

Norsk landbrukspolitikk i perspektiv med tilbakeblikk og framtidsscenarioer

Forelesning på NMBU tirsdag 4. desember
2018

Per Harald Grue

Disposisjon

- **Norsk landbrukspolitik i perspektiv**
- **Internasjonale rammebetingelser - WTO**
- **Klimaspørsmålene**
- **Framtidsscenarier med mine vurderinger**

Jordbruket – del av en (komplett) verdikjede

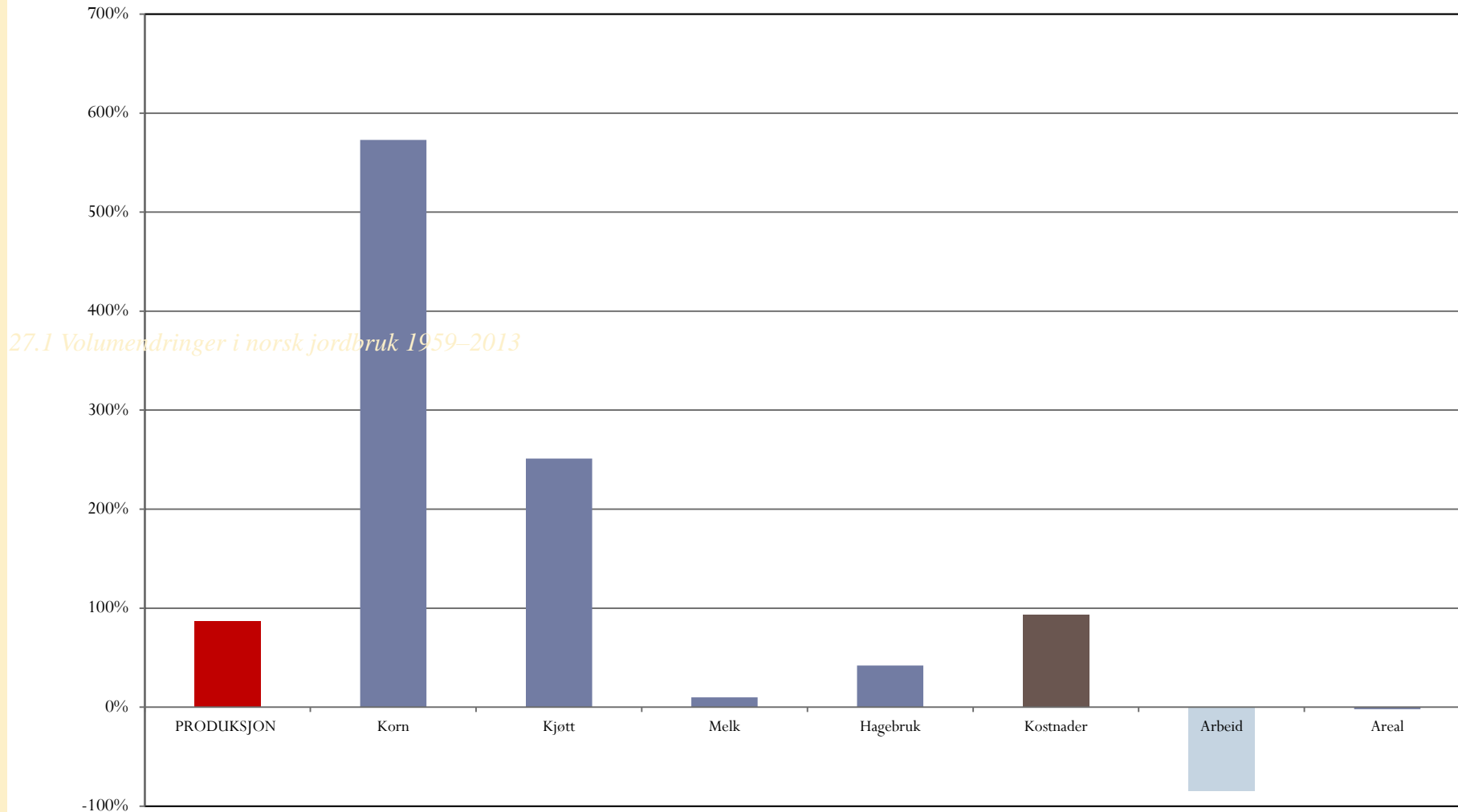
- Jordbruksbaserte matvarer:
- Total produksjonsverdi, ca. 110 milliarder NOK
- 18% av industriens totale produksjonsverdi
- Økende import
- MEN, samlet produksjonsverdi i Norge øker (likevel)
- Økning på 4.2 pst 2009-2018

- Sysselsetting, + 90.000 årsverk
- - Herav jordbruk, 50.000 (43 000 I 2018)
- - Herav industri, 40.000 (ca. 15% av industrisysselsetting)

- Jordbruk: - Brutto inntekter ca. 44.5 milliarder NOK, kostnader ca. 29.5 milliarder NOK i 2017
- Samlet ”omsetning” for familier på gårdsbruk, inkl. særlig lønnsarbeid, om lag 45 milliarder NOK I 2012
- Innovasjon, nyskaping og mangfold minst på linje med andre næringer

