

## De lange linjer - Forelesninger om norsk jordbruk 1850-2013<sup>1</sup>

### A. Innledning

Det jordbruk vi har i dag er et resultat av en lang historisk prosess, blant annet formet av hvilke landbrukspolitiske ordninger – institusjoner – som har påvirket bøndernes beslutninger om investeringer og produksjon. Spesielt i løpet av de siste 100-150 år har landbruksnæringen gjennomgått dramatiske endringer. Mot slutten av 1800-tallet var omlag halvparten av befolkningen sysselsatt i jord- og skogbruk, og etter Andre verdenskrig var fortsatt hver femte sysselsatt i disse næringene. I dag benyttes mindre enn 2% av nordmenns samlede arbeidsinnsats i landbruket, og mye tyder på at disse næringenes sysselsettingsandel vil fortsette å falle. Hensikten med denne presentasjonen er å gi leseren en forståelse av noen sentrale historiske prosesser som har bidratt til å omforme norsk jordbruk. En slik forståelse er mellom annet en nødvendig forutsetning for å forstå dagens norske jordbruk og landbrukspolitikk.

Tradisjonelt ble jordbruk gjerne drevet i kombinasjon med skogbruk og/eller fiske. Slike kombinasjoner betyr relativt lite i dag. Bønder eier gjerne noe skog, men denne gir for bønder flest i dag beskjedne inntekter og de fleste setter bort det meste av skogsarbeidet til skogentreprenører. Dagens bønder kombinerer gjerne jordbruksvirksomhet med lønnsarbeid og en del driver også med annen type næringsvirksomhet ved siden av gårdsdriften. Norske bønders inntekter og levekår både er og har vært påvirket av utviklingen innenfor flere sektorer enn jordbruket. I denne framstillingen skal vi imidlertid fokusere på *jordbruk* som *næring* og den politikken som har vært ført for å påvirke rammebetingelsene for jordbruksdrift i Norge, den såkalte *landbrukspolitikken*.

Vi avslutter denne innledningen (A) med en tabell som oppsummerer utviklingen i folketall, landbruksbefolkning, sysselsetting, importandel for korn etc. Det hefter en del usikkerhet ved deler av dette tallmaterialet som gjør at man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om utviklingen over tid. Dette gjelder spesielt statistikken over antall driftsenheter. Definisjonen over hva som kreves for å være en driftsenhet har endret seg over tid, og jeg har benyttet meg av kilder som har brukt ulike definisjoner. Det hefter også en del usikkerhet knyttet til importandelen for korn, spesielt de første årene. Siden avlingstallene varierer mye fra år til år kan det også gi et skjevt bilde om en fokuserer på importandelen for et enkelt år.

Vi skal så (B) presentere noen begreper og peke på noen forhold som kan bidra til å forklare disse utviklingsforløp, dvs. endringer i rammebetingelser som teknologi, marked og politikk

---

<sup>1</sup> Dette notatet bygger på fra min avhandling *Agrar struktur og økonomisk utvikling (1989)* og diverse forelesningsnotater fra 90-tallet. Jeg har etter beste evne prøvd å oppdatere framstillingen fram til 2013. Jeg har brukt begrenset med tid til språkvask, og dere vil sikkert merke at jeg hopper litt fram og tilbake mellom et relativt stivt riksmål (2013) og et mer "radikalt" bokmål (1980- og 90-tallet). Jeg har i denne versjonen ikke tatt med litteraturliste. Mange av referansene kan dere finne i litteraturlista til Rysstad (1989). Jeg har også valgt å ta bort storparten av fotnotene i denne foreløpige versjonen.

(institusjoner). Siden hovedfokus i denne framstillingen er rettet mot politiske rammebetingelser for jordbruket, lar vi dette bestemme periodiseringen. Vi starter (C) med en kort beskrivelse av jordbruket rundt 1850. Deretter (D) presenteres utviklingstrekk i perioden 1850-1890 som vi kaller *det liberalistiske regime*. I denne perioden ble grensevernet for mat fjernet samtidig som transportkostnader falt og en begynnende industrialisering i Norge bidro til økt etterspørsel etter mat. I den neste perioden (E) – *reguleringsfasen* – ble et nytt grensevern for jordbruksprodukter etablert og vi fikk dessuten en rekke ordninger som regulerte innenlandske jordbruksmarkeder. Denne perioden starter på 1890-tallet og avsluttes med den Annen verdenskrig. Det som skiller etterkrigsperioden, årene fra 1945 til 1990, fra den foregående fasen, er etablering av en forhandlingsøkonomi. På begynnelsen av 1990-tallet innledes en fase med (så langt relativt beskjeden) *deregulering* (F) og demontering av flere landbrukspolitiske ordninger.

**Tabell over befolknings- og strukturutvikling norsk jordbruk 1660 til 2012<sup>2</sup>**

	Folketall (1000)	Jordbr.- Befolkn. (1000)	Gårdsbruk (1000)	Gårdsbr. eid av bonden (%)	Hus-menn m/jord (1000)	Jordbr. Andel av total syssels.	Korn- import % av tot. Forbruk
1660	440 a	-	57 b	20 a	-		
1720	512 a	440 a	66 b	33 a	>12 a		
1800	883 a	710 a	79 b	57 a	40 a		
1855	1490 c	(976) d	108 b	81 a	65 a	>50%	Ca. 1/3
1890	2004 c	967 d	139 b	90 d	30 d	ca. 50%	Ca. 50% k
1900	2243 c	917 d	-	94 d	27 d		
1950	3280 c	713 f	212 e	92 e	1,5 e	ca. 20%	
1980	4093 f		125 f	92 f	0	7-8%	
1996 g	4400		82		0	ca. 4%	Ca. 15%
2012	5000		45 i	Ca. 90 k	0	1,5-2% h	Ca. 50% j

<sup>2</sup> Kilder for tabell: Bokstav bak hvert tall angir kilde. (a): Dyrvik mfl. 1979. (b): Borgedal 1959a. (c): Statistisk Sentralbyrå (SSB)1969. (d): Kiær 1904. (e): SSB: Jordbrukstillingen 1949. (f): Bondelaget 1986. (g): SSB. (g) Kilde: SSB. Importandel beregnet for 1995. (h) SSB: Sysselsatte etter næring og yrke. Årsgjennomsnitt 2011. (i) SSB: Jordbruksbedrifter, foreløpige tall for 2012. (j) Importandelen varierer en del fra år til år pga klima mv.. I 2011 var importandelen 47%, og både 2012 og 2013 var også relativt dårlige kornår. Se <http://www.nationen.no/f/kornrapportviken1204.pdf>. For en historisk oversikt over import, produksjon og forbruk av korn, se «Korn og krise». Rapport nr. 2 -2013 fra Agri analyse: [http://www.felleskjopet.no/Documents/Korn%20og%20krise\\_Hvorfor%20Norge%20b%C3%B8r%20starte%20kornlagring\\_FKA.pdf](http://www.felleskjopet.no/Documents/Korn%20og%20krise_Hvorfor%20Norge%20b%C3%B8r%20starte%20kornlagring_FKA.pdf) (k) SSB 2012: Jordbruket i Norge 2011.

Kommentarer: Med gårdsbruk menes ant. driftsenheter eller "erhvervsbruk" ekskl. husmannsplasser. For 1660-1890 har jeg brukt Borgedals (1959a). Han gir et anslag over antall gårdsbruk minus det han kaller boligbruk som han setter til bruk med mindre enn 5 da dyrka mark. For 1949 har jeg brukt jordbrukstillingenes resultatet for bruk over 5 da (ekskl. husmannsplasser). Borgedal (1959a,p.80) hevder at tellingsresultatet for 1949 er noe for høyt og anslår at 196.000 ligger nærmere sannheten enn tellingsresultatet. Det faktiske gårdbrukertall - dvs. antall personer som regnet seg som gårdbrukere - lå trolig noe lavere enn det oppgitte brukstall. Dyrvik mfl. (1979,p.186) oppgir for eks. gårdbrukertallet til å være 113000 i 1855. Sjøleie-anslaget for ca. 1980 (tall fra 1979) er andel av brukere som eier hele eller deler av det arealet de driver. I tillegg leide 23% tilleggsjord. Omfanget av jordreie har økt betydelig i årene etter 1980.

## B. Noen sentrale begreper

Før vi starter den historiske gjennomgangen skal vi presentere en del sentrale begreper, og skissere den struktur som vi vil følge i vårt bukkeritt fra 1850 og fram til i dag.

En modell er pr definisjon en forenklet framstilling av virkeligheten. Dersom vi hadde presentert en detaljert beskrivelse av "alle mulige" forhold som har påvirket utviklinga av norsk jordbruk, hadde beskrivelsen blitt så kompleks og omfattende at det knapt ville la seg gjøre å ane konturene av de mest sentrale utviklingstrekk. Vi vil operere med følgende grovinndeling:

### (a) Teknologiske muligheter, herunder

- tilgjengelige ressurser, både naturgitte og menneskeskapte, og
- teknologi, det vil si kunnskap om hvordan menneskene kan nytte sin arbeidskraft og tilgjengelige ressurser i produksjon av varer og tjenester

(b) **Institusjoner**, dvs. regler som setter rammer for hva aktørene kan eller bør foreta seg, og hvilken belønning eller straff de får ved ulike handlinger. Med institusjoner menes her både formelle lover og forskrifter, og det sett av verdier og normer som aktørene bekjenner seg til. Lover og forskrifter som strider med aktørenes normer har mindre gjennomslagskraft enn offentlig gitte regler som er understøttet av befolkningens allmenne rettsoppfatning.

(c) **Etterspørsel og markedsforhold**, dvs. hvilken etterspørsel som rettes mot de varer og tjenester som produseres i jordbruket, og de innsatsfaktorer som jordbruket benytter seg av. Denne etterspørselen avhenger av

- lønnsnivå og verdiskapning i andre samfunnssektorer
- hvilke institusjonelle rammer som de ulike næringer er underlagt, i hvilken utstrekning den er utsatt for konkurranse innenfra og utenfra, og hvordan myndighetene skattlegger og understøtter de ulike produksjonssektorene i jordbruket (korn, melk, egg etc.).

(d) **Næringsstruktur**. Med næringsstruktur mener vi hvordan de ulike verdikjedene i jordbruket er organisert. Vi legger hovedvekten på hvor mange aktører som deltar i primærproduksjonen, hvilke ressurser (arbeidskraft, naturgitt og menneskeskapt kapital) og teknologi som benyttes i primærproduksjonen og tilsvarende hvordan de øvrige ledd i verdikjedene er organisert. Den til enhver tid eksisterende næringsstruktur er et resultat av: (1) Historisk gitt næringsstruktur, (2) Tilgang på ny teknologi, (3) Institusjonelle/politiske rammer og (4) Gjeldende etterspørsels- og markedsforhold.

(e) **Resultatene som** vi kan registrere er priser og produsert kvantum av ulike varer og priser og forbruk av ulike innsatsvarer som igjen bestemmer bøndernes inntekter. Priser på produkter og innsatsfaktorer dannes i markeder. Disse kan være mer eller mindre velfungerende og mer eller mindre regulerte av myndighetene. Forbrukernes smak/preferanser og inntekter, priser og kvalitet på varer tjenester (fra inn- eller utland) som konkurrerer om forbrukernes gunst, etterspørsel rettet fra andre næringer mot de samme typer innsatsfaktorer som jordbrukets næringskjeder benytter seg av og ikke minst de institusjonelle rammer (støtteordninger) som omgir næringene, påvirker også markedspriser og omsatt kvantum for ulike varer og innsatsfaktorer.

