

SR, 28/9 2016

Hvorfor landbrukspolitik?

-Hvorfor har Norge og de fleste andre vestlige andre typer rammebetingelser for jordbruket enn for andre næringssektorer?

A. Problemet: Hvorfor landbrukspolitik?

-Hvorfor har vi i Norge – og de fleste andre vestlige land – et eget fagdepartement for landbruk og til dels helt forskjellige reguleringer og ordninger for jordbruk enn for andre næringer?

Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for jord- og skogbruk som i 2016 må regnes som små næringer med en samlet sysselsetting på ca. 50.000 årsverk og en verdiskapning på under en prosent av norsk BNP¹. Ansvaret for øvrig næringsliv er delt mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet. Landbrukspolitik avvikler da også fra sektorpolitikken på andre områder. Dette gjelder i Norge så vel som i de fleste andre vestlige land. Hvorfor er det slik? Hvorfor har vi en særskilt politikk på landbruksområdet?

For 150 år siden var det stort sett ingen toll på import av matvarer mens vår industri var beskyttet mot utenlandsk konkurranse gjennom toll på håndverks- og industrivarer². Vi hadde altså særordninger for industrien – en proteksjonistisk industripolitikk, mens vårt landbruk måtte konkurrere på like vilkår med yrkesbrødre i Europa og den nye verden. Over halve befolkningen var sysselsatt i landbruksnæringene, og det var kun embetsmenn, bønder og byborgere som hadde stemmerett.³

Nå er forholdet motsatt. Landbrukets betydning for sysselsetting og verdiskapning er beskeden, og Senterpartiet – som het Bondepartiet fram til 1951 – har relativt liten oppslutning ved valg. Det meste av toll- og andre støtteordninger er imidlertid nå fjernet for industrivarer. Vi har på den annen side et jordbruk som beskyttes av tollmurer mot utenlandsk konkurranse, den interne konkurransen på jordbruksmarkedene er regulert

¹ Se: <http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-283.html>

² Mesteparten av tollbeskyttelsen for jordbruksvarer ble stegvis fjernet fra 1842 til 1873/74. Det var imidlertid fortsatt toll på import av industrivarer og håndverksprodukter. I 1897 ble det innført toll på enkelte husdyr- og hagebruksprodukter, men det var fortsatt ingen toll på kornimport. Kilde: E. Hovland. 1990. Den forhaandenværende nødstilstand. Bønder, organisasjon og tollbeskyttelse 1893-1905. I: Hovland, E., E. Lange & S. Rysstad (red.) *Det som svarte seg best. Studier i økonomisk historie og politikk*. Ad Notam Forlag AS. Oslo. s. 113–127.

³ Grunnloven 1814 fastslo at stemmerett skulle forbeholdes menn som hadde fylt 25 år, og hadde bodd i landet i minst 5 år, og var enten embetsmann, eller bonde som eide sin egen jord, eller hadde leid jord for minst 5 år, eller byborger (handelsmann, håndverker) og eide eiendom verdt mer enn ett bestemt beløp. Alminnelig stemmerett for menn ble vedtatt 1898 og det ble innført alminnelig stemmerett også for kvinner ved Stortingsvalget 1913. Helt fram til 1952 ble 2/3 av stortingsrepresentantene valgt fra landdistriktene, resten fra byene (bondeparagrafen i Grunnloven). De første årene favoriserte denne ordningene byene, men som følge av byvekst ble dette en bestemmelse som favoriserte landdistrikter og dermed den typiske bondevelger (NOU 2001:3. Velgere, valgordning, valgte.)

gjennom en rekke ulike ordninger og det er en rekke tilskuddsordninger for jordbruket som ikke har paralleller i andre næringer. Hvorfor?