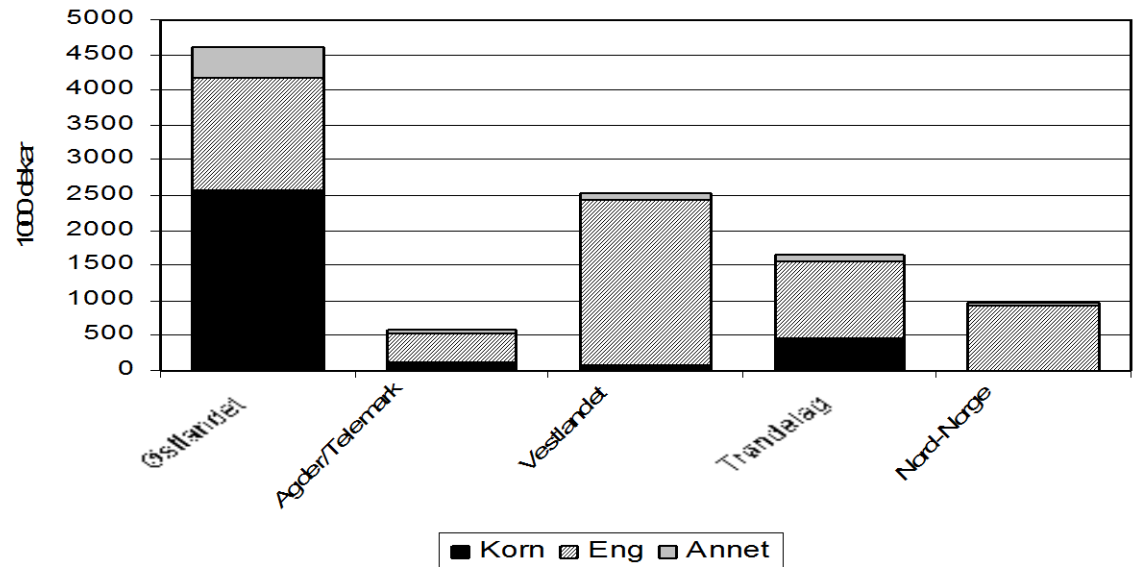
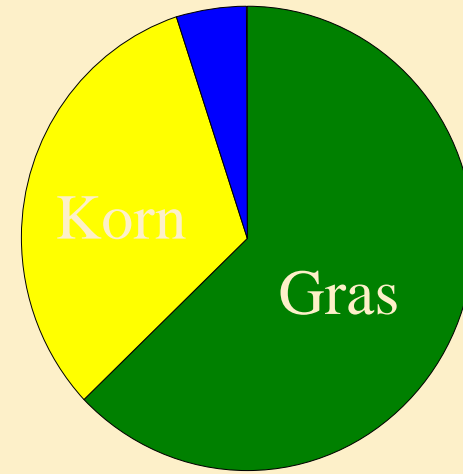
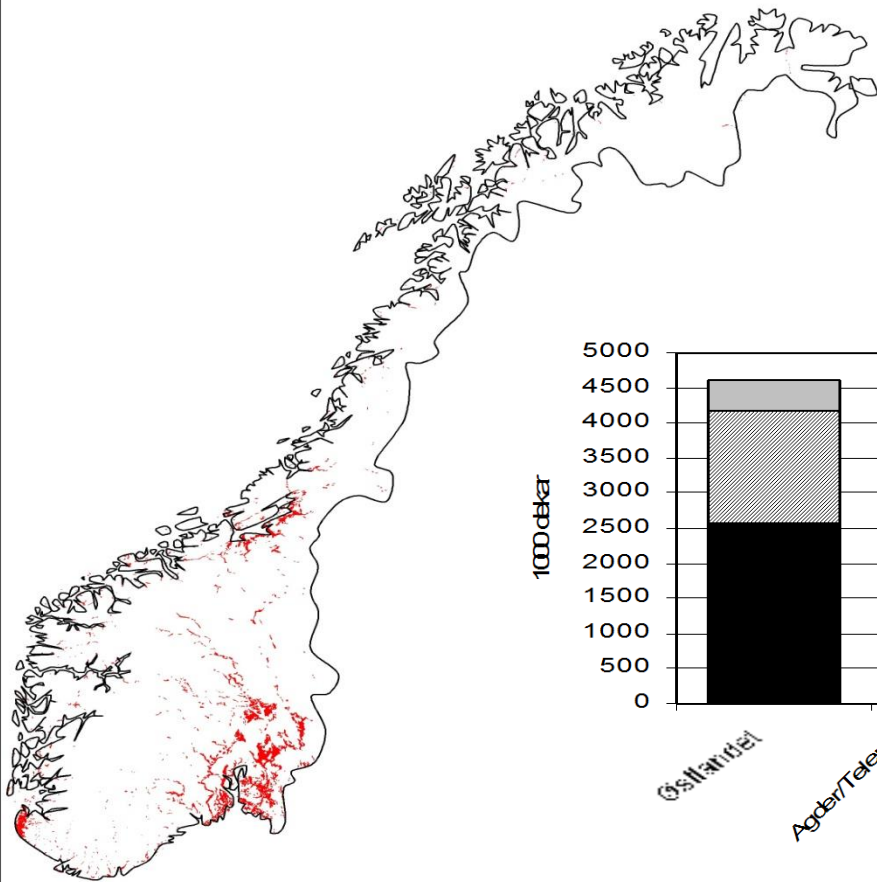
Lange trender – volumendringer 1959-2013

