

De lange linjer

- Norsk landbrukspolitikk 1900-2015

Innledning

Omlag halvparten av befolkningen var sysselsatt i jord- og skogbruk mot slutten av 1800-tallet, 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. Den viktigste drivkraften bak disse endringer er den teknologiske utviklingen. Det jordbruket vi har i dag er imidlertid også formet av en rekke landbrukspolitiske ordninger – institusjoner – som påvirker bøndenes beslutninger om investeringer og produksjon. Hensikten med denne presentasjonen er å gi leseren en grov oversikt over framveksten av noen hovedelementer i norsk landbrukspolitikk:

- Grensevernet (dvs. beskyttelse mot utenlandsk konkurranse ved bruk av kvoteregulert import eller tollsatser)
- Markedsordningene (dvs. regulering av omsetningen for viktige produkter som melk, korn, kjøtt)
- Prisutjevningsordningen (dvs. ordningen som bidro til i prinsippet samme pris til bønder som produserte melk til ost- og smørproduksjon som til konsummelk)
- Forhandlingsinstituttet (dvs. årlige forhandlinger mellom representanter for bøndene og staten om priser og støtteordninger over statsbudsjettet)
- Budsjettstøtte med strukturprofil (dvs. mer subsidier per arealenhet etc. for små enn for store bruk)
- Budsjettstøtte med distriktsprofil (dvs. høyere tilskuddssatser i områder med dårlige naturlige vilkår for jordbruk enn i de beste jordbruksområdene)
- Kvote- og konsesjonsreguleringer i husdyrholdet (dvs. bestemmelser som setter skranker for hvor mye hver enkelt produsent har lov til å produsere)

Det var en rekke endringer i de politiske rammebetingelser for norsk jordbruk på siste halvdel av 1800-tallet. Den kanskje viktigste var utviklingen av grensevernet for korn. Nedbyggingen av korntollen startet i 1842, og i løpet av et par tiår ble all korntoll fjernet. Tollbeskyttelsen ble også fjernet for de andre jordbruksproduktene, men med datidens transportforhold var det korntollen som hadde representert det viktigste vernet for norsk jordbruksproduksjon. De fleste andre jordbruksprodukter hadde den gang et rimelig godt naturlig grensevern som følge av høye transportkostnader og/eller dårlig holdbarhet. Mens jordbruket ikke fikk noen som helst beskyttelse mot utenlandsk konkurranse, beholdt industrivarer et tollvern.

Konkurransen med tysk og russisk korn ble spesiell hard fra 1860-åra.¹ Billigere sjøtransport, jernbanen over det amerikanske kontinent og oppdyrkinga av den nord-amerikanske prærien 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 som

¹ Ording 1931: 50f

følge av befolkningsvekst og den industrielle revolusjon, som i Norge gjerne tidfestes til annen halvdel av 1800-tallet.

Siden hovedfokus i denne framstillingen er rettet mot politiske rammebetingelser for jordbruket, lar vi dette bestemme periodiseringen. Vi starter med det vi kan kalle *reguleringsfasen* da et (nytt) grensevern for jordbruksprodukter ble etablert. Staten tok selv hånd om omsetningen av matkorn, mens bondeide meierier, slakterier og eggpakkerier (samvirkeorganisasjoner) etter hvert ble tildelt ansvar og myndighet til å drive markedsregulering for å stabilisere prisene for deres produkter. Perioden starter i årene rundt det forrige århundreskiftet og avsluttes med den Annen verdenskrig. Årene fra 1945 til 1990 kan stikkordsmessig oppsummeres som en periode med forhandlingsøkonomi (etablering av et forhandlingsinstitutt) og en gradvis opptrapping av budsjettstøtten med betydelig vekt på å opprettholde et jordbruk også i det som gjerne omtales som næringsfattige strøk, dvs. en distriktspolitisk motivert landbrukspolitikk. I årene rundt 1990 innledes en fase med (en så langt relativt beskjeden) *deregulering* av flere landbrukspolitiske ordninger. Vi har nå fått en regjering som har som uttalt mål å forsere dereguleringen av landbruksnæringen. Bøndene skal «slippes fri» og grensevernet skal over tid bygges ned. Det kan (også) derfor være interessant å se nærmere på framveksten av det systemet som regjeringen nå tar mål av seg til å demontere. Når ble de ulike elementer introdusert og hvorfor?