B. Næringsstruktur og velferd

For 150 år siden – ved inngangen til den industrielle revolusjon – ble omtrent halvparten av tilgjengelig arbeidskraft i Norge brukt til å produsere mat. Tross dette måtte vi importere en vesentlig del av kornet som ble brukt til matmel. Denne importen ble i hovedsak finansiert gjennom eksport av trelast og fisk og inntekter fra sjøfart. Storparten av vanlig folks arbeidstid gikk med til å produsere eller betale for den maten de trengte for å overleve. I 2016 bruker gjennomsnittsfamilien vel 10% av disponibel inntekt til å betale for et variert (og i mange tilfeller i overkant overdådig) kosthold, og kun et par prosent av arbeidskrafta er sysselsatt i landbruksnæringene.⁴

Fattige land, land med lav levestandard, bruker store deler av sin arbeidskraft på å produsere maten som trengs for å holde liv i befolkningen. Økonomisk vekst og velstandssøkning forutsetter og innebærer (blant annet) at man tar i bruk teknologi som frigjør arbeidskraft fra landbruket og overføres til andre sektorer i samfunnet. Desto mindre arbeidskraft som bindes opp til å produsere mat, desto mer kan anvendes til andre formål.

Tabell 1: Primærnæringenes sysselsettingsandel og matens andel av husholdningenes samlede utgifter 1890-2015

	Primærnæringenes andel av samlet sysselsetting (prosent)	Mat og alkoholfrie drikkevarer - Andel av husholdningenes utgifter (prosent)	Mat, alkohol og tobakk - Andel av husholdningenes utgifter (prosent)
1890	50 ⁵	<60	60 ⁶
1930	40	-	-
1960	20	40 ⁷	44
1990	6 ⁸	15 ⁹	19
2015	2	12 ¹⁰	14,5

⁴ Primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske sysselsatte i alt 59.000 i 2015, dvs. 2,3% av arbeidsaktiv befolkning. SSB: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys/aar/2016-05-27?fane=tabell&sort=nummer&tabell=267368>

⁵ Halvparten av befolkningen over 15 år ble i 1890 registrert som sysselsatt eller knyttet til en av primærnæringene jordbruk, skogbruk, jakt og fiske. Jordbruk utgjorde ca. 80% av primærnæringenes samlede sysselsetting. Se tabell 10 og 11 i NOS. Tredie Række No. 236. Folketellingen i Kongeriget Norge. 1 Januar 1891. Folkemængde fordelt efter Livsstilling. https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_iii_236.pdf. Se også Hegrenes (2014): Driftsgranskingane 100 år. Notat 2014:14. NILF, Oslo.

⁶ Dette er anslag for utgifter til mat, alkohol og tobakk for «den gjennomsnittlige arbeiderfamilie» i 1906, utarbeidet av Hege Roll-Hansen. Se <https://www.ssb.no/a/histstat/artikler/art-2001-02-22-01.html>

⁷ Tall for 1958. SSBs historisk statistikk. 1994. <https://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/12-12-1t.txt>

⁸ SSBs historiske statistikk (1994): <https://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/9-9-1t.txt>

⁹ Se: <https://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/12-12-1t.txt>

¹⁰ Tall for 2012. SSBs forbruksundersøkelse for 2012. Se: <https://www.ssb.no/fbu>

C. Næringsstruktur og velferd: Jordbruk og skoindustri som eksempler

Jordbruket ble mekanisert utover 1800-tallet, først med redskaper trukket av hest. Etter andre verdenskrig tok traktoren sent men sikkert over som trekkraft i jordbruket. Jordbruket ble «industrialisert». Det ble utviklet nye og mer effektive plantesorter og systematisk avlsarbeid bidro også til økt avdrått og bedre fôrutnyttelse i husdyrholdet. Kunstgjødsel kom i vanlig bruk utover 1900-tallet og forbruket økte dramatisk i etterkrigstiden. Sprøytemidler som reduserte avlingstap påført av ugras, skadedyr og plantesykdommer ble tatt i bruk.