De viktigste **aktørene** i det norske landbrukspolitiske spillet er:

- Stortinget som lovgivende og bevilgende myndighet,

- Regjering og statsadministrasjon som utøvende myndighet,
- Eiere og ansatte av gårdsbruk (som driver primærproduksjon),
- Interesseorganisasjonene for bøndene (Norges bondelag, Norges bonde og småbrukarlag)
- Eiere og ansatte i kredittinstitusjoner og handels- og industribedrifter i relatert virksomhet (blant annet bondeide samvirkeorganisasjoner), og
- Forbrukere som etterspør sluttproduktene fra jordbrukets verdikjeder.

Tilgjengeligheten av ressurser og teknologi setter til en hver tid teknologiske skranker (produksjonsmuligheter) for hva det er mulig å produsere. Med ressurser menes både naturressurser som jord og vann og menneskeskapte ressurser som bygninger, maskiner etc.. Gjennom investeringer kan man øke tilgangen på menneskeskapte ressurser.

Med teknologi menes kunnskap om hvordan man kan kombinere naturressurser, menneskeskapte innsatsfaktorer som maskiner og redskaper og arbeidskraft i produksjonen av ulike produkter.

Hvilke muligheter som blir realisert avhenger av institusjoner, markedsforhold og næringsstruktur. Med institusjoner menes hvilke regler som gjelder i samfunnet. Noen regler påvirker markedsbetingelsene for produkter og innsatsfaktorer, for eksempel evt. omfang av toll eller kvoteregulering av importvarer, regler for bruk av arbeidskraft (arbeidsmiljølov mv.) og evt. regulering av pris og tilgang på kapital. Andre regler setter skranker for bruk av teknologi og forvaltning av naturressurser og miljø. I tillegg finnes det institusjoner som regulerer næringsstrukturen i jordbruket, for eksempel regler for omsetning av jordbrukseiendommer etc.

Man kan grovt si at teknologiske muligheter og markedsforhold (etterspørsel etter jordbruksprodukter og tilgang på arbeidskraft og kapital) bestemmer de økonomiske produksjonsmulighetene som næringen stilles overfor. I hvilken grad næringen utnytter disse mulighetene avhenger av næringens struktur, dvs. hvordan næringen er organisert, størrelsen på produksjonsenhetene (produksjonsskala) og hvilke konkurranse- og samarbeidsrelasjoner det er mellom enhetene.

Vi skal i dette skissemessige historiske tilbakeblikk trekke fram en del utviklingstrekk som er sentrale for å forstå det jordbruk og den landbrukspolitik vi har i dag. Vi skal først i korte trekk beskrive sentrale forhold ved jordbruket rundt midten av 1800-tallet. Deretter skal vi peke på hvordan endringer i teknologi og markedsforhold har resultert i endringer i næringsstruktur og produksjon og ressursbruk.

Representanter for jordbruket har i hele perioden arbeidet aktivt for å påvirke de politiske rammebetingelsene (institusjonene), men bøndene har på den annen side tilpasset seg stadig skiftende institusjonelle, markedsmessige og teknologiske rammebetingelser.

## C. Jordbruket rundt 1850

### Næringsstruktur

Over halvparten av befolkningen var sysselsatt i jordbruket så sent som ved inngangen til den industrielle revolusjon rundt 1850. Det var da omlag 1,5 millioner mennesker i Norge.

I 1855 var det drøyt 180.000 driftsenheter i jordbruket. 115.000 var selvstendige bruksenheter, mens drøyt tredjeparten (65.000) var husmannsplasser. I 1723 var det omkring 12000 jordbrukende husmenn, mens toppen ble nådd i 1855 med ca. 65000. En husmannsplass var ikke utskilt som et eget (matrikulert) gårdsbruk.

### Bønder og husmenn

Det var kun bønder som drev selvstendige gårdsbruk (selvleiere og leilendinger) som måtte betale landsskatt. Disse driftsenhetene var registrert i skattematrikkelen, derav betegnelsen matrikulerte bruk. I grunnloven av 1814 fikk (mannlige) bønder som drev matrikulerte bruk stemmerett på linje med embetsmenn og byborgere.

Jorda som husmannen disponerte tilhørte et selvstendig gårdsbruk, men husmannsplassene ble drevet som egne driftsenheter med åker, husdyr og slåttemark. Mange husmenn hadde arbeidsplikt på det bruket som eide husmannsplassen (arbeidshusmenn), mens andre betalte vanlig leie til gårdbrukeren for husmannsplassen.

Husmannsvesenet var utbredt i alle landsdeler, men sto sterkest på Østlandet og i Trøndelag. I Oppland og Nord-Trøndelag var det for eksempel flere husmenn med jord enn gårdbrukere på midten av 1800-tallet, mens Vest-Agder og Troms/Finmark representerte det andre ytterpunkt med over 7 ganger så mange gårdbrukere som jordbrukende husmenn på samme tid (Skappel 1934-36,p.170).

### Tjenestefolk og løsarbeidere

I tillegg til husmanns- og gårdbrukerhushold hadde man tjenere og dagarbeidere. Tjenere gikk på langsiktige arbeidskontrakter, mens dagarbeidere var som navnet tilsier løsarbeidere.

Det var gjentatte ganger - fra det 16. århundre og så seint som i 1818 - nedsatt forbud mot såkalt løsgjengeri. Et fritt arbeidsmarked i jordbruket var ikke tillatt - dette var "løsgjengeri." Bøndene skulle inngå langtidskontrakter med sine arbeidere. Lov og praksis var imidlertid på dette område "så divergerende som vel mulig" (Skappel 1934-36: 67).

Dagarbeiderklassen hadde vokst raskt i omfang i første halvdel av 1800-tallet - fra snau 9000 mannlige dagarbeidere i 1801 til omtrent 29000 i 1855 (Skappel 1934-36: 170). Og mens husmannsklassen og tjenerklassen gikk sterkt tilbake i 2. halvdel av 1800-tallet holdt tallet på dagarbeidere seg mer stabilt.

I 1845 var det omtrent like mange mannlige tjenestefolk som husmenn. Antallet mannlige tjenestefolk ble fra 1845 til 1875 redusert raskere enn antallet husmenn. Fra 1875 til 1890 ble imidlertid antallet husmenn redusert med 23.000 mens antallet mannlige tjenestefolk gikk ned med 8000 slik at disse klasser var omlag like store (respektive 30.000 og 28.000) i 1890. I tillegg til disse klasser kom kvinnelige tjenestefolk og dagarbeidere (Kiær 1904:266).

## **Produksjon og driftsform**

Den norske jordbruksproduksjonen hadde økt raskere enn befolkningstilveksten i første halvdel av 1800-tallet. Selvforsyningsprosenten var langt høyere i 1850 enn den hadde vært 100 år tidligere (Dyrvik et al, 1979: 147). Allikevel måtte vi importere 1/3 av det samlede forbruk av korn. Matimporten ble finansiert gjennom eksport av fisk, trelast og bergverksprodukter.

Hvordan var så det gamle norske jordbruket? Høsting av korn og gras ble gjort manuelt. I store deler av landet ble hesten brukt i våronna til gjødselkjøring, pløying og harving. Men fortsatt var spaden i bruk som våronnredskap mange steder, og i noen områder ble gjødsla båret ut på ryggen. Det samlede åkerarealet var (i 1855) 2 millioner dekar. Omlag 13% av arealet ble brukt til poteter som kom til landet i siste halvdel av 1700-tallet, mens resten ble stort sett brukt til korndyrking (Dyrvik et.al.: 144).

På Østlandets og Trøndelags flatbygder og enkelte dalbygder hadde hvert gårdsbruk et eget tun slik et typisk norsk gårdsbruk ser ut i dag. De hadde samla all innmarka for seg selv rundt tunet sitt. I resten av landet var imidlertid hovedregelen at alle våningshus, drifts- og lagerbygninger til bøndene i ei grend lå samla i et felles tun. Det kunne være så mange som 20 familier som bodde i et slikt tun. Rundt tunet lå innmarka med åker- og engteiger. Hver familie hadde en rekke, relativt små eng- og åkerteiger som lå spredt utover i innmarka. Denne måten å fordele åker- og engteigene kaller vi gjerne teigblanding.

En vesentlig del av vinterfôret ble samla inn fra utmarka. I tillegg til gras sank bøndene lauv, mose, bregnerøtter, tare etc. om sommeren, som ble brukt til å holde liv i husdyra om vinteren. Utmarka ble også intensivt brukt som beiteområder for alle typer husdyr, både sauer, kyr, hester, griser og geiter. Husdyra samla på denne måten viktige næringsstoffer fra utmarka som ble tilført åkerlappene i innmarka som gjødsel. Uten denne tilførselen av nitrogen, kalium og fosfor fra utmarka ville avlingsnivået vært enda mer beskjedent enn det var.

## **Lav avdrått og avlinger**

Avlingsnivået varierte sterkt fra landsdel til landsdel, avhengig både av klima, jordbunnsforhold og gjødslingsnivå. Rundt århundreskiftet var gjennomsnittsavlinga rundt 170 kg korn pr dekar (Strand 1989). Avlingsnivået var sannsynligvis noe lavere rundt 1850. Til sammenligning er dagens landsgjennomsnitt omlag 400 kg pr dekar.

Dette var før kunstgjødsels tid, og for å opprettholde dette relativt beskjedne avlingsnivå var det nødvendig å drive med husdyrproduksjon basert på bruk av utmarksressurser. (Avlingsnivået i det relativt spesialiserte prairiejordbruket i Nord-Amerika var til sammenligning enda lavere, dvs. i underkant av 100 kg pr dekar).

Hovedårsaken til det lave avlingsnivå var sannsynligvis de beskjedne tilførsler av gjødsel. Noe kan tilskrives dårligere kvalitet på plantemateriale (genetiske forutsetninger). Dette var før det ble startet systematisk planteforedling. Ugrasproblemer, skadedyr mv. kan sikkert også bidra til å forklare de lave avlingene. I et forsøk ved Norges landbrukshøgskole rundt

århundreskiftet fikk man for eksempel 83 kg korn pr daa i en ugrasfull åker (og 240 kg ugras), mens man i den ugrasfrie åker fikk 220 kg korn.<sup>3</sup>

Ei gjennomsnittlig melkeku produserte i underkant av 1000 kg pr år, dvs. under 1/6 av hva gjennomsnittlig ytelse i dag. (Dalberg, 1947 del II). Mye må tilskrives relativt svak føring med utmarksfôr som en dominerende del av dietten, men noe kan sikkert også forklares med at dette var før man startet opp med systematisk avlsarbeid.

### **Oppsummering**

Det "gamle norske jordbruket" var med andre ord svært forskjellig fra det "industrialiserte jordbruket" vi kjenner i dag. Jordbruket var meget arbeidsintensivt og avlings- og avdråtsnivå var relativt lavt.

---

<sup>3</sup> (Kilde: A. Bylterud (1989). I: Den grønne evolusjon

## D. Hovedtrekk 1850-1890

### D.1 Nye rammebetingelser for jordbruket

#### Nye teknologiske muligheter

I perioden 1750-1850 skjedde det store forbedringer i jordbruksteknologien. Vi skal her nøye oss med å se på noen sentrale forbedringer i jordarbeidings- og høsteteknologi. Disse forbedringene la grunnlaget for driftsomlegging og mekanisering av det norske jordbruk. I Storbritannia og i flere land på kontinentet ble det utviklet stadig bedre ploger, med stålskjer og forbedra veltefjøl som to sentrale stikkord (Dalberg 1949, II:21). Dette gjorde at plogene var bedre egna til å pløye opp eng. Dette la igjen det teknologiske grunnlaget for å gå over til vekselbruk mellom eng, korn og poteter på åkerarealene.