Hovedtrekk 1900 - 1945

Kornmonopol

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 pga. de høye matvareprisene («dyrtid»).

Optimismen holdt seg de første etterkrigsår, gårdsbruk ble omsatt til rekordhøye priser og mange tok opp lån 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 1920-1930.²

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%. Det sterke prisfallet førte til at mange ikke klarte å betjene gjelda si. I 1925 var det 2000 tvangsauksjoner på fast eiendom i bygdene (gårdsbruk), og toppen ble nådd i 1932 med 6500 tvangsauksjoner.³

² SSB: Historisk statistikk

³ Furre side 42f. En medvirkende årsak til at Norge ble så hardt rammet av etterkrigskrisa 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 trolig blitt mindre om landet hadde ført en annen makroøkonomisk politikk.

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

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.

Allerede i 1897 fikk Landmandsforbundet (Bondelagets forløper, stiftet 1896) gjennomslag (i Stortinget) for et krav om toll på en del husdyr- og hagebruksprodukter. Det var imidlertid vanskelig å få gjennomslag for kornbøndenes ønske om korntoll, da slike beskyttelsestiltak ville virke sterkt inn på matvareprisene og igjen drive arbeidslønningene oppover. Det var heller ikke enighet blant bøndene om kravet om korntoll. Mange bønder var netto-kjøpere av korn (dvs. produserte ingenting eller mindre enn de brukte selv) og ville selv bli rammet av en fordyrende korntoll. En del representanter for (hovedsakelig) mindre bruk etablerte i 1913 Norsk bonde- og småbrukarlag.

Toneangivende krefter tilknyttet partiet Venstre argumenterte for kornmonopol som et alternativ tiltak til toll. De framholdt særlig den forsynings- og beredskapsmessige siden av kornsaken. Med et statlig importmonopol (for matkorn) kunne man garantere kornprodusentene en pris som lå over verdensmarkedet, importere differansen av det kornet man trengte, og selge kornet til veid gjennomsnitt av innenlandsk pris og verdensmarkedspris.

Gjennombruddet for tilhengerne av beskyttelse av kornproduksjonen (grensevern) 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 denne våren da det så ut som det kunne bli slutt på krigen, og om det så hadde blitt ville kornprisene ha falt og de ville måtte bære store økonomiske tap. Myndighetene kunne imidlertid ikke være helt sikre på at det ble fred og normale forsyningsforhold. De innførte dermed et system med variable importavgifter (glidetoll) som ville garantere bøndene en minstepris dersom freden kom og importprisene falt. Det ble også etablert et midlertidig kornmonopol som skulle sørge for å bedre matvareberedskap og matvareforsyning under verdenskrigen.

Etter en relativt turbulent politisk periode, med mye strid om kornsaken, vedtok Stortinget å opprette Statens kornforretning (fra 1929) 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 ordningen gjorde de små kornprodusentene, de som brukte alt eller mesteparten av kornet de produserte selv, mer positive til reguleringene på kornsektoren. Drøyt 20 år senere fikk kornforretningen også monopol på import av kraftfôr, og disse importmonopolene ble først opphevd på 1990-tallet.

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 Omsetningsloven⁴ vedtatt og Omsetningsrådet etablert. Omsetningsrådet fikk hjemmel til å kreve inn omsetningsavgift som ble brukt til markedsreguleringstiltak som skulle bidra til å heve prisnivået og samtidig redusere prissvingningene. Samvirkeorganisasjonene ble tillagt

⁴ "Mellombels lov for å fremma umsetnaden av ymse jordbruksvaror". Først i 1956 ble den vedtatt som permanent lov.