Selvforsyningsgraden den høyeste vi har hatt i historisk tid

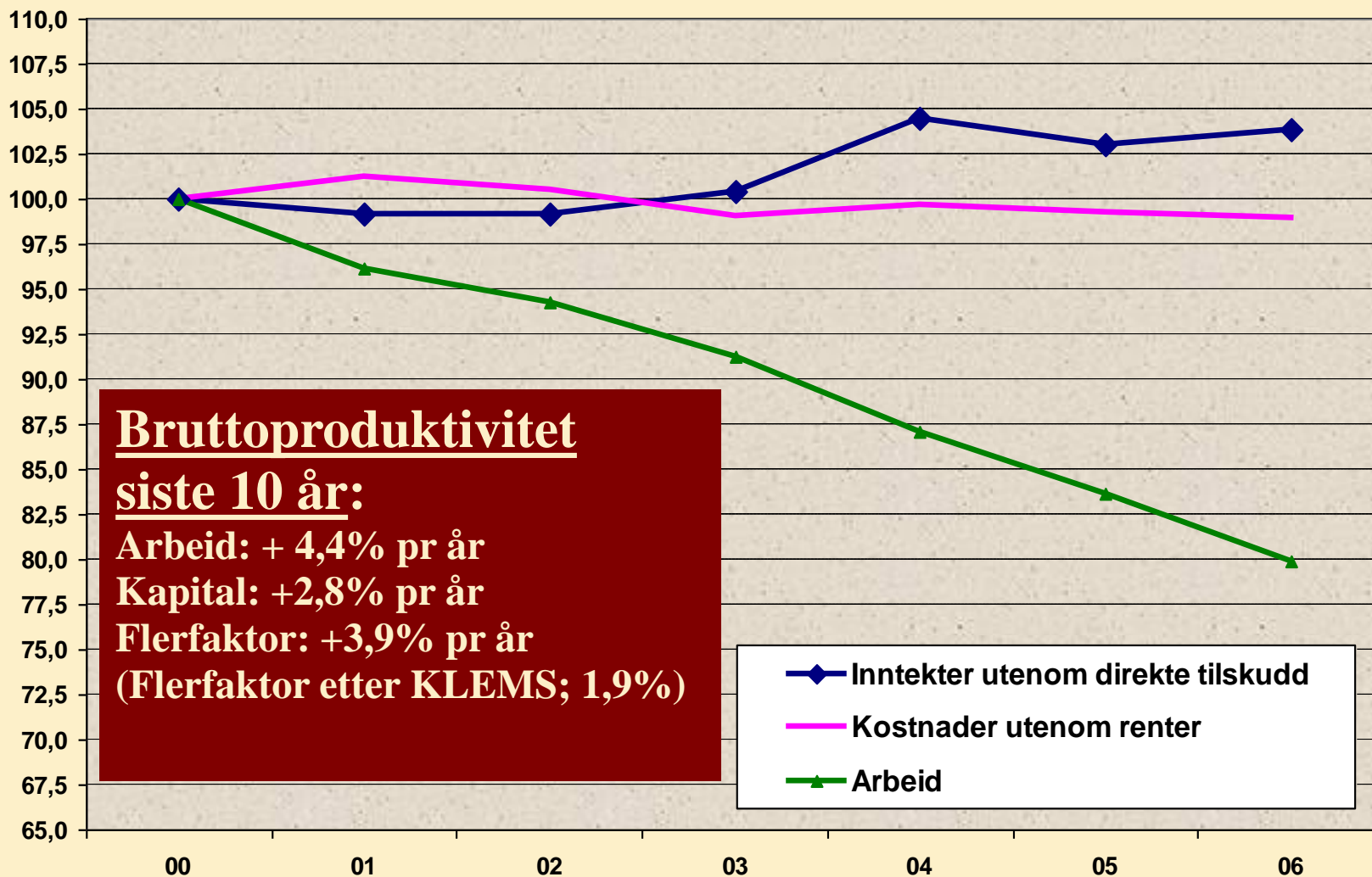


Vi har opprettholdt et jordbruk over hele landet uten store forskyvninger i produksjonsfordelingen