I løpet av det 18. århundre ble det også utviklet flere treskeverk. Utviklingen hadde gått fra gnidning av kornet til å bruke slagstokk og rullevogn eller dyr som trampet ut kornet fram til treskeverka. Det treskeverket som fikk størst betydning for utviklingen var en slaglistemaskin som skotten A Meickle konstruerte i 1785. Disse oppfinnelsene la grunnlaget for det som gjerne kalles den første mekaniseringsfasen i jordbruket (Tveite 1990 og Dalberg 1949, II:25).

De første meiemaskiner (dvs. slåmaskin for korn) ble konstruert i 1820-30-åra i England. De fikk beskjeden utbredelse. Omkring 1850 utvikla to amerikanere en slåmaskin for korn som raskt fikk stor utbredelse i USA og Canada. Teknologien ble utviklet videre. Selvavlegger kom, og det ble også konstruert grasslåmaskiner. Slåmaskinteknologien la grunnlaget for den andre mekaniseringsfasen i jordbruket.

#### Institusjonelle endringer - tollvern fjerna og ny jordskiftelov

Det skjedde en rekke endringer i de institusjonelle rammebetingelser for norsk jordbruk rundt midten av 1800-tallet.

#### *Ny jordskiftelovgivning*

Også endringene i jordskiftelovgivninga fikk stor betydning for utviklinga av jordbruket. Fra gammelt av var utmarka ofte fellesskap mellom flere gårdsbruk. Det var greiest slik at de brukte den som felles beitemark. Et viktig jordskifteprinsipp som er nedfelt i den eldste norske lovgivning er at jordskifte skulle holdes så sant minst en rettighetshaver krevde det. Dersom en gårdbruker ønska å dyrka opp noe utmark kunne han med andre ord kreve at det skulle holdes jordskifte. De øvrige eierne i fellesskapet kunne ikke stoppe dette. I 1821 ble en ny utskiftningslov vedtatt som mellom annet inneholdt følgende nye bestemmelser:

1. Det ble høve til å forlange teigdelt jord utskiftet og utlagt såvidt mulig på ett sted. ...
2. Samtlige loddeiere ble tilpliktet å delta i kostnadene i forhold til skylda, mens den eller de som tidligere ønsket utskiftning, hadde måttet bære disse alene." (Borgedal (1959a: 155-6)



Lovverket tilrettela nå også for oppløsning av teigblandinga i innmarka. Prinsippet om at kostnadene skulle fordeles på alle rettighetshaverne etter skylda reduserte gratis-passasjer problemene i forbindelse med utskiftinga. Før hadde initiativtakeren blitt pålagt utskiftingskostnadene.

Myndighetene mente imidlertid at det måtte sterkere lut til for å få bøndene til å oppløse jordfelleskapet. Det ble derfor bestemt at bønder som innen 8 år ikke foretok utskifting skulle ilegges 25% høyere landskatt.

Loven fikk imidlertid visse vesentlige unntaksbestemmelser: Den presiserte at utskifting ikke kunne foretas hvor 'særdeles naturårsaker' var i veien eller når den var forbundet med husflytting, med mindre en loddeier ville flytte på egen bekostning.

Sjøl om antallet utskiftingssaker etter loven av 1821 var relativt stort gikk disse ifølge Thunæs i stor grad ut på mindre forenklinger i teigstrukturen for å etterkomme utskiftingskravet som loven framsatte.

I 1857 vedtok Stortinget en ny utskiftningslov. Formålet med denne loven var å fremme konsolidering av innmarksteigene slik at inngjerding ble mulig. Helst burde også fellesskap i utmark oppløses og utmarksteigene samles i tilknytning til vedkommendes innmark. Stortinget oppretta et offentlig jordskifteverk med faste funksjonærer (utskiftingsformenn) lønna av staten. Jordskifteretten ble gitt myndighet til å pålegge at en eller flere brukere skulle flytte drifts- og våningshus til et annet sted på gården. Kostnadene i forbindelse med utflytting skulle fordeles på alle gårdbrukerne. Det ble også bevilga statsstøtte til utflyttingstiltak.

Innføringa av et offentlig og subsidiert jordskifteverk ga de utskiftningsvillige sterkere kort på hånda vis a vis utskiftnings-uvillige gårdbrukere.

### ***Grensevern avvikla for jordbruksprodukter***

Den kanskje viktigste institusjonelle endring i perioden var avviklinga av grensevernet for korn. Nedbygginga av korntollen starta i 1842, og i løpet av et par tiår ble all korntoll fjerna. Tollvernet ble også fjerna for de øvrige av jordbrukets produkter, men med datidens transportforhold var det korntollen som hadde representert det viktigste grensevernet for norske jordbruksprodukter. Industrien fikk imidlertid beholde tollsatser. Mens jordbruket ikke fikk noen som helst beskyttelse mot utenlandsk konkurranse, hadde industrivarer vernetoll.

Også husmannslovgivninga ble endret på 1850-tallet, og den nye mer husmannsvennlige husmannsloven bidro nok til å fremme avviklinga dette systemet.

### **Markedsmessige endringer - billigere importkorn og økt etterspørsel etter husdyrprodukter**

På 1850-tallet falt verdensmarkedsprisene for korn relativt mye. I siste halvdel av 1800-tallet var det ingen eller beskjeden toll på jordbruksvarer. Handelsliberaliseringa starta i 1842 og kulminerte i 1873-74. Håndverk og industri beholdt noe tollvern, mens jordbruket stort sett

måtte klare seg som best det kunne i konkurransen med utenlandsk korn. Omslaget på verdensmarkedet slo også sterkt ut for norske bønder. Konkurransen med tysk og russisk korn ble spesiell hard fra 1860-åra. Kornprisene i falt med 33% mellom 1859 og 1869 (Ording 1931: 50f). Billigere sjøtransport, jernbanen over det amerikanske kontinent og oppdyrkinga av den nord-amerikanske gjorde at billig amerikansk hvete kom på markedet fra 1880-åra. Norsk korndyrking ble altså utsatt for et sterkt ytre prispress.

Samtidig var det en sterk økning i etterspørselen etter husdyrprodukter som følge av økningen i sysselsettinga i sekundær- og tertiærnæringene. Folketallet ble omtrent dobla fra 883.000 i 1801 til 1.701.000 i 1865, og det var en relativt kraftig vekst i befolkningen som livnærte seg fra industri-, handel og transport og såkalt immaterielt arbeid.

**Tabell \*\*\*: Befolkningen tilknyttet sekundær og tertiærnæringene**

	1801	1865
Industri	52.000	273.000
Handel og transport	21.000	88.000
Immaterielt arbeid	30.000	57.000

(Kilde: Kiær 1904:272f)

Ifølge Kiærs klassifisering av befolkninga etter hovedervert var det også en betydelig vekst i fiskeri- og sjøfartsbefolkninga, men dette fikk neppe så stor effekt på etterspørselen etter husdyrprodukter da yrkeskombinasjon med jordbruk var svært utbredt, særlig i fiskerisektoren.

Med den industrielle revolusjon, som i Norge kan tidfestes til annen halvdel av 1800-tallet, økte sysselsettinga<sup>4</sup> i sekundær- og tertiærnæringene ytterligere, og etterspørselen etter norske husdyrprodukter økte tilsvarende.

Til primærnæringene regnes jordbruk, skogbruk, fangst og fiske. Med sekundærnæringer regnes bergverksdrift, industri, bygge- og anleggsdrift og kraft- og vannforsyning. Tertiærnæringene er offentlig administrasjon og tjenesteyting og privat tjenesteyting (varehandel, samferdsel, finansinstitusjoner mv.)

I siste halvdel av 1800-tallet var det også en kraftig vekst i utvandringa til Amerika. I åra før 1847 var det hvert år mindre enn en promille av befolkninga som utvandra, men de neste 80-90 år utvandra årlig over 1 promille av befolkninga (unntak: 1863). Mest intens var utvandringa i 1866-73, 1880-1893 og 1901-1911 da mer enn en halv prosent av befolkningen utvandra hvert år. Utvandringbølgen kulminerte i 1931 da økonomisk krise og stor arbeidsledighet i Nord-Amerika førte til at det var både vanskelig og lite attraktivt å utvandre.<sup>5</sup>

Veksten i sekundær- og tertiærnæringer og utvandringa til Amerika bidro til å presse lønnsnivået i jordbruket opp. Gjennomsnittslønna til dagarbeidere (på egen kost) ble for

<sup>4</sup>SSBs Historiske statistikk gir en grei oversikt over Yrkesaktive etter hovedgruppe av næring fra 1875-1990. Se: [http://www.ssb.no/www-open/statistikk\\_etter\\_emne/historisk\\_statistikk/tabeller/9-9-1t.txt](http://www.ssb.no/www-open/statistikk_etter_emne/historisk_statistikk/tabeller/9-9-1t.txt).

<sup>5</sup> NOS, 1978: HS, Tab. 9. Se også: HYPERLINK [http://www.ssb.no/www-open/statistikk\\_etter\\_emne/historisk\\_statistikk](http://www.ssb.no/www-open/statistikk_etter_emne/historisk_statistikk)

eksempel fordobla mellom 1850 og 1900. I perioden 1875-1900 sto lønna stille, men reallønna steig siden det var sterkt prisfall på viktige varer i denne perioden (Tveite, 1959:198). Landbruksdirektør Smitt kommenterte utviklingen slik i 1874: "... arbeidsprisene, maaske tildels paa grund af den store udvandring til Amerika af for det meste arbeidsdygtige folk, ere stegne tildels i en næsten betænkelig grad." (Tveite 1959:198).

## D.2 Endringer i næringsstruktur, produksjon og driftsform

### Hamskifte

Vi har ovenfor referert en del sentrale endringer i rammebetingelser for norsk jordbruk. Tekniske framskritt innen jordarbeidingsteknologi la det teknologiske grunnlaget for overgang fra ensidig åkerbruk til allsidig bruk av åkerlappene, med vekselbruk mellom eng og åkervekster. Uten de nye plogene ville det vært svært arbeidskrevende å gå fra eng til åkervekster. Omlegginga til vekselbruk med kunsteng kom atskillig seinere i Norge enn på kontinentet. Og det var de bynære bøndene som først la om. Hva var grunnen til dette?

Industrialiseringa kom seint til Norge. Med industrialiseringa gikk etterspørselen (og dermed prisen) på husdyrprodukter opp, mens prisene på korn falt. Det ble først lønnsomt for bøndene i bynære områder å legge om fra de gamle driftsmåter til såkalt vekselbruk, dvs. det vi kan kalle "økologisk landbruk". De hadde lavere transportkostnader enn bønder som var lokalisert lenger borte fra kjøpekraftige markeder.

En større del av husdyrfôret ble nå dyrka på innmarka. Omlegginga til vekselbruk representerte en overgang i retning større vektlegging av intensivt husdyrbruk og mindre vektlegging av kornproduksjon.