Overgangen fra et *økologisk* jordbruk – dvs. et jordbruk selvforsynt med næringsstoffer og energi – til det vi kan kalle et *industrijordbruk* – et jordbruk basert på innkjøpte næringsstoffer, maskiner, redskaper, energi og kjemiske preparater – innebar økt arbeids- og arealproduktivitet. Som en konsekvens av at jordbruket ble industrialisert, ble behovet for arbeidskraft redusert jevnt og trutt. Bruken av leid arbeidskraft falt og vi fikk etter hvert det vi kan kalle familiebruk, dvs. gårdsbruk som i hovedsak baserte seg på bruk av familiens egen arbeidskraft. Etter andre verdenskrig falt også tallet på (registrerte) jordbruksbedrifter – eller gårdsbruk - fra over 200.000 enheter i 1950 og til i overkant av 40.000 i 2016. Dessuten ble en stadig større andel av gjenværende bruk deltidsbruk. Bønder flest skaffet en økende andel av familiens inntekter fra lønnsarbeid eller inntekter fra såkalte binæringer (turisme, snøbrøyting etc.).

Siden en stadig mindre andel av landets arbeidskraft brukes til å produsere mat, har maten (relativt sett) blitt billigere og billigere. Husholdningene kan avsette stadig mer av deres inntekter til bolig, reiser, klær etc., og levestandarden har stort sett blitt forbedret jevnt og trutt.

Jordbruket er langt fra den eneste bransjen som har hatt både absolutt og relativ tilbakegang i sysselsettingen de siste 50-60 år.¹¹ Det samme gjelder for de øvrige primærnæringene skogbruk, jakt og fiske samt for store deler av sekundærnæringene – industrien. Og her er det mange eksempler på bransjer som har hatt en langt mer dramatisk utvikling enn det jordbruket har hatt. Vi skal som en illustrasjon se på skoindustriens vekst og fall i Norge. Skotøy er også en vare som trengs om man skal overleve i et land som Norge. For 150 år siden ble sko stort sett laget av skomakere i bygd og by, de ble håndsydd. Sko var dermed kostbart for storparten av befolkningen. Bransjen ble industrialisert mot slutten av 1800-tallet. Sko ble masseprodusert i skofabrikker. I 1890 var det 16 skofabrikker i Norge med 321 ansatte, og tretti år senere var tallet på skofabrikker 10-doblet. Deretter ble også denne bransjen utsatt for en strukturrasjonalisering. Konkurransen var hard, i første omgang den interne konkurransen mellom norske skofabrikker. Mange bukket under, mens andre ekspanderte. I 1930 var det 138 fabrikker med en samlet sysselsetting på 8170 personer.

¹¹ For en grov oversikt over sysselsettingen 1930-2007, se http://ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200806/skoglund.pdf

I 1960 hadde vi 64 fabrikker med en samlet sysselsetting på omtrent 5000. Den ene etter den andre fabrikken ble nedlagt, og de gjenværende tok i bruk ny teknologi og ekspanderte. Konkurransen med importerte sko fra land med billigere arbeidskraft hadde blitt hardere og hardere. Norge ble etter hvert et høykostland, og skofabrikkene slet med å overleve i konkurransen med skoprodusenter fra land med billig arbeidskraft og lavere levestandard enn i Norge. Fram til 1972 ble antall ansatte i skoindustrien omtrent halvert. Neste tiår – fram til 1982 – forsvant 6 av 10 jobber i skoindustrien. Ytterligere 6 av 10 jobber forsvant fra 1982 til 1990 slik at det da bare var 443 arbeidsplasser igjen i skoindustrien.

Representanter for eiere og ansatte i sko- og tekstilindustrien argumenterte naturlig nok for at denne industrien burde gis rammebetingelser (tollvern eller støtteordninger) som gjorde arbeidsplassene lønnsomme, men til liten nytte. Støtteordninger og mesteparten av tollvernet – beskyttelsen mot utenlandsk konkurranse – ble fjernet, blant annet som følge av at vi sluttet oss til den såkalte WTO-avtalen som trådte i kraft i 1995. Flere skofabrikker maktet ikke å konkurrere med importerte sko produsert i lavkostland, og nå – 20 år senere – er norsk skoindustri så marginalisert at den ikke lenger er funnet verdig som egen kategori i offentlig statistikk. Storparten av de skoene vi kjøper blir importert fra asiatiske land eller andre land med billig arbeidskraft.