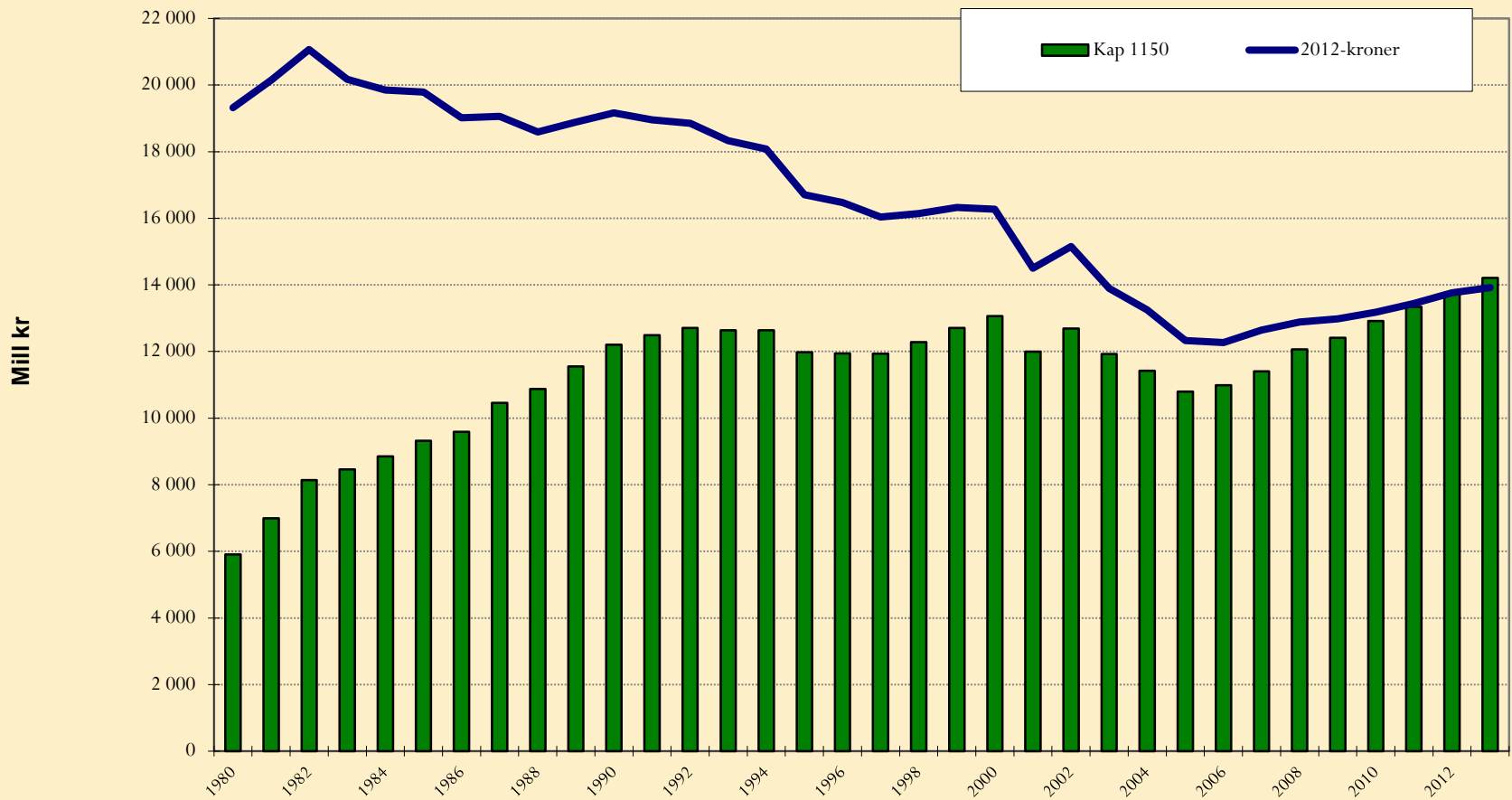
Dyrka mark (Agricultural areas) i Norge



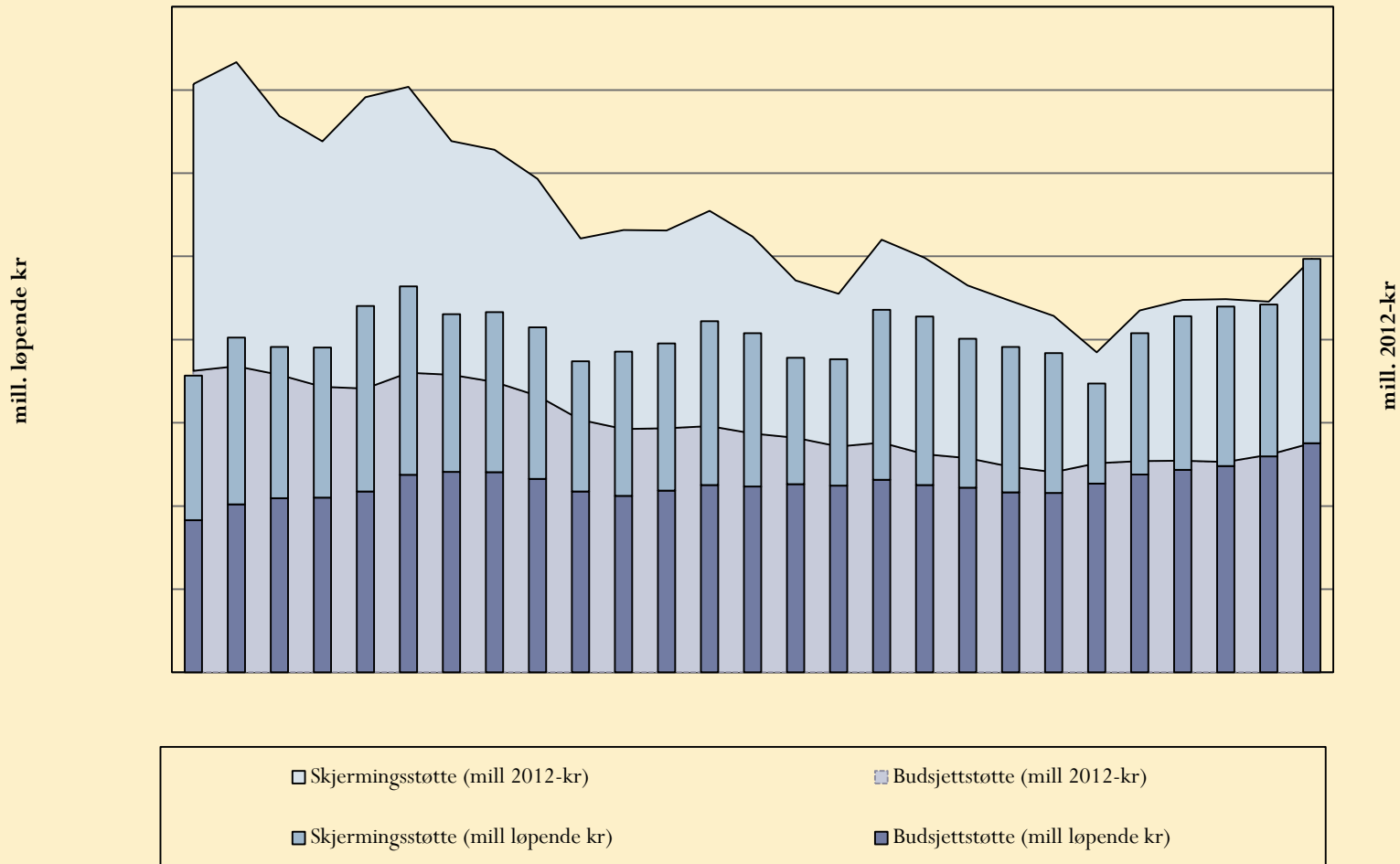
Volumindekser og produktivitet



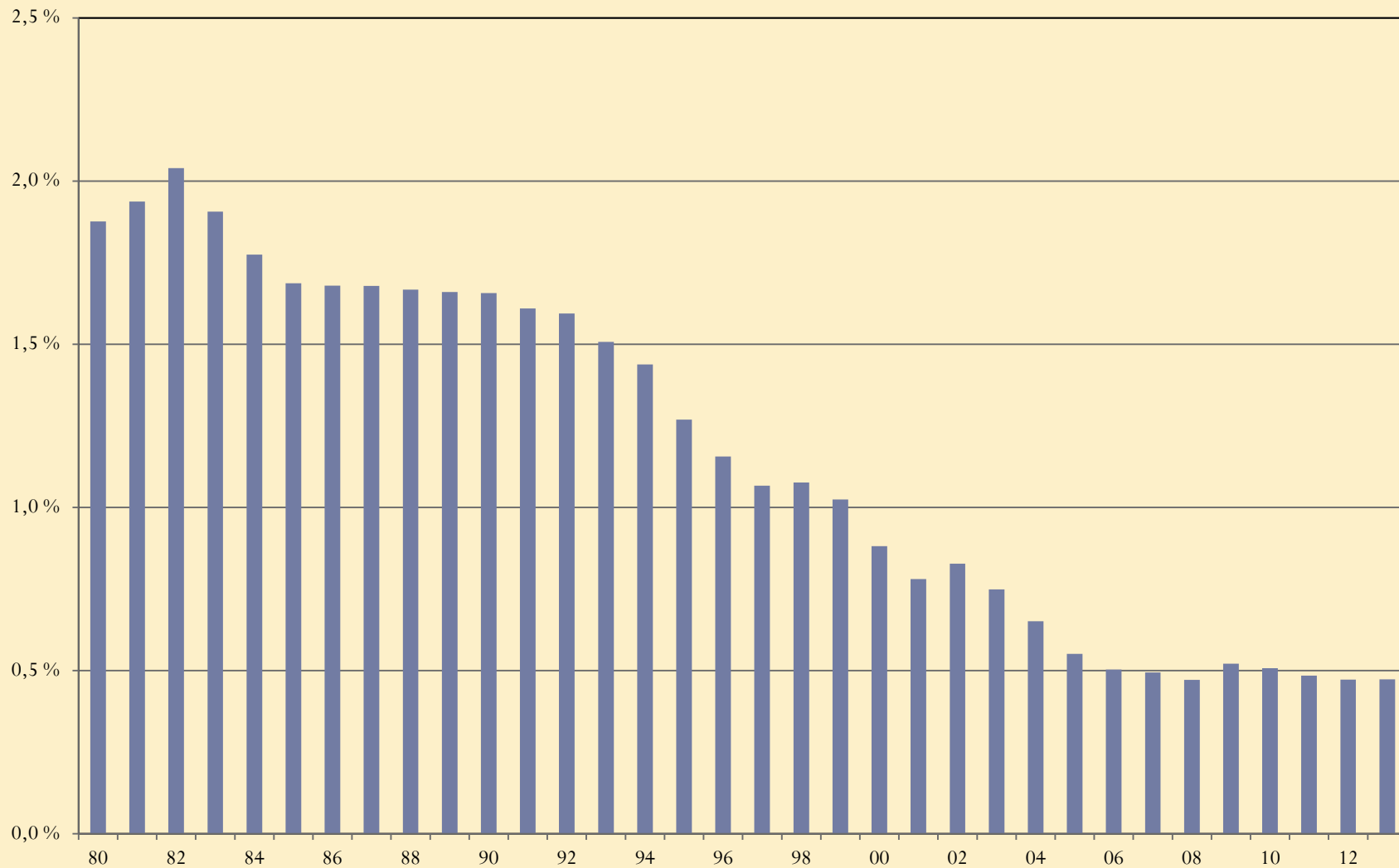
Budsjett til gjennomføring av jordbruksavtalen i nominelle og faste priser 1980-2013