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 iverksatt tiltak som ga landbrukssamvirket full kontroll over melkeomsetningen. Melkeprodusentene fikk aksept for at samvirkemeieriene gjennom melkesentralsystemet 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.

Prisene på meieriprodukter hadde frem til da utviklet seg slik at ferske produkter (konsummelk), ga høyere fortjeneste enn ost og smør. Prisforskjellene på produksjonsmelk og ferskmelk 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. Riksoppgjøret falt i stor grad sammen med prinsippet melkesentralene hadde bygd på innen hvert sitt område, og innebar en utjevning mellom melkesentralenes områder i forhold til melkeanvendelse.⁵

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, og det viktigste tiltaket var 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 margارين. 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 økte matvarekostnader for forbrukerne.⁶

⁵ Ot prp 5 96-97: Ny markedsordning for melk.

⁶ Hovland, 1979

Myndighetene prøvde også å dempe husdyrproduksjonen gjennom å innføre en rasjoneringsordning for kraftfôr i 1934. Denne ble året etter erstattet med en to-prisordning som innebar at toppforbruket (forbruk utover en kvote) ble avgiftsbelagt.⁷

1934 ble det også vedtatt en lov om importforbud for kjøtt. Denne loven skulle også være «midlertidig». Med dette hadde Norge etablert grensevern for de viktigste jordbruksproduktene, dvs. korn, melk og kjøtt. Grensevernet ble imidlertid utvidet og forsterket. I prinsippet var all import av de viktigste jordbruksprodukter forbudt, og myndighetene tillot kun import (ved tildeling av importkvoter) når forsyningssituasjonen (etterspørselen) krevde tilførsler utenfra. Dette tollvernet ble først omlagt til et tollbasert grensevern i 1995/96, som følge av den såkalte Uruguayrunden i GATT.

Hovedtrekk 1945 - 1990

- *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.⁸ 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" for samhandlingen mellom bøndenes organisasjoner og staten, og i 1950 ble partene enige om den såkalte Hovedavtalen, dvs. det rammeverket som fortsatt regulerer samhandlingen mellom bøndenes organisasjoner og myndighetene. 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.

⁷ Almås 2002: 71

⁸ Bøndenes fellesorgan, Landbruksrådet, beregnet lønnsevnen pr time i jordbruket i 1945 til å tilsvare 40% av timelønna i industrien (Almås 2002: 150).

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.⁹

- 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.¹⁰ 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.

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 oljenasjon, og OPEC klarte på 70-tallet å drive opp oljeprisene (fra og med 1973). Dette førte til at norske politikere hadde relativt 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 mangedoblet¹¹ 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 igjen¹², 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

⁹ 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.

¹⁰ 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).

¹¹ 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>

¹² 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.

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

De viktigste bestemmelsene av denne type er husdyrkonsesjonsloven fra 1975 og melkekvoteordningen fra 1983. Husdyrkonsesjonsloven gjelder for en rekke kraftfôrkrevende produksjoner, og ble innført for å hindre etablering av såkalt fabrikkproduksjon av egg, fjørfe- og svinekjøtt. Dette er et effektivt produksjonsregulerende virkemiddel, men det bidrar også til at kostnadsnivået i disse produksjonene blir relativt høyt da det ikke er tillatt å utnytte stordriftsfordelene i slike produksjoner fullt ut. Opprinnelig gjaldt disse bestemmelsene for slaktegris, egg- og kyllingproduksjon, men ordningen er senere utvidet til også å omfatte avlspurker og kalkun. Konsesjongrensene var uendret fra 1983 til 1992, ble da utvidet med 10-25 %.