Det er neppe tilfeldig at det parallelt med det driftsmessige "hamskifte" som norsk jordbruk gjennomgikk fra 1850 og utover var utstrakt utskifting i innmarka. Hamskiftefenomenet har opptatt en rekke historikere og samfunnsforskere. Enkelte forfattere hevder at det sentrale ved hamskiftet var overgangen fra sjølbergingsjordbruk til et markedsintegret jordbruk. Andre synes å mene at bøndene i denne perioden gjennomgikk mentalitetsendringer fra å være tradisjonsbundne til å bli "economic men." Stein Tveite (1975) avviser at produksjon for markedet var et nytt fenomen. Produksjon for markedet fikk større betydning, men det skjedde ikke noe kvalitativt skift i denne retning i denne perioden. Bøndene hadde også tidligere produsert varer for markedet. Man kan snakke om en gradvis overgang mot større markedsintegrering men ingen kvalitativ endring. Jeg bruker bevisst termen driftsmessig hamskifte for å markere at jeg med hamskifte mener omlegging i bruken av den dyrka marka fra direkte matproduksjon i retning større vektlegging av fôrproduksjon (kunsteng), og dermed en større vektlegging av husdyrbruket.<sup>6</sup>

Smitt (1883,p.32f) hevder at på begynnelsen av 1800-tallet var dyrking av "Fodervækster" (kløver og timothei) og "Engdyrkning" ualminnelig. I tiåret 1836-45 begynte imidlertid "*Engdyrkingen .. at finde noget større Udbredelse, ... hvorved det dog først var i det følgende Tiaar Engdyrkingen for Alvor tog Opsving. ... En fuldstendig Ændring i Bruget,*" med overgang til intensivt husdyrbruk og kunstig eng fikk man ifølge Smitt fra 1850-tallet, og i 1871-75 lå på landsbasis 57% av den dyrka marka i eng.

---

<sup>6</sup> For en oversikt over den norske hamskiftedebatten, se Rysstad (1997), Hårstad (1983) og Sandnes mfl. (1977).

Hvorfor er det grunn til å tro at økt etterspørsel etter husdyrprodukter kunne føre til økt interesse for oppløsning av teigblandinga? Fordelene med teigblanding sammenligna med grensedeling i det gamle systemet var (trolig) lave laglighetskostnader (dvs. inntektstap som følge av at arbeidsoperasjoner ikke blir utført til riktig tid) og god risikospredning. Det var gunstig å fordele jorda slik at de optimale jordbearbeidings- og høstingstidspunkt for hver bruker ble godt spredd over tid, og likeledes var det viktig for bøndene å ha enkelte teiger som var tørkesterke, andre som høvde godt for regnrrike år, kaldt vær osv. Teknologiske og markedsmessige endringer gjorde nok at fordelene ved det gamle system etterhvert ble mindre. For det første skjedde teknologiske forbedringer som dels førte til redusert tidsbruk i onnearbeid (forbedrede ploger etc.) og dels gjorde det mulig å overkomme svakheter ved naturgrunnlaget (teglør for grøfting etc.). For det andre førte sterkere markedsintegrering, pengeøkonomi, reduserte importpriser for korn og bedre kommunikasjonsforhold til at det var mindre behov for risiko-spredning i kornproduksjonen gjennom ekstrem teigblanding.

De positive sidene ved det gamle system fikk med andre ord mindre betydning. Men hvor lå ulempene? Hvilke fordeler i form av reduserte kostnader eller økte inntekter kunne oppnås gjennom å oppheve det gamle system?

Endringer i markedsforholda for matvarer førte til at det i store deler av landet ble hensiktsmessig med en omlegging i retning av spesialisering mot husdyrproduksjon. Det ble lønnsomt å bruke åkermark til kunsteng. Hvorfor krevde så denne omlegginga utskifting? Stikkordet her er problemet med å internalisere inntektene fra jordforbedring og gjødsling av eng så lenge denne ble utlagt til felles beite vår og høst. Og teigblandingssystemet forutsatte felles beiting av innmarka. Dersom alle brukerne på en gård samtidig var blitt enige om driftsomlegging slik at alle hadde kunstengarealer proporsjonalt med deres husdyrantall samtidig som de ble enige om hvilke krav som skulle stilles til hver enkelt brukers jordbe- arbeiding, gjødsling mv. av engarealene, ville det ikke være nødvendig med utskifting og gjerder mellom innmarksteigene for å sikre at dem som investerte i forbedringer selv høstet inntektene fra omlegginga. De ville da også sluppet det kostbare gjerdehold.

Problemet var imidlertid at det sannsynligvis var svært vanskelig å oppnå en slik enighet brukerne imellom om hva som var den optimale utnyttelse av innmarksarealene. Noen var kanskje villige til å satse på en omlegging i retning av spesialisering i salgsproduksjon av husdyrprodukter, mens andre ville fortsette som før. En slik omlegging var ressurskrevende, og man hadde sjølsagt ingen garanti for at prisutviklinga framover fortsatt ville favorisere omlegging til vekselbruk og intensivt husdyrhold. Forskjeller i ressursituasjon gjorde sikkert også at brukerne objektivt sett kunne ha motstridende interesser. Noen satt kanskje så dårlig i det at de ikke turte ta risiken på driftsomlegging, mens andre hadde tilgang på arbeidskraft, arealer, kunnskap og finansiell evne som gjorde det økonomisk attraktivt å legge om drifta.

Det ville med andre ord sikkert være vanskelig å komme fram til enighet om at en slik omlegging var hensiktsmessig. Og om man hadde kommet til enighet om at omlegging var til beste for alle brukere, ville man fortsatt stå overfor en rekke utfordringer. Det ville for eksempel bli på problemer å bli enige om hvor intensivt jorda skulle drives, og det ville videre ha vært svært vanskelig å håndheve at bestemmelsene om gjødslingsintensitet mv. ble overholdt. Kunsteng i teigblandingssystemet ville lett ha ført til store gratispassasjerproblemer, masse konflikter mellom brukerne, høye forhandlingskostnader etc. og den eneste praktiske løsning på disse problemene var ofte utskifting og gjerdehold mellom de konsoliderte innmarksteigene.

De teigblanda gårdene gjennomgikk utskifting av innmarka og fellestuna ble oppløst. Hver brukerfamilie fikk eget tun og som regel innmarka i en teig rundt tunet. En av fordelene med denne omlegginga var at hver enkelt bonde alene kunne gjennomføre investeringer i arrondering og grøfting.

Disse endringene la forholda til rette for omlegginger i dyrkingsmåter. Bøndene gikk etterhvert bort ifra å dyrke de samme vekstene på åkerlappene år etter år. De gikk over til det man gjerne kaller vekstskifte. De veksla mellom å bruke innmarksteiger til åker og eng. Etter noen år i åker (korn, poteter mm) ble åkerteigene sådd til med engfrø. Etter noen år med eng ble enga pløyd opp og teigen ble brukt til åkervekster igjen.

Denne endringsprosessen var gjennomført over storparten av landet ved utgangen av 1800-tallet. Resultatet var at en større andel av husdyrfôret nå ble produsert på innmarka. Innmarka ble også grøfta og på andre måter forbedra, og samtidig ble deler av utmarka dyrka opp slik at innmarksarealet økte.

### **Hestemekanisering**

Det skjedde en rekke forbedringer av hesteredskapene på 1800-tallet, blant annet i Nord-Amerika. Den nye teknologien ble raskt importert og ofte kopiert ved at norske smeder satte i gang å produsere liknende redskaper.

Grovt sett kan en si at de nye arbeidsbesparende redskapene ble tatt i bruk når nytten i form av redusert bruk av arbeidskraft var større enn den kostnaden ved investeringen. (Tveite 1990). Etterhvert som arbeidslønnene økte, ble det lønnsomt for flere og flere å ta i bruk de nye redskapene. I siste halvdel av forrige århundre gjennomgikk Norge den første industrialiseringsfasen. Byene trengte arbeidskraft. Og lokkemiddelet var selvsagt høyere lønninger enn jordbruket betalte. Mange emigrerte også som kjent til Nord-Amerika der mulighetene for å skaffe seg gode levekår var langt bedre enn for de fleste i det gamle norske bondesamfunnet.

En kan grovt si at den store mekaniseringsbølgen i jordbruket starta rundt 1875. Naturlig nok lønte det seg å ta redskapene i bruk først på de største bruka. Etterhvert som arbeidslønningene i jordbruket gikk opp, lønte det seg også for mindre bruk å ta i bruk de arbeidsbesparende redskapene. Slåmaskinen slo igjennom allerede før århundreskiftet, og i 1917 var det flere maskiner enn det var bruk med over 20 dekar dyrka jord. Annen hesteredskap til våronn, høy og kornberging mv. fulgte. Ved inngangen til den andre verdenskrig hadde de fleste bruk plog, harv og arbeidsvogn. Andre arbeidsredskaper som for eksempel hesteriver og såmaskiner fant man relativt få av på de små bruka mens de var relativt vanlige på de større bruka. Alt i alt bidro denne redskapsrevolusjonen til en dramatisk nedgang i bruken av arbeidskraft i jordbruket.

## E. Hovedtrekk 1890 - 1945

### E.1 Nye rammebetingelser for jordbruket

#### Teknologiske endringer

Ett av resultatene av den norske industrireisinga, Norsk Hydros etablering av produksjon av kunstig framstilt nitrogengjødsel i 1905, er samtidig starten på en grunnleggende endringsprosess av norsk jordbruk. Med tilgang på (etterhvert) stadig billigere norskprodusert nitrogengjødsel, var forutsetningen lagt for dramatiske omlegginger i jordbruket og store dramatiske økninger i avlingsnivå. Norske bønder hadde brukt mindre mengder med importert Chile-salpeter som nitrogengjødsel, men forbruket var så lite at det hadde en helt marginal innvirkning på jordbruksproduksjonen. Som vi skal se senere er det først i neste periode, etterkrigstida, at den «kjemiske revolusjon» snur opp ned på norsk jordbruk, men kimen til endringene ble lagt, blant annet i telemarksbygda Rjukan, rundt århundreskiftet.

I denne perioden kom også de første traktorer på markedet, og det skjedde betydelige forbedringer i annen arbeidsbesparende teknologi.

#### Markedsmessige rammebetingelser - Jobbetid og krise

Norge ble ikke involvert i krigshandlingene under den første verdenskrig 1914-1918. Innbyggerne ble imidlertid sterkt rammet av blokader som hindret handelen. Prisene steg sterkt. Dette var gode tider for store deler av næringslivet («jobbetid») og vanskelige tider for arbeidsfolk p.g.a. de høye matvareprisene («dyrtid»).

Optimismen holdt seg de første etterkrigsår, gårdsbruk ble omsatt til rekordhøye priser og mange tok opp gjeld for å finansiere moderniseringer og utvidinger av driftsapparatet. På begynnelsen av 20-tallet kom imidlertid omslaget. Prisene falt, og de falt kraftig. Hveteprisen (i Oslo) falt for eksempel fra 60 øre pr kg i 1917 til 46 øre i 1925 og var nede i 21 øre i 1930. Melkeprisen sank med 64% fra 1920-1930 (SSB: Historisk statistikk).