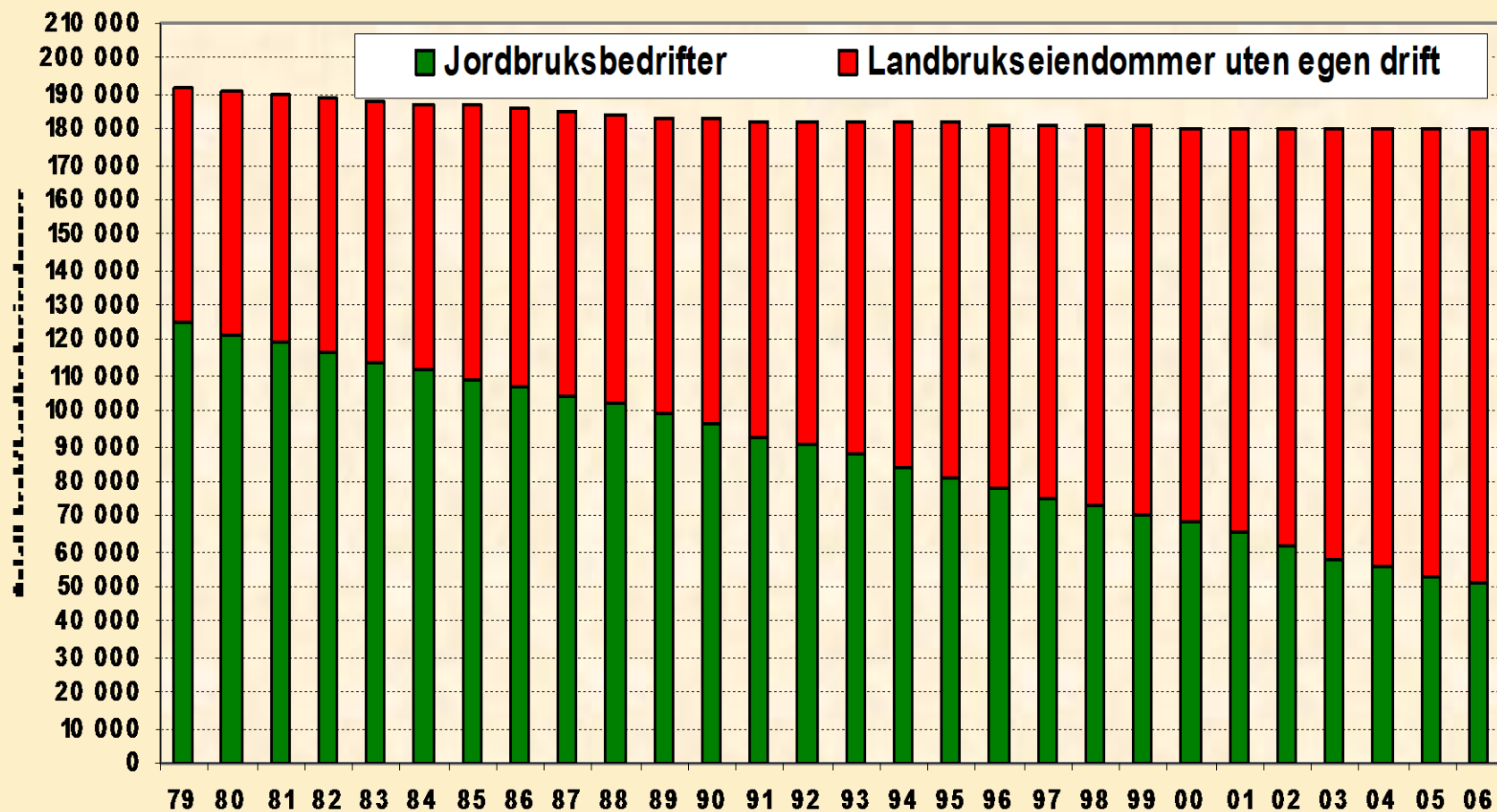
OECDs beregninger over skjermingsstøtte og budsjettstøtte 1986-2012



Budsjettoverføringer til gjennomføring av jordbruksavtalen i prosent av BNP 1980-2013