Tabell 2: Jordbruk og skoindustri. Antall bedrifter og samlet sysselsetting

	Antall registrerte selvstendige gårdsbruk med mer enn 5 daa dyrka mark (tusen)	Personer over 15 år registrert som yrkesaktive i jordbruket ¹²	Skofabrikker Antall fabrikker ¹³	Skoindustri Samlet sysselsetting
1890	139.000 ¹⁴	316.000	20	1.457
1930	209.000 ¹⁵	304.000	138	8.170
1950	213.000	250.000	98	4.831
1960	198.000	188.000	64	4.807
1990	99.000	66.000	24	443
2015	42.000	41.000 ¹⁶	?	?

¹² Historisk statistikk 1994. Tabell 9.1. <https://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/9-9-1t.txt>

¹³ Denne oversikten er basert på statistikk fra SSB. For 1890: NOS Tredie Række No. 170 (1893). For 1922: NOS VII. 127. For 1930: NOS VIII 178: Norges industri. Tabell 3. For 1950: Lønnsstatistikk 1950 NOS XI.92. For 1960: NOS XII 81. Industristatistikk. Tabell II. For 1990: NOS C 36 Industristatistikk 1990 Næringstall. Tabell 3. For 1972, 1982 og 1992: SSB. Historisk statistikk. Oljeutvinning, bergverksdrift, industri og kraftforsyning. Tabell 16.2.

¹⁴ I tillegg var det fortsatt 30.000 husmannsplasser m/jord slik at samlet bruksantall var nærmere 170.000.

¹⁵ Registrerte gårdsbruk for 1929, 1949, 1959 og 1989 fra SSBs historisk statistikk (1994): <https://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/14-14-1t.txt>. I 1929 var det fortsatt en del husmannsplasser igjen slik at samlet antall gårdsbruk (husmannsplasser medregnet) var godt over 210.000.

¹⁶ SSBs Arbeidskraftundersøkelse, 2. kvartal 2016. Sysselsatte 15-74 år, etter yrke og næring. Oppgitt tall for jord- og skogbruk samlet. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku/kvartal/2016-07-29?fane=tabell&sort=nummer&tabell=273663>

D. Landbrukspolitik: Hvorfor og hvordan

Mens skofabrikanter og andre industribedrifter har beskjedne offentlige støtteordninger og knapt noen beskyttelse mot konkurranse fra utenlandske produsenter, har bøndenes organisasjoner så langt fått støtte fra et bredt flertall av norske politikere om at vi skal ha landbrukspolitiske ordninger som gjør det mulig å opprettholde norsk matproduksjon – eller helst øke den i takt med befolkningsveksten. Og Norge er ikke noe særtilfelle i så måte. De langt fleste vestlige land har støtteordninger som beskytter matvareproduksjonen, men lar skoprodusentene klare seg som best de kan i konkurransen med produsenter fra lavkostland uten offentlige støtteordninger av vesentlig omfang. Hvorfor?

Er det noe med jordbruksproduksjon som gjør at vi bør ha helt andre typer rammebetingelser for denne næringen enn næringer flest? Eller kan vi forklare framveksten av politikken på dette området ene og alene som et resultat av at bøndene har vært bedre organisert og dyktigere til å fremme sine sektorinteresser enn for eksempel eierne og arbeiderne i skofabrikkene?

Hva hadde skjedd dersom vi ikke hadde hatt særskilte ordninger på jordbruksområdet i Norge – et høykostland med klima og naturgrunnlag som ikke gir særlig mange komparative fortrinn for jordbruksdrift? Noen bønder ville nok klart å finne nisjer i markedet og ekspandert slik at de klarte å skaffe seg ei rimelig inntekt, mens mange – de fleste? – ville sitte igjen med inntekter og levestandard langt under «folk flest». Noen ville nølt i det lengste med å gi seg, og mange av disse ville fått (i norsk sammenheng) beskjedne inntekter. Bøndene har investert mesteparten av sin kapital og brukt år på år på å bygge opp kompetanse på å bli dyktige bønder, og mange bor kanskje i områder der det er få alternative sysselsettingsalternativer. Etter hvert – om ikke før så ved generasjonsskiftet – ville trolig storparten av gårdsbrukene blitt lagt ned, slik skofabrikkene ble i andre halvdel av forrige århundre.