Samtidig var det små endringer i det nominelle rentenivået. Den kraftige deflasjonen førte til dramatisk økning i realrenta, med gjeldskrise og konkursras i norsk jordbruk som resultat. Den gjennomsnittlige gjeldsprosenten i jordbruket lå på 40%, og i visse strøk var den helt oppe i 60% (Furre side. 42). Det sterke prisfallet førte til at mange ikke klarte å betjene gjeldene sine. I 1925 var det 2000 tvangsauksjoner på fast eiendom i bygdene (gårdsbruk), og toppen ble nådd i 1932 med 6500 tvangsauksjoner. (Furre side. 43).<sup>7</sup>

Priser på innsatsfaktorer som arbeidskraft og kraftfôr falt omtrent like mye som prisene på bøndernes produkter, og gjeldfrie bønder ble dermed lite rammet av den sterke deflasjonen. Dette var altså først og fremst ei gjeldskrise.

---

<sup>7</sup> En medvirkende årsak til at Norge ble så hardt rammet av etterkrigs-krisa var den såkalte pari-politikken. Den mektige sjefen i Norges Bank, Nicolai Rygg, ville opprettholde verdien av den norske valutaen (pari-politikken), og problemene hadde nok blitt mindre om landet hadde ført en annen makroøkonomisk politikk.

Den økonomiske krisa vedvarte helt fram til krigsutbruddet, blant annet som følge av den internasjonale økonomiske krisa, som ble innleda med krakket på New York-børsen i 1929.

### **Institusjonelle rammebetingelser**

I siste halvdel av 1800-tallet ble som nevnt alt grensevern for jordbruksvarer avvikla. De lave kornprisene førte selvsagt til stor misnøye blant storbøndene, dvs. de som produserte langt mer enn korn enn det som ble brukt til mat og fôr på gården. I 1896 ble Landmandsforbundet, stifta. Dette var lenge en interesseorganisasjon for norske kornprodusenter, og hovedkravet var tollpolitisk likestilling mellom landbruk og industri. Lenge jobba bondetillitsmennene i forbundet innafor Høire og Venstre for å fremme tollsaken, men i 1920 vedtok det å etablere et eget politisk parti, Bondepartiet, forløperen til Senterpartiet. I 1922 skifta Landmandsforbundet navn til Norges Bondelag. Småbrukarlaget (NBSL) ble stifta i 1913.

Allerede i 1897 fikk Landmandsforbundet gjennomslag (i Stortinget) for kravet om toll på en del husdyr- og hagebruksprodukter, men det var vanskelig å få aksept for korntollkravet, da korntoll ville virke sterkt inn på matvareprisene og igjen drive arbeidslønningene oppover.

Rundt århundreskiftet begynte også en del ledende menn å engasjere seg for kornmonopolsaken. En av kornmonopolsakens fanebærere de første åra var Bjørnstjerne Bjørnson, som blant annet skrev følgende forsvar for kornmonopolet i en artikkel i 1898:

*«En centralisert masseproduktion, fri for konkurrence, samt bedriftens faste ordning ville sikre et jævnt godt, mer klidholdig produkt til gavn for sundheden - allerede i seg selv en besparelse».*

Kornmonopoltilhengerne framholdt særlig den forsynings- og beredskapsmessige siden av kornsaken.

Kornmonopoltilhengere sto mot korntolltilhengere, to alternative virkemidler som kunne brukes for å fremme den norske kornproduksjonen.

Gjennombruddet for grenseverntilhengerne kom under den første verdenskrig. Og foranledningen var ironisk nok utsikten til fred på vårparten i 1915. Bøndene var skeptiske til å så mye korn da de risikerte fred, prisfall og store økonomiske tap. Myndighetene kunne imidlertid ikke være helt sikre på at det ble fred og normale forsyningsforhold. For å gi bøndene sikkerhet for en tilfredsstillende økonomisk avkastning ble det innført såkalt glidetoll på korn, eller i grove trekk et system som ligner på EUs variable importavgifter.

For å bidra til å bedre matvareberedskapen under Første verdenskrig etablerte myndighetene et midlertidig kornmonopol. Såkalte midlertidige ordninger blir gjerne langvarige. Etter en relativt turbulent politisk periode, med mye strid om kornsaka, vedtok Stortinget i 1929 å opprette Statens kornforretning som et permanent importmonopol for matkorn. Kornforretningen skulle gi bøndene en garantert minstepris for korn. I mellomtiden hadde Stortinget i 1920 innført den såkalte korntrygda. Denne ordninga gjorde de små kornprodusentene, de som brukte mesteparten av kornet på gården, mer positive til reguleringene på kornsektoren. Drøyt 20 år senere fikk kornforretninga også monopol på import av kraftfôr, og disse importmonopolene ble først opphevd på 1990-tallet.

I begynnelsen av århundret ivret bøndene sterkt for å få innført ordninger som sikra dem tilgang på billig arbeidskraft. Utvandringen til Amerika og industrialiseringa hadde pressa opp prisene på arbeidskraft, og myndighetene etablerte i 1903 Arbeiderbruk- og boligbanken. Banken ga i begynnelsen kun støtte til etablering av bruk under 20 daa innmark. Bruka måtte ikke bli så store at småbrukeren ikke ble nødt til å ta seg annet arbeid ved siden av. 1915 ble Småbruks- og boligbanken stifta, og denne banken kunne gi støtte til etablering av bruk på inntil 50 daa innmark.

### ***Omsetningsrådet***

Den dyptgripende økonomiske krisa på 20 og 30-tallet førte også til politisk press for å få regulert omsetningen av melk og andre viktige jordbruksprodukter. 1930 ble Omsetningslova<sup>8</sup> ("mellombels lov for å fremma omsetnaden av ymse jordbruksvaror") vedtatt, og Omsetningsrådet ble etablert. Omsetningsrådet fikk hjemmel til å kreve inn omsetningsavgift som ble brukt til markedsregulering med sikte på å heve prisnivå og redusere prissvingningene.

Formålet med ordningen var i første rekke å stabilisere jordbruksprisene og bedre bøndenes inntekter. De bondeide samvirkeorganisasjonene ble tillagt betydelige oppgaver med markedsregulering. I medhold av loven ble det lagt avgift på omsetning av de viktigste jordbruksproduktene for å finansiere ordningen.

### ***Samvirkemonopol på melkesektoren***

I perioden 1930-42 ble det gjennomført ordninger som ga landbrukssamvirket monopol på melkeomsetning. Melkeprodusentene fikk aksept for at samvirkemeieriene gjennom melkesentralssystemet skulle få kontroll over melkeomsetningen. Etterhvert ble ordningen utvidet til rent samvirkemonopol for de fleste meieriprodukter, og dette monopolet ble som vi senere skal komme tilbake til først opphevd på 1990-tallet.

Formålet med ordningene var å et system som tok sikte på å utjevne prisforskjellene mellom produsenter i ulike strøk av landet. Hovedmålsettingen var å gi alle melkeprodusenter i landet like inntektsmuligheter. Prisene på meieriprodukter hadde frem til da utviklet seg slik at ferske produkter, som konsummelk, ga høyere fortjeneste enn ost og smør. Prisforskjellene kombinert med ulik avstand til de store ferskmelkmarkedene førte til store inntektsforskjeller blant melkeprodusentene. Det ble nå etablert et system som bidro til å utjevne inntektsforskjellene innen ulike regioner. Ett element i dette systemet var opprettelsen av de såkalte melkesentralene som mottok inntektene fra meieriene, og fordelte pengene til leverandørene etter gjennomsnittspris.

Omsetning av melk ble også ilagt en omsetningsavgift, og midlene ble brukt til å kanalisere melk over i andre anvendelser (eksport, innblanding i margarin etc.), for å bidra til å holde oppe prisene på ost og smør.

I 1942 vedtok Forsyningsdepartementet en forordning om regler for «melkelevering fra produsent» som krevde at all melk skulle gå gjennom meieriene og melkesentralene. Forordningen påbød full utjevning samlet for landet via et såkalt riksoppgjør, med en felles grunnpris; riksgrunnprisen. Riksoppjøret falt i stor grad sammen med prinsippet

---

<sup>8</sup> Først i 1956 ble den vedtatt som permanent lov.



melkesentralene hadde bygd på innen hvert sitt område, og innebar en utjevning mellom melkesentralenes områder i forhold til melkeanvendelse.<sup>9</sup>

Hovedprinsippene for denne markedsordninga for melk ble:

- "Jevne ut inntektsforskjeller som skyldes at fortjenesten på melken varierer med hva den brukes til.
- Jevne ut forskjeller i kostnader som skyldes lokalisering av produsenter og industri i forhold til markedet.
- Finansiere og jevne ut felleskostnader, dvs. kostnader ved tiltak næringen nyter godt av, eller funksjoner pålagt av det offentlige." (Ot prp 5 96-97)

### ***Margarinloven, kraftfôravgift og importvern for kjøtt***

Myndighetene bidro også på andre måter til å heve produsentprisene på melk på 1930-tallet, og det mest kjente tiltaket er kanskje tvangspålegget om smørinnblanding i margarin som ble innført i margarinloven i 1931. Melkeproduksjonen økte med over 20% på 30-tallet, men på grunn av dårlige økonomiske tider stagnerte salget av konsummelk. En stadig større andel av melka fikk avsetning som følge av at myndighetene påla margarinprodusentene å blande smør (meierismør eller fjell- og gårdssmør) inn i margarin. Innblandingsprosenten varierte fra 3,5% i 1932 til 22% i 1939, og da fikk om lag 2/3 av smørproduksjonen anvendelse i margarinproduksjonen. På slutten av 30-tallet ble over halvparten av melka brukt til smørproduksjon, og dette tiltaket fikk dermed en meget stor betydning for norske melkeprodusenter og bidro samtidig til en økte matvarekostnader for forbrukerne (Hovland, 1979).

Myndighetene prøvde også å dempe husdyrproduksjonen gjennom å innføre en rasjoneringsordning for kraftfôr i 1934, som året etter ble erstattet med en to-prisordning som innebar at toppforbruket (forbruk utover en kvote) ble avgiftsbelagt (Almås 2002: 71).

1934 ble det også vedtatt en lov om Importforbud mot kjøtt, også denne loven skulle være «midlertidig». Med dette hadde Norge etablert kvantitativt grensevern for de viktigste jordbruksproduktene, korn, melk og kjøtt. Dette grensevernet ble utvida og forsterka, og ble først omlagt til et tollbasert grensevern i 1995, som følge av den såkalte Uruguayrunden i GATT. (GATT etablerte også samtidig Verdens handelsorganisasjon, forkortet WTO).

## **E.2 Endringer i næringsstruktur, produksjon og driftsform**

### **Næringsstruktur**

Som et resultat av arbeidsledighet i Norge, innvandringsforbud i USA p.g.a. den økonomiske krisa, og etablering av (relativt) gunstige statlige støtteordninger, ble det en omfattende småbruksetablering i denne perioden. De fleste gjenværende husmannsplasser ble frikjøpt, og det ble også etablert mange «nybrottsbruk».

### **Økonomisk krise - men modernisering og produksjonsvekst**

---

<sup>9</sup> Ot prp 5 96-97: Ny markedsordning for melk.

Etableringen av nytt grensevern for kornproduksjonen, som skjedde i årene under og etter Første verdenskrig, bidro til at kornproduksjonen igjen økte. Den negative trenden fra andre halvdel av 1800-tallet ble brutt. Kornarealet økte jevnt og trutt fram til 1920, og avlingsnivået økte også relativt kraftig i perioden. I kriseåra på 20-tallet falt riktignok kornarealet noe og avlingsnivået stagnerte, men utover 30-tallet økte både areal og avlingsnivå noe, slik at alt i alt ble totalbildet et markant oppsving for norsk kornproduksjon.