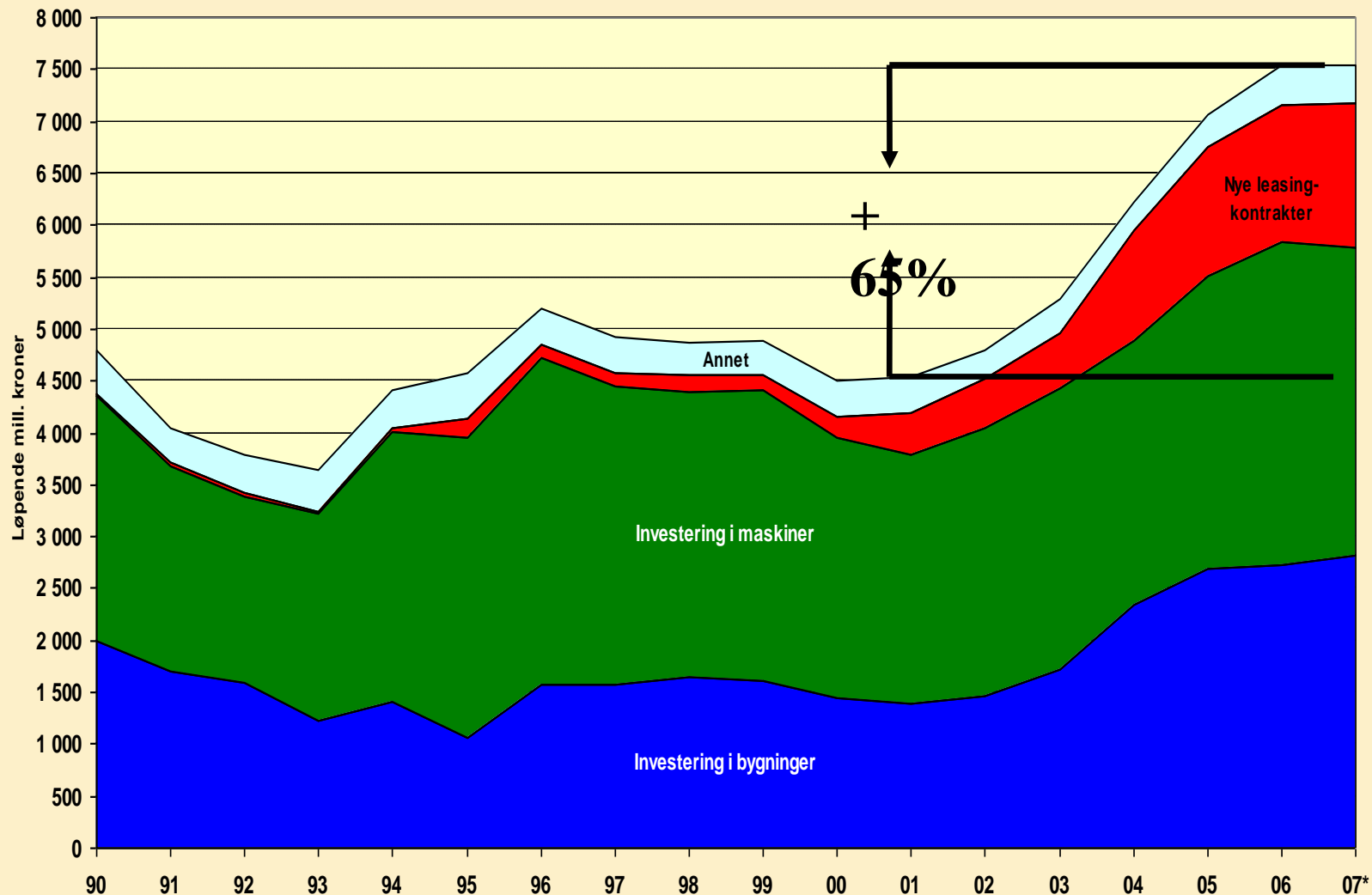


Jordbruksbedrifter og landbrukseiendommer



Investeringer – utvikling 1990-2007

(nominelle tall) - Store utfordringer i åra som kommer



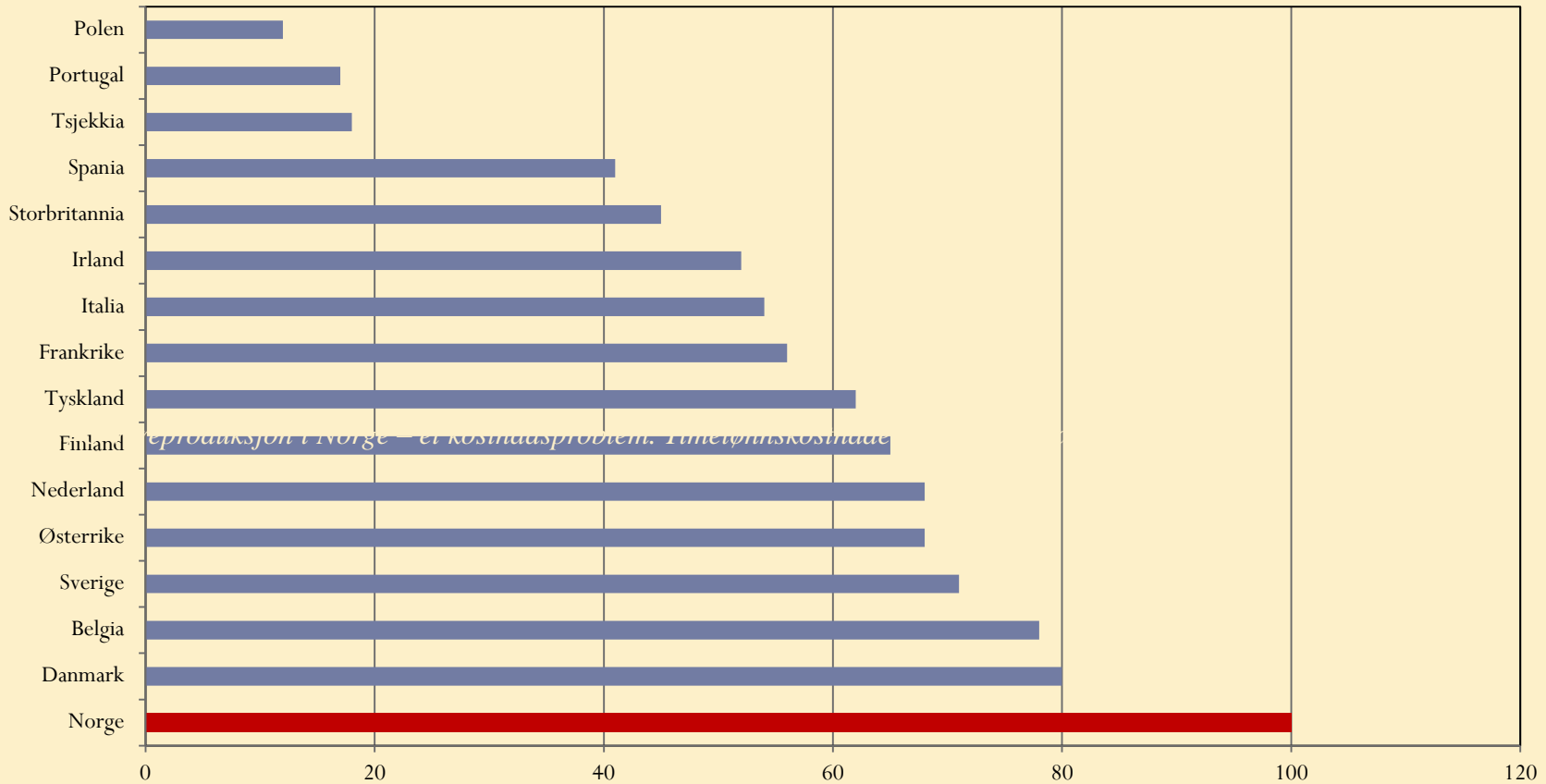
Strukturelle ”drivere”

- Generell økonomisk utvikling, konkurransen om arbeidskraft
- Generell samfunnsutvikling for øvrig, ferie og fritid, andre trender
- Teknologisk utvikling, eksempelvis:
 - - Høy & hesjer – silo – rundballer...
 - - Håndmelking – spannmelking – rørmelking – robot...
 - - Planteforedling og avl
 - -Den teknologiske utvikling i grøntnæringen
- Landbrukspolitikken, hovedsakelig som motkraft – men, miljøkrav, krav til dyrehold fremmer strukturendringer

Vareproduksjon i Norge

- et kostnadsproblem

TIMELØNNSATSER I FELLES VALUTA



Kilde: NOU 2013:7

Kilde: NOU 2013:7

Dette gir noen utfordringer

- **Lønnsomhet og konkurransekraft til å opprettholde markedsandeler på hjemmemarkedet**
 - **Produksjonsvolum i husdyrholdet viktig for arealbruk og geografisk produksjonsfordeling**
 - **Produksjonsvolum viktig for konkurransekraft**
- **Den kontinuerlige avveiningen mellom effektivisering og oppfylling av landbrukspolitiske mål**
- **Effektiviseringen i norsk landbruksproduksjon må stå i et rimelig forhold til effektiviseringen i våre naboland**

Virkemidlene i landbrukspolitikken

Nærings- avtale

med NB og NBS

- **Importvern**
- **Budsjettstøtte**
- **Markedsordninger**
 - (målpriser, markedsregulering, inkl. eksportstøtte m.v.)
- **FoU, rådgiving, kommunikasjon**
- **Administrative**
 - (tilsyn, planer, kvalitetssikring, merking, skatt)
- **Juridiske virkemidler**
 - (lover/forskrifter, eks. husdyrkonsesjonsloven)

