jeg mener man bør ta sikte på er å:

1. Stimulere et teknologiintensivt multi-skala landbruk

Generelt er et teknologiintensivt landbruk av ulik skala tilpasset de lokale dyrkingsmessige forhold det vi har best forutsetninger for. Det betyr at myndigheten bør trappe opp investeringsstøtten for nybygg som er arbeidseffektive og tidsmessige i ulike produksjoner. Det vil for eksempel si at man bør øke investeringsstøtten til bygging av robotfjøs, men at disse ikke ensidig bør dimensjoneres for maks utnyttelse. Kvoteordningen bør brukes aktivt for å holde igjen strukturutviklingen.

ii. Utvikle organisasjons- og teknologiløsninger for utnytting av beite og utmarksressurser

Beiteressursene i utmarka og dårlig arronderede fulldyrka jorda i distriktene er ikke tilpassa den bruksstrukturen som har vokst fram. Det er alt for arbeidskrevende å gjerde, flytte beiter, og holde manuelt oppsyn med dyr og arealer. Det bør aktivt stimuleres og prøves ut teknologiske løsninger som for eksempel Nofence⁷, men også nye typer samarbeidsløsninger som kan bidra til at disse jordressursene kan utnyttes innenfor rammene av et moderne landbruk. Dette er en type tiltak som både bør involvere forskning, bidrag fra landbrukets organisasjoner og tilskudd fra myndighetene. Det bør vurderes tilskuddsordninger for bruk av elektronisk gjete/gjerdeteknologi.

iii. Søke å redusere grovfôrkostnadene

Reduserte kostnader i grovfôrproduksjonen er en helt sentral utfordring. Dette vil være en viktig FoU oppgave i årene som kommer, og vil måtte trekke veksler på en rekke faglige tilnærminger. Dels handler det om god agronomi, men det vil også handle om teknologisk utvikling knytta til presisjonsdyrking og robotteknologi. Muligens kan det også her gjøres en del på organisering. Gjennom et mer velfungerende marked for ulike grovfôrkvaliteter (og kanskje også grønnfôr) kan bønder da i større grad spesialisere seg på grovfôrproduksjon, og husdyrbønder kan bestille grovfôr av den kvaliteten de ønsker like lett som de i dag bestiller mer kraftfôr.

iv. Redusere/unngå økning i kraftfôrkostnadene

Nivået på kraftfôrkostnadene er delvis politisk styrt i Norge. Debatten indikerer at en del aktører mener at høyere kraftfôrpris er bra fordi det vil innebære en høyere verdsetting av grovfôret. I isolerte modeller kan dette være riktig, men det vil samtidig innebære både økte kostnader til husdyrbøndene og økt arbeidsbelastning i en situasjon der arbeid og tid er en kritisk minimumsfaktor. Kostnaden kan tenkes kompensert over

⁷ Det vil nok utvikles en rekke løsninger for elektronisk inngjerding og gjeting av beitedyr i åra som kommer, men et norsk produkt som er under utvikling og utprøving er Nofence. Informasjon kan finnes her: <http://nofence.no/>

jordbruksavtalen, men i tråd med argumentasjonen ovenfor finnes det bedre anvendelser av budsjettmidlene. Den aggregerte effekten av høyere kraftfôrpris vil høyst sannsynlig være økt nedlegging i husdyrproduksjonene.

v. Stimulere økt matkornproduksjon i de beste korndistriktene

Matkorn er helt sentralt i selvforsyningen. Få tiltak vil ha en større direkte effekt på norsk selvforsyning enn økning i matkornproduksjon. I underkant av 10 % av kornarealene brukes til matkorn i dag. Dette bør økes. Få tiltak vil gi en mer umiddelbar bedring i selvforsyningsgrad enn økning i matkornproduksjonen. En viss økning i matkornproduksjonen kan sannsynligvis oppnås ved å justere prisene på ulike hvetekvaliteter. Det bør også vurderes å øke pristilskudd for å oppnå dette.