Dette skjedde til tross for at kornprisene ble mer enn halvert på 20-tallet. Hvorfor økte da bøndene allikevel produksjonen? For det første må vi huske at priser på innsatsfaktorer (arbeidskraft, kunstgjødsel mv.) falt omtrent like sterkt som prisene på de produktene bøndene produserte. Dessuten tok bøndene i bruk arbeids- og arealbesparende teknologi. Produzentene ble mer effektive.

Økningen i kornavlingene var ikke store sammenlignet med de vekstrater vi opplevde etter 2. Verdenskrig. I perioden 1890-1935 økte avlingene gjennomsnittlig med 0,9 kilo per år, og var da kommet opp i 200 kg per daa (Strand, s. 150). I etterkrigstiden økte avlingene til sammenligning med omlag 6 kg pr daa pr år. Halvparten av denne framgangen skyldtes forbedrede sorter og halvparten sterkere gjødsling og bedre vekstvilkår (Strand side150).

Bruken av handelsgjødsel økte sterkt i denne perioden. Forbruket av N-handelsgjødsel økte for eksempel fra kun 150 tonn i 1900 til over 5000 tonn i 1930 og ble igjen doblet i løpet av 30-tallet. Forbruket av handelsgjødsel var imidlertid tross alt beskjedent sammenlignet med dagens forbruk på 90-100.000 tonn N-gjødsel årlig.<sup>10</sup> På slutten av 30-tallet var fortsatt husdyrgjødsel den absolutt viktigste nitrogenkilden (Ødelien 1955 og Uhlen og Svenson 1990), og kornbøndene drev derfor i kombinasjon med melk- og/eller andre husdyrproduksjoner.

**Tabell \*\*. Kornproduksjon (gjennomsnitt for perioden)**

År	Produksjon i tusen tonn
1855	295
1901-05	240
1926-30	341
1939	401

---

<sup>10</sup> Forbruket av N-gjødsel fikk en (foreløpig?) topp på 1980- og 90-tallet da 110.000 tonn N-gjødsel ble brukt årlig, men falt betydelig i 2008 da prisene ble nær fordoblet. Prisene gikk deretter noe ned, men forbruket er fortsatt betydelig lavere enn i de siste tiårene av forrige århundre. (<http://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/gjodsel-ressurs-men-miljoproblem> ).

## F. Hovedtrekk 1945 - 1990

### F.1 Nye rammebetingelser for jordbruket

#### Institusjonelle betingelser

##### *- Bakgrunn*

Etter krigen skulle landet gjenreises, og politikerne hadde ambisjoner om at Norge skulle bli en moderne industrinasjon. Myndighetene satset målrettet på å utvikle nye industrinæringer, for eksempel kraftkrevende industri. For å sikre at industrien ble konkurransedyktig var det viktig å hindre at lønningene i industrien økte mye, og for å unngå sterk lønnsøkning måtte matvareprisene holdes under kontroll. De første årene etter krigen ble prisene på matvarer (og en rekke andre varer og innsatsfaktorer) regulert (av Prisdirektoratet). Siden etterspørselen (gitt de priser som direktoratet satt) var større enn tilbudet, måtte myndighetene i de første etterkrigsåra utstede rasjoneringskort (kvoter) på mange varer, for eksempel melk.

De fastsatte priser på norsk korn var i en (kort) periode lavere enn prisene på verdensmarkedet, og lønnsomheten i landbruket var generelt svak.<sup>11</sup> Mange søkte seg derfor bort fra jordbruket, og over i næringer med høyere lønnsevne.

##### *- Hovedavtalen av 1950*

Bøndenes organisasjoner var selvsagt misfornøyde med denne politikken, og i noen strøk av landet ble det arrangert melkestreik (stopp i melkeleveransene). Ved prisforhandlingene mellom bøndenes organisasjoner og myndighetene i 1947 ble det enighet om at man skulle utrede "en langsiktig avtale" om jordbruket, og i 1950 fikk de på plass en Hovedavtale, dvs. det rammeverket som fortsatt regulerer samhandlingen mellom bøndenes organisasjoner og myndighetene. Regelverket har riktignok blitt noe justert i årenes løp, men fortsatt blir det hver vår forhandlet fram en jordbruksavtale mellom organisasjonene (Bondelaget og Småbrukarlaget) og staten. Denne inneholder detaljerte bestemmelser om mellom annet priser og støtteordninger.<sup>12</sup>

##### *- Kanaliseringspolitikken (1951) og kraftfôravgift (1956)*

Allerede tidlig på 50-tallet var det igjen blitt overproduksjon av husdyrprodukter. Myndighetene valgte å løse dette problemet gjennom den såkalte kanaliseringspolitikken (1951), som i praksis innebar at man endret prisforholdet mellom korn og melk i kornets favør.<sup>13</sup> Dette gjorde det lønnsomt for mange bønder på (i første rekke) flatbygdene på Østlandet og Trøndelag å slutte med melk og i stedet gå over til å drive med spesialisert kornproduksjon.

---

<sup>11</sup> Bøndenes fellesorgan, Landbruksrådet, beregnet lønnsevnen pr time i jordbruket i 1945 til å tilsvare 40% av timelønna i industrien (Almås 2002: 150).

<sup>12</sup> Dette var resultat av en prosess som startet på 1930-tallet. Opptakten var forhandlinger mellom bøndenes samvirkeorganisasjoner og myndighetene om priser på jordbruksvarer. I 1939-40 var det for første gang forhandlinger mellom staten og NB og NBSL om priser og reguleringsbestemmelser. Dette var en praksis som ble tatt opp igjen etter krigen. Formålet med avtaleverket for jordbruket er å komme fram til enighet om ordninger som ikke er uttømmende regulert ved lov, Stortings-vedtak eller forskrift. Hovedavtalen regulerer framgangsmåten ved disse forhandlingene.

<sup>13</sup> Det ble inngått en avtale mellom partene om at kiloprisen for hvete ikke skulle være lavere enn 1,5 ganger gjennomsnittlig literpris for melk (Almås 2002: 139).

Kraftfôret var rasjonert helt fram til 1956. Denne ordningen ble da erstattet av en kraftfôravgift, og disse midlene ble blant annet brukt til å gi den enkelte bonde rabatt på en viss mengde kraftfôr. Formålet var å dempe produksjonsveksten, og ordningen hadde en klar småbruksprofil. Rabatten betydde relativt mest for bruk med lite areal og få dyr. Denne ordningen varte helt fram til 1975 (Almås 2002: 139).

### **- Opptrappingsvedtaket (1975)**

Bøndene hadde på 1950- og 60-tallet en noe større inntektsvekst enn industriarbeiderne, men lønnsevnene i næringen var fortsatt bare 60-70% av inntektsnivået i industrien (Aanesland og Holm, 2006: 37). Bondeorganisasjonene krevde inntektsjamstilling med industriarbeiderne. Dette kravet fikk relativt bred oppslutning i opinionen i kjølvannet av debatten (og folkeavstemningen) om Norges tilknytning til Det Europeiske fellesskap (EF) på begynnelsen av 1970-tallet. Norge hadde nettopp blitt en oljemasjon, og OPEC klarte på 70-tallet å drive opp oljeprisene (fra og med 1973). Dette førte til at norske politikere fikk meget optimistiske oppfatninger om hvor store de framtidige oljeinntektene kom til å bli. Omtrent samtidig fikk vi ei internasjonal kornkrise (1972-73). Kornprisene ble på kort tid mangedobla<sup>14</sup> og dette ga ny næring til kravet om at Norge måtte bli (mest mulig) selvforsynt (også) med korn, slik at vi kunne klare oss gjennom ei eventuell ny internasjonal "matvarekrise". Verdensmarkedsprisen for korn falt tilbake til gammelt leie utover 70-tallet, og OPEC klarte ikke å disiplinere sine medlemmer til å holde seg innenfor de produksjonskvoter medlemslandene var blitt enige om. Oljeprisen falt igjen<sup>15</sup>, pengestrømmen til den norske statskassa skrumpet inn, men før dette hadde skjedd hadde Stortinget enstemmig vedtatt det ambisiøse opptrappingsvedtaket i 1975. Bøndenes inntekter skulle ved hjelp av støtteordninger og styring av matvareprisene, heves opp på industriarbeidernivå (i løpet av 6 år). Den nye landbrukspolitikken ble nedfelt i St.meld. nr.14 (1976-77). Den utpekte fem mål for landbrukspolitikken: Produksjonsmål, inntektsmål, mål for landbruket i distriktpolitisk sammenheng, mål for miljø- og ressursvern og effektivitetsmål, og det ble innført en rekke pris- og tilskuddsordninger. Flere av ordningene var differensiert ut i fra geografisk lokalisering av gårdsbruket. De høyeste støttesatsene ble gitt til bruk i områder med (antatt) dårlige betingelser for jordbruksdrift, mens støtten var lavest på Jæren og de beste jordbruksområdene på Østlandet. En del støtteordninger ble også differensiert ut i fra produksjonsomfang slik at støtten per produsert enhet ble større på bruk med liten produksjon enn på større bruk.

### **Tiltak mot overproduksjon**

Allerede i 1975 vedtok Stortinget den såkalte husdyrkonsesjonsloven, som fastsatte maksimumsgrenser for produksjonsomfanget i svin- og fjørfenæringene. Relativt kort tid etter opptrappingsvedtaket meldte overproduksjonsproblemet seg igjen i melkeproduksjonen. I 1983 ble det innført et system med melkekvoter. Kvotene ble fordelt basert ut fra historisk produksjonsomfang. De første årene var det ikke anledning til å selge kvotene. Dette førte til at strukturen i melkeproduksjonen ble låst fast. (Ordningen har de senere år gjennomgått en rekke forandringer. Deler av kvoten kan nå omsettes fritt til andre bønder innen samme fylke, resten må selges tilbake til staten til en forhåndsbestemt pris. Melkekvoter kan nå også leies bort, og det er åpnet for at bønder kan slå sammen sine melkekvoter i såkalte samdrifter).

<sup>14</sup> Se prisutviklingen for amerikansk hvete og mais 1905-2013, på side 5 i Lind, 2013: Fødevarepriser, kriser og verdensmarkedet. Fødevareøkonomisk institut, København Universitet.

<http://www.okologi.dk/media/2581420/f%C3%B8devarepriser,%20kriser%20og%20verdensmarkedet.pdf>

<sup>15</sup> Oljeprisene økte fram til begynnelsen av 80-tallet, men falt deretter betydelig de neste årene, se [http://no.wikipedia.org/wiki/Fil:Oil\\_Prices\\_1861\\_2007.svg](http://no.wikipedia.org/wiki/Fil:Oil_Prices_1861_2007.svg).

## **Markedsmessige betingelser**

Norge har i (de fleste) etterkrigsår hatt en relativt solid økonomisk vekst. Dette har igjen ført til en betydelig økning i reallønn og velferd. Arbeidskraften har økt langt mer i pris enn arbeidskraftbesparende innsatsfaktorer som for eksempel: Traktor, skurtresker, redskaper, sprøytemidler og kunstgjødsel.

## **Teknologiske forbedringer**

I etterkrigsåra har det også vært en rivende utvikling innen mekaniserings-teknologi, som for eksempel traktorer, redskaper og skurtresker. De viktigste teknologiske nyvinningene (som ikke alle er like positivt innstilt til) har kanskje kommet innen kjemisk industri; sprøytemidler mot ugras, sopp og skadedyr. I etterkrigsåra har det også vært gjennomført et systematisk utviklingsarbeid for å få (blant annet) mer høytytende husdyr og vekster som gir høyere avlinger.