Store endringer i markedene for jordbruksvarer gir økt internasjonal konkurranse

- Bearbeidede jordbruksvarer (RÅK-varer) er frihandelsvare
- Økt satsing på spesialmarkedene (mål om 20 pst i 2020)
- Bearbeidede varer har tatt over både i forbrukermarkedet og storhusholdningsmarkedet over noen ti-år
- Næringsmiddelindustrien møter økt internasjonal konkurranse, særlig RÅK-industrien
- Verdien av RÅK-import har økt fra 2,7 mrd. kroner i 1995 til 12.0 mrd. kroner i 2017 (om lag 10 % årlig økning).
- Eksporten av RÅK-varer er stabil og økt fra 1000 til 2300 mill. kroner.
- Bakervarer, sukkervarer og sjokolade er RÅK-varer med betydelig import
- Om lag 72 % av matkornet, 14% av frukt og bærproduksjonen og 14 % av melkeproduksjonen går til RÅK-varer

Norsk landbrukspolitikk må omfatte bioøkonomi, skogbruk og bygdenæringer

- I et land med 3 pst jordbruksareal må landbrukspolitikken omfatte alle landbruksnæringer – ikke bare jordbruk
- Bioøkonomi kommer som et nytt område – på NMBU synliggjort gjennom ”Foods of Norway”
- Skog og trebasert industri viktigst
- Skog er en verdikjede med brutto produksjonsverdi på 42 milliarder kroner og 24 000 sysselsatte
- Norsk skogpolitikk en produksjonsmessig suksesshistorie
- Tilvekst og stående skogvolum har økt 2.5 ganger på 80-90 år
- Vi avvirker halve tilveksten på 25 millioner kubikkmeter og produksjonsveksten har stoppet opp
- Hogst, planting og skogkultur må økes vesentlig i åra som kommer
- Satsingen på nye bygdenæringer fra begynnelsen av 1980-tallet har gitt resultater
- På 59 pst av NILF s Driftsgranskingsbruk er omsetningen 20 000 kr eller mer. Gjennomsnittet 170 000 kr pr bruk
- Bioøkonomi vil trolig i første omgang bli konsentrert om utnytting skogressurser, halm og husdyrgjødsel fra jordbruk og nye marine produkter

WTO-forhandlingene status i 2018

- WTO-forhandlingene brøt sammen i slutten av juli 2008 på grunn av motsetninger mellom USA og India/Kina om beskyttelsestoll inn til u-land ved kraftig økning i importen
- Det var også andre uavklarte spørsmål som bomull, tollforenkling og opprettelse av nye kvoter for sensitive varer
- Bruddet ikke ble forårsaket av motsetningene mellom importinteresser i i-land og eksportinteresser i noen u-land
- Ministerkonferansen i Nairobi i 2015 gjorde vedtak om avvikling av eksportstøtte for landbruksvarer
- Vedtaket får nå betydelig virkning for norske meieriprodukter, svinekjøtt og bearbeidede landbruksvarer
- Ministerkonferansen i Buenos Aires i 2017 gav ingen resultater
- Norge står overfor et betydelig press om økt liberalisering men det er lite trolig at vi i dagens handelspolitiske klima får reelle forhandlinger i 2018-2019
- Forhandlingene vil tidligst avsluttes i 2019
- Tidligste gjennomføring av en ny avtale 2019 – 2024

WTO-avtalen setter avgjørende rammer for norsk landbrukspolitik

- De fleste virkemidler i landbrukspolitikken er fra 1994 regulert gjennom WTO-avtalen
- Vi så sommeren 2008 konturene av en forhandlingsløsning som ville bli krevende for Norge, men til å leve med på grunn av nasjonale tilpassinger i etterkant
- Vi ville fått anledning til å skjerme våre viktigste landbruksvarer gjennom sensitiv behandling med mindre tollkutt. Også på andre områder har vi fått rimelig gjennomslag for våre behov.
- Ulempen med sammenbruddet er blant annet at usikkerheten nå øker. Vi har ingen garanti for å få gjennomslag for alle våre viktigste behov når forhandlingene fortsetter på et senere tidspunkt
- Dagens internasjonale situasjon vanskeligere enn i 2008
- Usikkerheten for landbruket vil ligge der både nasjonalt og internasjonalt

Avtaler med EU og andre betyr stadig mer

- EØS-avtalens artikkel 19 legger rammen for forhandlinger om ubearbeidede landbruksvarer
- EØS-avtalens protokoll 3 legger rammen for forhandlinger om bearbeidede landbruksvarer
- Matlovgivning og veterinære forhold omfattes av EØS-avtalen
- I forhandlinger med EU har det vært og vil i framtida være et betydelig press om økt liberalisering av handelen med landbruksvarer. Dette blir minst like stort med Brexit
- I EFTAs handelsavtaler er landbruk et viktig og krevende forhandlingsområde
- I handelen med landbruksvarer fra u-land har Norge gitt betydelige preferanser – mest til MUL-land
- Et WTO som betyr stadig mindre og bilaterale forhandlinger som betyr stadig mer er en ulempe for norsk jordbruk

Oppsummering om handelspolitiske forhold

- Innenfor rammen av våre WTO-forpliktelser og bilaterale forpliktelser har Norge handlingsrom til selv å utforme en nasjonal landbrukspolitikk
- Både i WTO og i bilaterale forhandlingsprosesser er det et sterkt press om økt liberalisering
- Norge må ta vare på alle våre forhandlingskort og alle våre ”venner” i forhandlinger og forhandlingsprosesser
- Norge må med overveiende sannsynlighet regne med en økende liberalisering av handelen med landbruksvarer og Regjeringen Solberg støtter dette målet
- Siste viktige store korsveg var WTO-forhandlingene i 2008
- Den rød-grønne regerings vurdering i desember 2011:
”Regjeringen anser hovedtrekkene i desemberteksten fra 2008 å være nær grensen for hva Norge kan slutte seg til med utgangspunkt i våre mål for landbruks- og matpolitikken”

Klima og landbruk

- Universell utfordring som vil bli en sentral del av internasjonal klimapolitikk i årtiene som kommer
- Hovedutfordringen er å redusere klimagassutslipp og forsterke positive klimabidrag fra landbruket
- Flermaga dyrs plass i klimasammenheng
- Utslipp fra husdyr må ses i sammenheng med resten av produksjonskjeden der husdyra utnytter gras og andre fôrstoffer
- FNs klimapanel har slått fast at lagring av karbon i matjord er det viktigste framtidige klimaspørsmål
- Stortingsmelding nr 39 fra 2009 slo fast at “Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen”
- Klimaspørsmålene prioriteres nå langt sterkere i landbrukspolitikken både av Regjering, Storting og landbruksnæringene