Relativt kort tid etter opptrappingsvedtaket meldte overproduksjonsproblemet seg igjen i melkeproduksjonen. 1983 ble det innført en produksjonskvoteordning. Eksisterende produsenter ble tildelt kvoter basert på historisk produksjon. Det ble dermed opp til landbruksmyndighetene å vurdere fra sak til sak om en bonde skulle få anledning til å starte opp med melkeproduksjon og om en eksisterende produsent skulle få anledning til å utvide produksjonsomfanget. Den rigide produksjonsreguleringen førte til at strukturutviklingen i næringen ble relativt beskjeden og avdråttsnivået (produksjon per ku) holdt seg også relativt stabilt. Fra 1983 til 1996 økte melkeleveransen per produsent med (beskjedne) 20 %, og avdråttsnivået var omtrent uendret på 1990-tallet.

Hovedtrekk 1990 - 2013

- Ny landbrukspolitikk – robust landbruk?

Stortinget vedtok i 1993 en ny landbrukspolitikk, som i hovedsak innebar en vesentlig omlegging av korn- og kraftforpolitikken.¹³ 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. Inntektsbortfallet som fulgte som følge av lavere kornpris ble bare delvis kompensert gjennom innføring av arealtilskudd i kornproduksjonen. Lavere kornpris førte til billigere kraftfôr, og dermed kunne avtalepartene senke prisene på en rekke husdyrprodukter uten at det svekket lønnsomheten i husdyrholdet. Stortingsflertallet vedtok samtidig en langt mindre forpliktende inntektsmålsetting. De ville ikke lenger forplikte seg til å arbeide for at lønnsevnene 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.

¹³ St. prp. nr 8 (1992-93) «Landbruk i utvikling». Se også den daværende Landbrukskomiteens innstilling (Innst.S.nr.92 (1992-93)).

Det ble heller ikke utformet et konkret produksjonsmål, men distriktsmålet ble opprettholdt. Husdyrproduksjonen skulle i hovedsak fortsatt foregå i såkalt nærings svake områder (også omtalt som distrikts-Norge). Siden melkeproduksjonen allerede var kvoteregulert, kunne myndighetene hindre at mange bønder i kornområdene startet opp igjen med melkeproduksjon. I 1997 åpnet riktignok myndighetene for en administrert omsetning av melkekvote, og i 2003 fikk kvotehaverne anledning til å selge en spesifisert andel av deres kvoter fritt til andre produsenter i samme fylke. Resten av kvoten måtte leveres til staten til en på forhånd fastsatt pris. Gjeldende regler fastslår at halve kvoten kan selges fritt (innen fylket), mens resten må selges «tilbake» til staten.

Fra midten av 90-tallet ble det etablert stadig flere samdrifter i melkeproduksjonen. Kvoteeiere slo sammen produksjonskvotene sine og etablerte felles melkeproduksjonsenheter. Tallet på samdrifter økte jevnt og trutt fra 146 i 1995 til 2000 i 2008. Samdriftene sto da for 1/3 av den samlede melkeproduksjonen. I årene som fulgte ble imidlertid mange samdrifter oppløst, og i følge siste opptelling fra Statens landbruksdirektorat (SLF) er det nå (2015) 1112 samdrifter i melkeproduksjonen. En av grunnene til at det nå blir færre samdrifter er trolig at kvoteeiere fra 2009 fikk anledning til å leie ut kvotene.¹⁴ Myndighetene har også fastsatt maksimumsgrenser for hvor store enheter det er lov til å etablere gjennom kjøp og salg av kvoter (uten særskilt godkjenning). Per 2013 kunne en enkeltstående produsent disponere en kvote på inntil 412.000 kg (60-70 kuer) og samdrifter en kvote på 773.000 kg (120-130 kuer). Melkekvoteordningen ble imidlertid vesentlig endret i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2014. Det ble brudd i forhandlingene mellom partene, men Stortinget godtok de viktigste elementene i statens tilbud. Det ble innført et felles produksjonstak for enkeltstående produsenter og samdrifter som (per 2015) er på 927.000 liter.