## **F.2 Endringer i næringsstruktur, produksjon og driftsform**

### **Mekanisering/traktorisering**

Overgang fra hest til traktor, og med den en helt ny redskapskultur, representerer en endringsprosess som bidro til å omforme det "gamle jordbruket" til dagens "moderne industrijordbruk". Mens det i 1949 var over 200.000 hester her i landet og under 10.000 traktorer, var situasjonen omtrent snudd opp ned 40 år seinere. Den raske traktoriseringa fra 1950 bidro ikke bare til å redusere hesteantallet. Traktoren bidro også til å frigjøre mye arbeidskraft fra jordbruket til de raskt ekspanderende industri- og særlig servicenæringene.

### **Den kjemiske revolusjon i jordbruket - fra allsidig vekselbruk til spesialisert produksjon-**

1850-1900 var gjennombruddstiden for det moderne vekselbruket, dvs. at bøndene vekslet mellom for eksempel poteter, korn og eng. 1900-1950 var vekselbrukets storhetstid i Norge. De langt fleste bøndene drev med husdyr i kombinasjon med planteproduksjonen.

Etter krigen forsvant vekselbruket. Storparten av bøndene i de såkalte flatbygdene på Østlandet og en stor del av bøndene på flatbygdene i Trøndelag avvikla husdyrholdet, og gikk over til spesialisert kornproduksjon. I fjell- og dalstrøk slutta bøndene med kornproduksjon, og gikk over til spesialisert husdyrproduksjon basert på egetprodusert grøvfôr og innkjøpt kraftfôr.

Det grøvste av denne omleggingen ble gjennomført på 1950 og 1960-tallet.

Forutsetningen for omleggingen var tilgang på relativt billig kunstgjødsel, sprøytemidler og tilgang på ny arbeidsbesparende teknologi, ikke minst traktor med moderne våronnredskaper og skurtreskeren.

I etterkrigstida har da også kunstgjødselbruken økt dramatisk, både av nitrogen-, fosfor og kaliumgjødsel. Nitrogenforbruket har blitt mangedobla, og kunstgjødsel utgjør nå den viktigste nitrogenkilden i jordbruket.

Den viktigste årsaken til denne enorme økningen i bruken av kunstgjødsel de siste 60-70 år er en gunstig prisutvikling på kunstgjødsel sammenlignet med prisen på arbeidskraft. Kunstgjødsel er blitt stadig billigere sammenlignet med alternativene, for eksempel tilførsel av næringsstoffer fra utmarka gjennom arbeidskrevende utmarksslåtter, setring mv. Utmarkas betydning for jordbruket har avtatt i takt med kunstgjødsels inntog i jordbruket. Kunstgjødsel er med andre ord både arbeids- og arealbesparende teknologi.

Tilgang på relativt billig kunstgjødsel har også ført til at det er unødvendig for planteprodusenter å framskaffe gjødsel ved å drive planteproduksjon i kombinasjon med husdyrhold. Kunstgjødsel er for eksempel en viktig forutsetning for at man kan drive kornproduksjon på de samme arealer i årevis uten samtidig å registrere tegn til avlingsreduksjoner, det samme er kjemiske plantevernmidler. Bruken av slike har økt dramatisk etter 2. verdenskrig. Uten disse hadde sjukdommer, skadedyr og ugras i kornåkrene tvunget bøndene til å gå tilbake til det gamle vekselbruket. Bruk av kjemiske preparater har både bidratt til å redusere arbeidsforbruket i jordbruket og økt avlingene.

På tilsvarende måte har sprøytemidlene tatt over for arbeidskraft i ugrasbekjempelsen, og bruken av kjemiske plantevernmidler har også bidratt til økningen i avlinger av gras, korn og andre åkervekster. Som følge av økt bruk av kunstgjødsel og sprøytemidler samt betydelige framskritt i kornforedlingsarbeidet, har kornavlingene i Norge blitt doblet i perioden, og var mot slutten av perioden på omlag 400 kg pr daa.<sup>16</sup>

## **Driftsenheter**

Antall driftsenheter i jordbruket ble i årene 1945-1990 redusert fra over 200.000 enheter rundt 1950 til under det halve 40 år senere. Dette var første gang siden Svartedauden (1350) at antall gårdsbruk gikk ned. Tallet på driftsenheter falt jevnt og trutt i hele perioden, riktignok var nedleggingstakten noe mindre de første årene etter opptrappingsvedtaket (1975). Både i 1980-åra og i 1990-åra var avgangen av bruk om lag 2 300 per år (SSB: Ukens statistikk 49/96). Det var i hovedsak de små enhetene som falt bort, slik at det ble stadig færre bruk med mindre enn 100 daa jordbruksareal og stadig flere med over 200 daa (se tabell under).

---

<sup>16</sup> Se SSB «Landbruket i Norge 2011» (<http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/50-aars-landbrukshistorie-i-tekst-og-tall>) for en oversikt. Utviklingen fra 1961-2011 oppsummeres slik: «Kornavlinga varierer i kvantum og kvalitet fra år til år, avhengig av vekst- og innhøstingsforholdene. Den totale kornavlinga ble tilnærmet fordoblet fra begynnelsen av 1960-tallet til slutten av 1970-tallet. I denne perioden økte kornarealet med nesten 50 prosent. Samtidig økte avlinga per dekar betydelig på grunn av bedre dyrkingsteknikk, kornsorter, gjødsling og plantevern. Etter 1980 var det først en moderat økning av totalavlinga av korn, men de siste årene har produksjonen gått svakt tilbake. Det er registrert nedgang i kornarealet, og avling per dekar har stagnert.» Kornavlingene har de siste årene vært lave på grunn av ugunstig klima. 2011 var for eksempel gjennomsnittsavlingen på 349 kg. Det kan også tenkes at lavere kornpriser fra 90-tallet og relativt høye kunstgjødselpriser de siste årene kan ha bidratt til stagnasjonen i kornavlingene. Gjennomsnittlig kornavling for perioden 2003-2012 var til sammenligning 392 kg per daa. <http://www.lr.no/nyhetsarkiv/2012/14862/>

Til tross for dette var det i storparten av perioden overproduksjon av mange husdyrprodukter og myndighetene innførte derfor en rekke produksjonsregulerende tiltak og bidro også til å lette presset på markedet gjennom å subsidiere eksport av (hovedsakelig) ost (med subsidiert eksport av Jarlsbergost til USA som det viktigste tiltaket).

Kornarealet nådde sitt historiske høydepunkt i 1991 med omlag 3,6 millioner dekar.

**Tabell 3. Utvikling antall bruk etter størrelse**

Gruppe	1949	1959	1969	1979	1989	1995
5 - 49:	150.130	135.830	88.481	62.017	37.031	24.200
50-99:	42.526	42.126	42.240	32.716	24.969	20.200
100-199:	15.597	15.074	17.938	21.632	25.330	24.700
Over 200:	5.188	5.285	6.318	8.937	12.052	14.500
I alt:	213.441	198.315	154.977	125.302	99.382	83.600

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, fullstendig Landbrukstelling i 1949, 59, 69, 79 og 89. Ellers utvalgstelling. (Tall er hentet fra WEB-sidene til Landbruksdepartementet under ODIN-basen)

**Tabell \*\*. Utvikling dyretall**

	1969	1979	1989	1995
Storfe	971.900	968.800	949.400	989.300
Herav kyr	436.400	372.300	340.500	338.800
Geiter	91.200	80.700	95.000	86.800
Svin inkl. sl.påsett	657.900	686.800	697.000	761.100
Herav avlspurker	74.400	81.900	86.100	87.800
Sau og lam	1.840.800	1.952.100	2.183.100	2.434.000
Herav sauer	837.900	862.500	899.100	974.000
Høner	3.836.100	4.155.500	3.660.348	3.592.100

Kilde: Landbruksdepartementets WEB-sider på ODIN-basen. For sau/lam: Prognoseutvalget pr. 1. juli.

## G. Hovedtrekk 1990 - 2013

### G.1 Endrede rammebetingelser

#### Institusjonelle endringer

##### - Ny landbrukspolitik

Stortinget vedtok i 1993 en ny landbrukspolitik, som i første omgang i praksis innebar en vesentlig omlegging av korn- og kraftforpolitikken.<sup>17</sup> Det uttalte målet var å skape et mer «robust» jordbruk, dvs. et jordbruk som var mindre avhengig av et sterkt grensevern. Hovedelementet i omleggingen var en betydelig reduksjon i de avtalebestemte kornprisene. Dette førte igjen til at lønnsomheten i kornproduksjonen ble tilsvarende redusert. Samtidig ble kraftfôret billigere, og dermed kunne avtalepartene senke prisene på en rekke husdyrprodukter. Stortingsflertallet vedtok samtidig en langt mindre forpliktende inntektsmålsetting. De ville ikke lenger forplikte seg til å arbeide for at lønnsveien i jordbruket skulle tilsvare industriarbeidernes lønninger, og nøyde seg med å peke på at "landbruksbefolkningen" skulle «sikres muligheter for å få inntekter på linje med den øvrige befolkningen". Proposisjonen fremhevet bøndernes rolle som selvstendig næringsdrivende, hvor evnen til markedstilpasning og omstilling er av vesentlig betydning, og slo fast at markedet i større grad enn i tidligere skulle styre tilpasningen i næringen og legge grunnlaget for inntektsutviklingen.

Det ble heller ikke utformet et konkret produksjonsmål, men distriktsmålet ble opprettholdt. Husdyrproduksjonen skulle i hovedsak fortsatt foregå i såkalte næringssvake områder (også omtalt som distrikts-Norge). Siden melkeproduksjonen allerede var kvoteregulert, kunne myndighetene hindre at mange bønder i kornområdene startet opp igjen med melkeproduksjon. Det ble riktignok (etter hvert) etablert et system for "styrt omsetning" av melkekvoter. Landet ble imidlertid inndelt i melkeregioner, og bønder som ville slutte eller redusere melkeproduksjonen måtte selge kvotene til produsenter i samme region.

Hvorfor bestemte politikerne, dvs. et flertall bestående av Ap, H og Frp, denne omleggingen i landbrukspolitikken? For det første hadde det i løpet av 80-tallet oppstått et stadig større gap mellom norske priser og kostnader og utviklingen internasjonalt. Samtidig pågikk internasjonale forhandlinger om verdenshandelen (i regi av GATT, forløperen til WTO) som hadde som mål gradvis liberalisering av verdenshandelen med jordbruksvarer som et sentralt mål. Regjeringen slo derfor fast at virkemiddelbruken skulle dreies i en mer produksjonsnøytral retning, dvs. blant annet mindre prisstøtte og økt støtte til arealbruk og antall dyr. Landbruksstøtten skulle i større grad være betaling av «landbrukets produksjon av fellesgoder», blant annet fordi dette var i tråd med internasjonale anbefalinger (blant annet fra OECD). Parallelt med denne omleggingen forhandlet regjeringen om betingelser for Norge ved et eventuelt medlemskap i EU. Det framforhandlede resultat ble imidlertid avvist i en folkeavstemning i 1994. Ett av de sentrale temaene i debatten var hvilke konsekvenser EU-medlemskap ville få for norsk jordbruk. Stortinget hadde imidlertid før EU-forhandlingene var avsluttet akseptert en framforhandlet EØS-avtale.