vi. Økt ammekuproduksjon – gjerne i fôrkornområdene

Melkesektoren produserer ikke lenger nok kalver til norsk storfekjøttproduksjon. Dette vil sannsynligvis forsterkes i årene som kommer. Omstruktureringen av melkeproduksjonen er langt fra fullført. Skal norsk landbruk produsere mer storfekjøtt må dette derfor komme fra ammekjøttproduksjon. Dette vil være gunstig med hensyn til produksjon av kvalitetskjøtt. Men selvrekutterende kjøttproduksjonen sliter med lønnsomheten i dag. Oppstartskostnadene er store, inntjeningen relativt lav, og fôrproduksjonen kostnadskrevenende. Det er derfor urealistisk at lønnsom ammekuproduksjon skal vokse fram i stort omfang i de områdene der fôrproduksjonen er dyrest. Forutsetningen for en lønnsom grovfôrbasert ammekuproduksjon er lave fôrkostnader og effektiv drift. Man kan se for seg lønnsom ammekuproduksjon i distriktslandbruket der man kan sørge for effektiv beitebasert drift. Men først og fremst er det mulig med en stor ammekuproduksjon i gode jordbruksområder. Det vil si grovfôrbasert ammekuproduksjon i de områdene der man i dag produserer fôrkorn.

vii. Unngå at melkeproduksjon flyter til de sentrale landbruksdistriktene

Strukturutviklingen i melkeproduksjon medfører konsentrasjon på færre bruk. Dersom utviklingen får foregå uregulert vil det også på sikt innebære sentralisering på det sentrale Østlandet, i Rogaland, og i Trøndelagsfylkene. Det skyldes at i disse områdene vil man ha stordriftsfordeler både ute og inne, noe som gjør at større produksjoner enn

50-60 kyr kan bli dominerende. For å unngå en slik situasjon er det nødvendig å holde fast på et velregulert kvotesystem og effektive kvoteregioner. Man bør også vurdere å begrense bøndenes mulighet til å kjøpe seg opp i kvote. Videre vil opprettholdelsen av en variert struktur i melkeproduksjonen – ikke minst de såkalte 25-kyrsbrukene kunne være viktige for å videreføre en nasjonal spredning av melkeproduksjonen. Da må investeringsvirkemidler skreddersys til denne brukstypen.

viii. Økte overføringer til bruk med små skifter/dårlig arrondering

Den store utfordringen når det gjelder nedlegging av jordbruksareal skjer i områder med små skifter, brattlendt areal og der arealene er spredte. Dette bør motvirkes ved hjelp av en eller annen form for driftsulempetilskudd. Her trengs det åpenbart betydelig mer penger fra jordbruksavtalemidlene hvis man skal ha håp om å nå målene. Dette må da enten komme som friske midler eller gjennom omfordelinger. Driftsulempetilskudd ble vurdert av et partssammensatt utvalg i 2014 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2014). Landbruksdepartementet ønsket ikke dette da, blant annet fordi regjeringen har uttalt at de ønsker et sterkere skille mellom distriktpolitikken og landbrukspolitikken. Jeg tror det er vanskelig å løse landbrukets utfordringer uten å ta høyde for distriktsaspektet. Dreining av areal- og kulturlandskapstilskudd til slike områder vil kunne ha en viss effekt, men det vil trengs betydelige beløp. Det er sterke strukturelle grunner til at arealer går ut av drift i deler av distriktslandbruket. Det man kan håpe på – og jobbe for – er at en gjennom en kombinasjon av retta virkemidler og gode teknologiske nyvinninger kan begrense nedleggingen.

ix. Andre utfordringer og tiltak

Dette notatet er nokså bredt anlagt, men kan likevel ikke ta for seg alle tema i landbrukspolitikken. Spesielt to sentrale tema som berører fôrproduksjon er ikke behandla. Det er rovdyrpolitikken og et klimatilpassa landbruk. Rovdyrpolitikken er en åpenbar utfordring for utnytting av utmarksressursene i de rovdyrutsatte områdene. Ser en på alle de fire store rovdyrene og problemene knytta til ørn dreier det seg om nokså store deler av landet. Dette er imidlertid utfordringer som først og fremst rammer sauenevinga. Jeg tar derfor ikke tak i det her.