E. Hvorfor landbrukspolitik – noen tentative begrunnelser

Det finnes en rekke ulike hypoteser eller antakelser – noen supplerende, andre konkurrerende – om hvorfor jordbruket har andre rammebetingelser enn annet næringsliv. Disse kan grovt deles i to grupper; politiske og økonomiske. Politiske forklaringsmodeller viser til at bøndene i over 100 år har hatt sterke interesseorganisasjoner og at politikere som har arbeidet for å fremme bøndenes interesser har vært flinke til å inngå allianser med andre grupperinger og krevd av (de skiftende) alliansepartnerne støtte til sine krav på landbruksområdet. Den andre type forklaringer viser til en rekke ulike fundamentale – eller økonomiske – forhold som kan begrunne hvorfor jordbruket bør behandles annerledes enn andre næringer.

I tabell 3 vises en sammenstilling av en rekke fundamentale forhold - som fra ulike hold og fra tid til annen – brukes til å begrunne at vi bør ha andre ordninger for jordbruket enn for andre næringer.

De fire første (T1-T4) viser til en del forhold på tilbudssida som i større eller mindre grad kan avvike fra dem man finner i andre næringer og dermed skape spesielle utfordringer for bønder som selvstendig næringsdrivende. Av disse forhold er det kanskje argumentet om at klimatiske forhold gir store variasjoner i avlinger og produksjon og dermed stor prissvingninger i et uregulert marked (T3), som har hatt bredest støtte og forståelse i befolkningen. Denne type argumenter ga i det minste fram til slutten av forrige århundre god legitimitet for reguleringer av jordbruksmarkedene.

De to neste viser til forhold på etterspørselssida. Den første (E1) viser til at mat er inntektsuelastiske goder, dvs. at matens andel av husholdningenes budsjetter faller med økende inntektsnivå. Dette forholdet omtales gjerne som Engels lov. På grunn av denne «lovmessige» sammenheng vil ikke jordbruket som næring nyte like godt av generell inntektsvekst i samfunnet som bransjer som produserer luksusartikler, dvs. varer som får en økende budsjettandel når inntektsnivået øker. Dette forhold, sammen med forhold på tilbudssiden (T1 og T2) bidrar til at inntektsutviklingen i landbruket ikke vil holde tritt med den generelle lønnsutviklingen i samfunnet. Dette argumentet er illustrert gjennom en modell som benevnes Landbrukets tredemølle. Dårlig lønnsomhet innebærer at mange bønder får et dårligere arbeidsvederlag enn lønnsnivået i andre bransjer. Mange vil dermed legge ned drifta, mens andre vil av ulike grunner være villige til å holde det gående til tross for den dårlige avkastningen på innsatt arbeidskraft. Hvorvidt myndighetene bør sette inn politiske tiltak for redusere slike skjevheter i lønnsnivå og levestandard er og har vært et omstridt politisk spørsmål, men fordelingsmessige hensyn har stort sett blitt ansett som legitime begrunnelser for særskilte tiltak på landbruksområdet i Norge i alle fall siden midten av forrige århundre. Vi skal presentere tredemølle-teorien senere i kurset.

Det er imidlertid lite omstridt at en næring som produserer goder det ikke får betalt for gjennom markedet - kollektive goder – bør støttes gjennom politiske tiltak (E2). På dette området har diskusjonen i større grad dreid seg om vår landbrukspolitikk faktisk bidrar til å produsere kollektive goder som *kulturlandskap*, *trygg mat*, *bosetting i distriktene*, *beredskap* etc. av særlig betydning, eller om disse forhold helt eller delvis bare brukes som argumenter for å begrunne en omfordeling fra skattebetalere og forbrukere til bønder. (Det kan også tilføyes at slike kollektive goder trolig har positiv inntektselastisitet. Når folk lever på sultegrensa er betalingsviljen for kulturlandskap lav, men desto høyere inntektsnivå, desto mer villige kan en anta at store deler av befolkningen er til å betale for jordbrukets produksjon av kollektive goder).