---

<sup>17</sup> St. prp. nr 8 (1992-93) «Landbruk i utvikling». Se også den daværende Landbrukskomiteens innstilling (Innst.S.nr.92 (1992-93)).



### **- EØS-avtalen**

Norge og en rekke andre EFTA-land inngikk en avtale med EU om EØS-samarbeidet, som trådte i kraft fra 1/1 1994. Partene var enige om ikke å innføre en felles landbruks- eller fiskeripolitikk i EØS. Derimot innebar avtalen en viss utvidelse av handelen med landbruksprodukter og et nært samarbeid om utforming av regler på det veterinære området. EØS-samarbeidet har fått vesentlig innvirkning på norsk jordbruk, hovedsakelig som følge av at Norge har sluttet seg til EUs regelverk for harmonisering av tekniske standarder mv. Eksempler på slike tiltak er den såkalte Veterinæravtalen (om handelen med levende organismer) og Matsminkedirektivet (om tilsetningsstoffer mm i næringsmiddelindustrien).

Dersom et land som et resultat av lover, forskrifter og standarder har særegne produktkrav og godkjennings- og kontrollordninger for matvarer og/eller spesielle krav til markedsføring, dokumentasjon og merking etc., representerer disse en handelsbegrensning, dvs. en ikke-tariffær handelshindring. Slike tekniske handelshindringer er ofte resultatet av at myndighetene ønsker å beskytte sitt næringsliv mot konkurranse. Ved å innføre like krav til produkter som skal selges innenfor et større område, vil alle leverandørene følge de samme reglene for produksjon og råvarer. Dette fører til at forbrukerne vet at varene de skal velge mellom, er i overensstemmelse med de samme reglene, uansett hvor de er produsert. For produsentene betyr dette at de slipper å produsere forskjellige produkter for hvert land, og heller kan produsere mer kostnadseffektivt. Ved at alle varer som er produsert innenfor EØS-området produseres etter de samme reglene, fjernes samtidig mye av behovet for omfattende tollrutiner når varer fra et av landene skal krysse grensen til et annet land.

EØS-avtalen innebar imidlertid ikke at Norge måtte legge om sine landbrukspolitiske støtteordninger, hvilket ville vært tilfellet dersom vi hadde blitt fullverdig medlem av EU. Vi kan også opprettholde vårt tollbaserte grensevern mot matvarer fra EU som i hovedsak er det samme som for de andre WTO-medlemmene.

### **- Internasjonale forhold - ny GATT-avtale**

På 1990-tallet ble det ytre grensevernet for norske jordbruksvarer omlagt og svekket. Dette skyldtes to forhold. For det første valgte Norge, som en av verdens mest handelsavhengige nasjoner, å slutte seg til den nye GATT-avtalen fra 1/1 1995 som ble forhandlet fram i den såkalte Uruguay-runden. GATT-medlemmene ble blant annet enige om å at alle medlemsland skulle gå bort fra kvantitativt grensevern og over til tollbasert grensevern for jordbruksprodukter. For Norges del beregnet man det eksisterende grensevern (dvs. differensen mellom verdensmarkedspriser og produsentpriser) til å tilsvare et tollnivå på 200-300%. (Tollsatsene ble noe forskjellige for de ulike produktene). Man ble videre enige om en viss nedbygging av grensevernet i avtaleperioden. Partene ble videre enige om å opprette Verdens handelsorganisasjon (WTO). For norsk landbruk representerte en omlegging av det tidligere kvantitative importvernet, dvs. et system basert på importkvoter, til et system med tollbasert vern. I utgangspunktet fikk Norge beholde et tollvern som tilsvarte den samme skjermingen som det tidligere, men vi forpliktet oss til en viss reduksjon av tollbeskyttelsen (med gjennomsnittlig 36 % over en 6-års periode, og med minst 15% for hver enkelt varegruppe). Stortinget vedtok også å gi en del fattige utviklingsland, de såkalte Minst utviklede land (MUL-land), tollfri adgang til det norske markedet for en del landbruksvarer. For korn, mel og fôrstoffer var markedsadgangen for MUL-landene kvotebegrenset.

### ***- Ny markedsordning for korn - oppheving av kornmonopolet***

Som følge av GATT-avtalen måtte myndighetene oppheve statens monopol på kornimport som hadde blitt ivaretatt av Statens kornforretning. Forretningsdelen av Statens kornforretning ble skilt ut i et nytt selskap Statkorn Holding (1994). Statkorn solgte seg etter hvert ut av både kraftfor og matkornvirksomheten, men forble en sentral aktør på fiskefôrmarkedet i regi av Cermaq. Dermed ble statens over 60-årige monopol på kornimport og vel 40-årige monopol på kraftforimport opphevet. Cermaq ble på sin side etter hvert delprivatisert og børsnotert, men fortsatte sitt forretningsmessige engasjement innen fiskefôroppdrett) inntil selskapet i 2013 avhendet fiskefôrvirksomheten og er nå et halvstatlig fiskeoppdrettsselskap med virksomhet blant annet i Norge, Chile og Canada.<sup>18</sup>

Statens kornforretning beholdt i første omgang sine forvaltningsoppgaver, og hadde noen år ansvaret for å gjennomføre myndighetenes støtteordninger for kornproduksjonen, hovedsakelig gjennom kjøpsplikt for alt norskprodusert korn til den pris som myndighetene og bondeorganisasjonene hvert år fastsatte gjennom jordbruksavtalen. Statens oppkjøpsplikt for korn ble imidlertid opphevet rundt årtusenskiftet, og forvaltningsoppgavene ble etter hvert overført til andre aktører, blant annet det bondeide Felleskjøpet som overtok markedsreguleringsoppgavene på kornsektoren.

### ***- Ny markedsordning for melk - oppheving av samvirkemonopolet***

Stortinget vedtok høsten 1996 en ny markedsordning for melk som i realiteten innebar en oppheving av samvirkemonopolet på melkeomsetning. Bakgrunnen for denne omleggingen var omleggingen av importsystemet som følge av tilslutningen til GATT/WTO-avtalen. Myndighetene fant det «nødvendig og ønskelig å endre jordbruksavtalens pris og markedsystemer. Regjeringen har lagt til grunn at pris og markedsystemene gradvis skal gi økt reell konkurranse i hele kjeden fra primærprodusent til forbruker" (St.prp. 61 1994-95).

Ett av formålene med omleggingen var å tilrettelegge for meieridrift utenom samvirkesystemet (TINE) på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår:

"En ny markedsordning for melk som skissert i St.prp. nr 72 (1995-96) innebærer et ønske om å legge til rette for en prinsipielt sett samme konkurransevilkår i meieribruket som i øvrige sektorer i jordbruket (kjøtt, egg m.v.). Det betyr en tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter. For å skape det samme konkurranseregulerende lovgrunnlaget for virksomhetene foreslås det i proposisjonen en oppheving av meieriselskapsloven §§ 5-7. Disse bestemmelsene gir i dag visse særbestemmelser for uttreden av meieriselskaper, og en oppheving vil således medføre at også meierisektoren vil bli regulert av den generelle konkurranselovgivningen." (Ot.prp. 5 96-97)

Det var et uttalt mål fra myndighetene på slutten av 1900-tallet å redusere tollnivået slik at norsk jordbruk skulle bli utsatt for reell konkurranse fra utlandet:

---

<sup>18</sup> Se blant annet St.prp 70 1996-97, kap 11

"På lengre sikt legger en fra myndighetenes side opp til tilpasninger i det tollbaserte importvernet sett i forhold til de priser som fastsettes i jordbruksavtalen på en slik måte at norsk jordbruk gis gradvis og reell konkurranse. .... (St.prp 94-95 nr 61:Jordbruksoppgjøret 1995). Regjeringen fastslo imidlertid at "For meierisektoren, kjøttsektoren og eggsektoren er det ikke aktuelt å vurdere endringer nå." (side 43 i St.prp 72 95-96).

## **Teknologiske endringer**

1990-tallet var 10-året da den nye bioteknologien fikk sitt gjennombrudd i internasjonalt jordbruk. Genmodifiserte sorter (GMO) fikk fotfeste i blant annet mais- og soyaproduksjonen i USA. Ett eksempel på dette er den såkalte "Bt"-maisen, som er en genmodifisert maishybrid som allerede i 1998 ble brukt på 15% av USA mais-areal, dvs. om lag 5 ganger det samlede jordbruksarealet i Norge. Vel 25 år senere har genmodifiserte sorter en dominerende posisjon i blant annet mais-, soya-, bomull- og rapsproduksjonen i USA, og GMO anvendes også i stort omfang i jordbruket i Brasil, Argentina, Canada, India og Kina. Motstanden mot denne teknologien er fortsatt stor i Europa. Mens myndighetene i europeiske land gjerne viser til faren for uheldige miljø- og/eller helsemessige effekter av GMO, hevder myndighetene i GMO-land at europeiske restriksjoner mot GMO-mat representerte tekniske handelshindringer og var proteksjonistisk motivert.

Det norske jordbruket ble imidlertid stadig mer mekanisert. På midten av 90-tallet ble 1/3 av det norske grovføret konservert i rundballer, og denne arbeidsbesparende teknologien har blitt stadig mer dominerende i mange bygder.<sup>19</sup> Rundt årtusenskiftet kom også de første melkerobotene i bruk i norsk jordbruk, og i 2012 ble hver fjerde norske ku melket av en robot.<sup>20</sup>

## **G.2 Noen resultater**

### **Dårligere lønnsomhet førte til sterk reduksjon i kornarealet**

Tallet på driftsenheter har blitt mer enn halvert siden 1990 og var i 2011 kommet ned i 45.000. Den mest dramatiske utviklingen har vi sett i kornproduksjonen. Mens det i 1990 var ca. 30.000 kornprodusenter, var det kun 7500 tilbake i 2011. Også innen melkeproduksjonen har frafallet vært stort. På 1990-tallet var imidlertid avgangen relativt beskjeden pga. et relativt rigid kvotesystem. Etter at myndighetene åpnet for salg og etter hvert utleie av melkekvoter har imidlertid bruksnedleggingen økt. Mens det var over 25.000 melkeprodusenter i 1990 var det i 2011 kun 8000 registrerte enheter.<sup>21</sup> En del av disse produsentene er riktignok samdrifter, dvs. driftsenheter som i større eller mindre grad drives i fellesskap av flere bønder. Framveksten av samdriftene skyldes (trolig) blant annet at virkemiddelsystemet (særlig de første årene) gjorde denne tilpasningen lønnsom.

<sup>19</sup> <http://grovfor.lr.no/fagartikler/6722/>

<sup>20</sup> <http://www.aftenbladet.no/dalane/Roboter-melker-overA50000-norske-kyr-3066658.html>

<sup>21</sup> [http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/91107?.ts=13c5d8b68f8](http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/91107?.ts=13c5d8b68f8)

Jordbruksarealet i drift har vært relativt stabilt de siste 10-årene. Det falt riktignok noe (4,6%) fra 2002 til 2011, men det er fortsatt om lag 10 millioner dekar som anvendes til jordbruksformål i Norge. Eng og korn legger til sammen beslag på over 90% av vårt jordbruksareal. Kornarealet, som nådde sitt historiske høydepunkt først på 1990-tallet med 3,7 millioner dekar, har pga. dårligere lønnsomhet i kornproduksjonen falt med mer enn 15% og utgjorde i 2011 3,1 millioner dekar. Engarealet har imidlertid økt noe og legger beslag på 60 prosent av jordbruksarealet.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> SSB 2012: Landbruket i Norge 2011.