Debatten om hvordan et klimatilpasset landbruk ser ut er så vidt kommet i gang. Den berører i aller høyeste grad produksjonen av kjøtt og melk og den totale utnyttelse av de norske ressursene. Problemene knyttet til metanutslipp fra storfe er sentrale. Det er mange som tar til orde for et generelt redusert kjøttforbruk. Ikke minst har det kommet fram argumenter som tilsier at det mest optimale er å fortsatt legge opp til at mer av kjøttproduksjonen skal komme fra melkeproduksjonen – altså ikke en spesialisert kjøttproduksjon. Det ser imidlertid ut til å være enighet om at norsk grovfôrbasert matproduksjon (melk og kjøtt) har relativt lave klimagassavtrykk per kg kjøtt og liter melk, og at redusert produksjon i Norge vil bety en flytting av utslipp til andre land. Dette er tema som jeg skal la ligge her, men debatten fortsetter nok...

Referanser

- Almli, M. r. (2013). *Er bonden alene? Betydningen av ektefelle/partners involvering på gårdsbruk*. Trondheim: Kun - Senter for kunnskap og likestilling, Norsk senter for bygdeforskning, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Almås, R., & Vik, J. (2015). Strukturelle og institusjonelle endringsprosesser i den norske melkesektoren I H. Bjørkhaug, R. Almås, & J. Vik (red.), *Norsk matmakt i endring* (ss. 419). Bergen: Fagbokforlaget.
- Arnoldussen, A., Forbord, M., Grønland, A., Hillestad, M. E., Mittenzwei, K., Pettersen, I., & Tufte, T. (2014). *Økt matproduksjon på norske arealer*. Oslo: AgriAnalyse
- Barrett, C. B., Bellemare, M. F., & Hou, J. Y. (2010). Reconsidering Conventional Explanations of the Inverse Productivity-Size Relationship. *World Development*, 38(1), 88-97.
- Budsjettnemda for jordbruket. (2015). *Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2013 og 2014. Budsjett 2015*.
- Forbord, M., Bjørkhaug, H., & Burton, R. J. F. (2014). Drivers of change in Norwegian agricultural land control and the emergence of rental farming. *Journal of Rural Studies*, 33, 9-19.
- Haugen, M. S., & Vik, J. (2008). Farmers as entrepreneurs: The case of farm-based tourism. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 6(3), 321-336
- Hoel, B., Abrahamsen, U., Strand, E., Åssveen, M., & Stabbetorp, H. (2013). *Tiltak for å forbedre avlingsutviklingen i norsk kornproduksjon*. Apelsvoll: Bioforsk
- Kjølsest, T., & Pettersen, I. (2012). *Innovasjon i landbruket*. Oslo: Nilf
- Knutsen, H. (2015). Utsyn over norsk landbruk. tilstand og utviklingstrekk 2015. Oslo/Ås: Norsk institutt for bioøkonomi.
- Landbruks- og matdepartementet. (2011). *Landbruks- og matpolitikken: velkommen til bords*. [Oslo]: [Regjeringen].
- Partssamensatt arbeidsgruppe. (2014). *Jordbruksarealer med driftsulemper*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/rapport_fra_partssammensatt_arbeidsgruppe_jordbruksarealer-med-driftsulemper.pdf
- Pettersen, I., Hval, J. N., Eriksen, L. Ø., Storstad, O., & Vik, J. (2009). *Tilslørt, virksom og treffsikker. Evaluering av Bygdeutviklingsordningen*. Hentet fra: <http://hdl.handle.net/10037/2464>
- Sen, A. K. (1966). Peasants and Dualism with or without Surplus Labor. *Journal of Political Economy*, 74(5), 425-450.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2016). *Strukturen i jordbruket*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=stjord&CMSSubjectArea=jord-skog-jakt-og-fiskeri&checked=true>
- Stokstad, G. S., & Krøgli, S. O. (2012). Størrelsen på jordstykker. 01/12 fakta. Ås: Norsk institutt for skog og landskap.
- Storstad, O., & Rønning, L. (2014). *Trender i norsk landbruk 2014. Med utviklingstrekk fra 2002 til 2014*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Vik, J., & Bjørkhaug, H. (2015). Kyllingens politiske økonomi - et bilde av det framtidige landbruket? I H. Bjørkhaug, R. Almås, & J. Vik (red.), *Norsk matmakt i endring* (ss. 149-174). Bergen: Fagbokforlaget.