Markedenes størrelse blir stadig utvidet blant annet fordi bedre infrastruktur fører til at den naturlige skjermingen mot utenlandsk konkurranse har blitt dårligere (M1). Dermed har behovet for politisk støtte – en proteksjonistisk politikk – økt. Det har blitt mer og mer nødvendig med særordninger for jordbruket dersom man skal opprettholde et variert jordbruk som produserer store deler av den maten vi trenger (kfr. beredskapsargumentet i E2) og hindre at bøndernes inntekter faller for langt under det allmenne inntektsnivå i samfunnet (kfr. T1, T2 og E1). Samtidig er det nærmest et særtrekk ved jordbruket at denne sektoren i utgangspunktet tilfredsstiller de grunnleggende forutsetninger for perfekt konkurranse, dvs. et stort antall produsenter som tilbyr homogene/likeverdige varer (dvs.

ikke eller lite differensierte produkter) og et stort antall forbrukere (M2, M3). I næringer der det er færre tilbydere som produserer differensierte dvs. litt ulike produkter, vil tilbyderne konkurrere både på pris og ulike kvalitetsaspekter. –Kan grunnen til at jordbruket i de fleste vestlige land er mer regulert enn andre næringer, delvis skyldes at denne næringen faktisk i større grad enn andre næringer i utgangspunktet tilfredsstiller disse viktige forutsetningene i frikonkurransemodellen?

Tabell 3: Politikk og næring. Noen forhold som kan påvirke etterspørselen etter sektorpolitikk

	Jordbruk	Sko og tekstil	Fiskeri
T1. Ny teknologi favoriserer stordrift	X	XX	X
T2. Ikke-mobile innsatsfaktorer	XX		(x)
T3. Produksjonsfluktuasjoner pga. klimatiske og biologiske forhold	XX		XXX
T4. Lang «ledetid». Fra produksjonsbeslutning til ferdig produkt	XX		
E1. Nødvendige goder – uelastisk etterspørsel	X		X
E2. Kollektive goder som biprodukt av produksjon	XX		
M1. Bedre infrastruktur (transport) har gitt og gir markeds-utvidelser og økt konkurranse	XX	XXX	X
M2. Stort antall produsenter	XX	X	XX
M3. Differensierte produkter	(X)	XXX	

F. Landbrukspolitik: Balansekunst?

Tallet på gårdsbruk har falt jevnt og trutt selv med en ekspansiv og ambisiøs landbrukspolitik, og arbeidsfortjenesten i landbruket er langt lavere enn i de fleste andre bransjer. Uten en aktiv landbrukspolitik ville nok strukturrasjonaliseringen gått enda raskere, og spriket mellom inntektsnivået i landbruket og befolkningen for øvrig ville vært større. Hva om vi i stedet hadde hatt en politik som maktet å stoppe utviklingen - konserverte eksisterende bruksstruktur og opprettholdt sysselsettingen i jordbruket eller kanskje til og med økt tallet på gårdsbruk og sysselsatte i jordbruket? Dette er nok et svært urealistisk alternativ, men husk: Vår (høye) levestandard er et direkte resultat av at vi har blitt mer og mer produktive, også i jordbruket. Færre og færre trengs til å produsere mat slik at en stadig større andel av arbeidskrafta kan disponeres til andre formål; til produksjon av industrivarer og energi, helsevesen, utdanning og andre service-næringer.

Landbrukspolitik kan dermed betraktes som *balansekunst*: En «god» landbrukspolitik er, etter min vurdering, en politik som sørger for at næringen omstilles – dvs. at strukturen endres, ny teknologi tas i bruk og arbeidskraft frigjøres – men at dette skjer gradvis og på en

måte slik at bønder flest får «akseptable» inntekter, at vi fortsatt produserer (store deler av) den maten vi trenger, at kvaliteten på maten blir «god» (mattrygghet), at vi også kan fortsette å produsere mat selv i en krisesituasjon (beredskap) samt at vi beholder et landskap som befolkningen er rimelig omforent om at er vakkert (kulturlandskap) og samtidig bidrar til å opprettholde bosettingen i såkalte næringssvake områder («levende bygder»).

– Hvordan bør en utforme en best mulig landbrukspolitikk, og hvilke nåværende og framtidige utfordringer bør en «god» landbrukspolitikk ta høyde for å håndtere?