Regjeringens signaler høsten 2018

- Klimatiltak I landbruket skal ha høy prioritet
- Regjeringen er i dialog med EU om felles oppfylging av klimamåla for 2030
- En avtale vil innebære at det vil bli satt egne mål for skog- og arealsektoren og jordbrukssektoren vil bli omfattet av målene for ikke-kvotepliktig sector
- Jordbrukets utslipp 4.5 mill tonn CO₂-ekvivalenter (8.3 pst av samlede utslipp i Norge)
- Viktig mål at mat skal produseres med lavest mulig klimagassutslipp pr enhet
- Økt kunnskap viktig og nødvendig om mulighet til reduserte utslipp og karbonlagring I jord
- Klimatiltak i skog vil bli videreført med tettere planting, gjødsling av skog og styrket skogplanteforedling

Klimaendringene krever mer langsiktig ressursforvaltning og nytt og sykdomsfritt sortsmateriale

- Klimaendringene med økt temperatur og mer nedbør gir norsk jordbruk en del økte muligheter
- Sterkt økte investeringer i grøfting og sikring av jord- og skogarealene nødvendig
- Store svingninger i temperatur og nedbør vil gi større variasjoner i årlig inntekt og inntjening i de fleste produksjoner
- Klimaet om 10-20 år krever helt nye sorter for å få tilfredstillende avling og kvalitet av korn, gras osv
- Krever mye større ressursinnsats i planteforedning, fremavl og utprøving sammenliknet med i dag
- Vår gode plante- og dyrehelse er unik, er avgjørende for kvalitet og produktivitet, og må ikke eksperimenteres med
- Økt planteforedling er trolig det enkelttiltak som er viktigst både nasjonalt og globalt for å takle klimaendringene

Framtidig matbehov

- **OECD/FAO: 50 % økning i etterspørselen innen 2030.**
 - Kan jordbruket i verden redusere klimagassutslipp og møte den økte etterspørsel samtidig?
- **Hva med Norge?**
- Fra 5,1 mill. innbyggere i dag til 5,8 mill. 2030 (SSB)
 - 20% økning på 20 år
- **Dagens norske konsum:**
 - Mindre kjøtt enn andre Vest Europeiske land
 - Mer melk enn de fleste land i verden
 - 50 % import av mat beregnet ut fra energiinnhold.
- **Framtida:**
- 20 % økning i norsk matproduksjon for opprettholde selvforsyningsgraden. Dette var Regjeringens og Stortingsflertallets mål behandlet i 2012
- Mer økologisk! Mål om 15 % produksjon og omsetning (mot dagens 5% av arealet og 1/2 % av omsetningen)
- Reduksjon av klimagassutslipp og økt matproduksjon samtidig. Er det mulig?

De framtidige nasjonale og internasjonale rammer

- Hovedtrekkene i de nasjonale landbrukspolitiske mål ble videreført av daværende Regjering og stortingsflertall i Landbruksmeldingen i 2012.
- Dagens Regjering og stortingsflertallet klargjorde i noen grad målene ved behandling av Landbruksmeldingen i 2017 og behandling av jordbruksoppgjørene i perioden 2014-2018
- Større knapphet på mat internasjonalt har påvirket norsk landbrukspolitikk og vil trolig gjøre det i åra som kommer
- Rammene for norsk produksjon og virkemidler er fastsatt og vil i framtida bli fastsatt i internasjonale forhandlinger i WTO/bilaterale forhandlinger
- Stabile og langsiktige rammevilkår er nødvendige for å effektivisere og modernisere hele verdikjeden i landbruket
- Jordbruket bør og må integreres i nasjonal og internasjonal klimapolitikk

Landbruksmeldingen fra 2012 sannsynlig ambisjonsnivå - stiller store krav til hovedprioriteringene i landbrukspolitikken

- Et mål om 20 pst økt produksjon i perioden 2010-2030 forutsetter – politisk sett – et sterkt landbruk i hele landet og en videreføring av kanaliseringspolitikken
- En sterk og økende norsk kornproduksjon til mat og fôr er nødvendig
- De kraftfôrkrevende produksjoner må i hovedsak være basert på norskproduserte fôrvarer
- Norsk kornproduksjon må ha en produksjonseffektivitet som står i et rimelig forhold til kornproduksjonen i EU

Landbruksmeldingen fra 2012 sannsynlig ambisjonsnivå – stiller store krav til matvarekjeden og forskningen

- 20 pst økt produksjon i perioden 2010-2030 må møtes med bærekraftig økt produktivitet og kostnadsreduksjoner
- Bærekraftig økt produktivitet er en forutsetning for å nå ambisiøse landbrukspolitiske mål
- Forskning og utvikling er et hovedvirkemiddel for å nå mål og bryte trender som går i gal retning
- Det stilles nye krav til statlig finansierte FOU, nærings-FOU og bedrifts-FOU
- Økt prioritet må gis til FOU for økt matproduksjon og FOU som fremmer konkurranseevnen i landbruk og næringsmiddelindustri

Noen utviklingstrender som næring og forskning må bryte – tre viktige eksempler

- **Avlingsøkningen pr dekar i kornproduksjonen har stanset opp**
- **Avlingsøkningen pr. dekar i grasproduksjonen har stanset opp**
- **Vi har en sterk importøkning av jordbruksvarer innenfor rammen av et omfattende importvern**

Framtidige landbrukspolitiske hovedstrategier

- En sterk og ambisiøs offentlig landbrukspolitikk er nødvendig med bl.a. høy budsjettstøtte
- Landbrukspolitikken bør og må ha et helhetssyn på hele matvarekjeden
- Vi bør videreutvikle og styrke den norske samhandlingsmodell i landbruket
- Konkurransedyktige inntektsmuligheter på kort og lang sikt må til for å rekruttere dyktig ungdom til landbruksnæringene
- En næringspolitikk for innovasjon og fornyelse må videreutvikles
- Vi må utvikle en samlet miljø-, energi- og klimastrategi for jordbrukssektoren nasjonalt og globalt

Noen utfordringer for bøndene som bedriftsledere

- Bøndene må være en god bedriftsleder, ha innsikt i hvordan markedet fungerer og tilpasse seg de politiske rammevilkår
- De politiske rammevilkår har vært og vil i framtida være avgjørende for landbrukets framtid. Denne situasjonen har landbruket til felles med en stor del av norsk næringsliv
- Bevisstgjøre alle bønder på bedriftsøkonomisk tilpassing etter skatt
- Økt fokus på tilpassing for kjøper og selger ved eiendomsoverdragelse ved familiesalg etter skatt
- Bøndene må ha god og oppdatert kunnskap om marked og produksjon