I 1995, som en oppfølging av regjeringens ambisjon om et mer robust landbruk, ble det foretatt en betydelig økning i konsesjonsgrensene for svine- og fjørfehold og i 2004 ble de ytterligere utvidet med 50 %. Daværende landbruksminister begrunnet sin forslag slik overfor Stortinget i 2003: «Regjeringen ... ser behov for å legge til rette for større enheter og gjennom det lavere enhetskostnader». Stoltenberg-regjeringen utvidet konsesjonsgrensene for kyllingproduksjon noe i 2013, og Høyre-Frp-regjeringen (2013-) har signalisert at den ønsker store endringer på dette området de nærmeste årene. Tabellen under oppsummerer utviklingen i konsesjonsgrensene for alle konsesjonsbelagte produksjoner unntatt kalkun. Disse bestemmelsene har imidlertid vært praktisert noe ulikt. I perioder har det vært mulig å få konsesjon for etablering av større enheter mens reglene i andre perioder har vært praktisert relativt rigid.

Tabell F.1: Konsesjonsgrenser i husdyrproduksjonen 1975-2015

	1975	1995	2004	2013	2015
Avlspurker (fra 1988)		70	105	105	105
Slaktegris	500	1.400	2.100	2.100	2.100
Høner (egg)	2.000	5.000	7.500	7.500	7.500
Slaktekylling	35.000	80.000	120.000	140.000	280.000

¹⁴ Kilde: Statens landbruksdirektorat. Se spesielt SLF (2007): [Evaluering av omsetningsordningen for melkekvote](#). Rapport fra partssammensatt utvalg. Ifølge landbruksdirektoratets websider er det nå (2015) 1676 kvotehavere som leier ut (hele eller deler) av melkekvote til 1465 leietakere. Utleieomfanget utgjør nå 12% av totalkvoten i kumlkproduksjonen,

(Kilder: Espeli, Bondelaget, Statens landbruksdirektorat)

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 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 fremforhandlet EØS-avtale.

- 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 ble enige om at EUs landbruks- og fiskeripolitikk ikke skulle gjelde for EØS-landene. Derimot innebar avtalen en viss utvidelse av handelen med landbruksprodukter (importkvoter fra EU til for eksempel Norge for visse varer). EØS-samarbeidet har imidlertid fått stor innvirkning på norsk landbruk ved at vi har sluttet oss til en rekke direktiver som er utarbeidet av EU-systemet med sikte på å harmonisere tekniske standarder mv. Eksempler på slike tiltak er den såkalte Veterinæravtalen (om handelen med levende organismer) og Matminkedirektivet (om tilsetningsstoffer mm i næringsmiddelindustrien).

Dersom et land som et resultat av lover, forskrifter og standarder har særegne produktkrav og godkjenning- 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, skal alle produsenter i prinsippet følge det samme regelverk. For produsentene betyr dette at de slipper å produsere forskjellige produkter skreddersydd for nasjonale særstandarder. De kan dermed produsere mer kostnadseffektivt. Ved at alle varer som er produsert innenfor EØS-området produseres etter de samme reglene, reduseres samtidig behovet for omfattende kontrollrutiner når varer fra et av landene skal krysse grensen til et annet land.

- 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 sluttet Norge seg til den nye GATT-avtalen fra 1/1 1995 som ble forhandlet fram i den såkalte Uruguay-runden. Partene ble enige om å opprette Verdens handelsorganisasjon (WTO). De ble også enige om at alle medlemsland skulle gå over til et tollbasert grensevern for jordbruksprodukter. Det gamle grensevernet (dvs. differansen mellom verdensmarkedspriser og produsentpriser) for våre viktigste landbruksprodukter ble beregnet til å tilsvare et tollnivå på 200-300%. (Tollsatsene ble noe forskjellige for de ulike produktene). Partene ble videre enige om å redusere tollsatsene noe.

For Norges del skulle tollsatsene reduseres med gjennomsnittlig 36 % over en 6-års periode, og med minst 15% for hver enkelt varegruppe. Norge 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 førstoffer ble 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 fiskefôr-markedet 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 fiskefôrproduksjon og oppdrett inntil selskapet i 2013 avhendet fiskefôrvirksomheten. Året etter ble også fiskeoppdrettsselskapet (med virksomhet blant annet i Norge, Chile og Canada) solgt. Ny eier er det japanske Mitsubishi Corp.¹⁵

Statens kornforretning beholdt i første omgang sine forvaltningsoppgaver, og hadde noen år ansvaret for å gjennomføre myndighetenes politikk på kornområdet, hovedsakelig gjennom kjøpeplikt for norskprodusert matkorn 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 Felleskjøpet som overtok markedsreguleringsoppgavene på kornsektoren. Det er nå flere aktører på kraftformarkedet, blant annet Felleskjøpet Agri, Felleskjøpet Rogaland Agder, Fiskå mølle og Strand-Unikorn.

- 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 markedssystemer. Regjeringen har lagt til grunn at pris og markedssystemene 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 prinsipielt sett samme konkurransevilkår i meieribruket som i øvrige sektorer i jordbruket (kjøtt, egg mv.). 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)

¹⁵ Se blant annet St.prp 70 1996-97, kap 11

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:

"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).

2015 - Hva nå?

Det er trolig riktig å si at det var relativt beskjedne endringer i landbrukspolitikken i perioden 2005-2013, dvs. under den rød-grønne regjeringen. Høyre-Frp-regjeringen (2013-) har gjennom samarbeidsavtalen med Venstre og Krf forpliktet seg til å opprettholde *forhandlingsinstituttet*. Regjeringen har imidlertid signalisert at den vil arbeide for å utvide *konsesjonsgrensene* og eventuelt fjerne *kvoteordningene* i husdyrholdet. Så langt har konsesjonsgrensene for kylling blitt doblet og tilsvarende endringer har blitt gjennomført for melkeproduksjonen.

Regjeringen regner med at dette vil føre til økt lønnsomhet i disse næringene, og at den som følge av dette kan trappe ned *budsjettstøtten* til jordbruket. Den vil videre redusere omfanget av produksjonsnøytrale støtteordninger, og har også signalisert at *distriktshensyn* skal tillegges mindre vekt ved utforming av landbrukspolitiske ordninger. Regjeringen vil videre fjerne priskontrollbestemmelsen for landbrukseiendommer (konsesjonsloven), og oppheve boplikten og delingsforbudet (jordloven). Den har også signalisert at den vil å redusere *grensevernet*, i første omgang reversere eller redusere den tollskjerpelsen for harde oster som den forrige regjeringen innførte. Samtidig ønsker regjeringen at samvirkeorganisasjonene (NORTURA, TINE og Felleskjøpet) ikke skal ha ansvaret for å gjennomføre *markedsreguleringen* for kjøtt, melk og korn.

Det er i skrivende stund uvisst hvilke konkrete endringer regjeringen vil fremme forslag om og få politisk gjennomslag for, på dette politikkområdet. Dette vil blant annet avhenge av hva samarbeidspartiene, ikke minst Venstre, velger å støtte. Det vil utvilsomt få store konsekvenser for mange av næringens utøvere dersom regjeringen får gjennomslag for hovedlinjene i dens landbrukspolitiske program. Noen vil tjene på omleggingene, mens mange vil tape. Også aktørene i landbrukssamvirket og den investoreide delen av norsk næringsmiddelindustri vil stå overfor store utfordringer dersom statsråd Listhaug får gjennomslag for hovedlinjene i sitt politisk program.