

REKRUTTERINGS- OG STRUKTURPOLITIKK

A. INNLEDNING

Eiere av landbrukseiendommer kan disponere ressursene selv til næringsformål, dvs. etablere jordbruksforetak (gårdsbruk). Dersom eier ikke ønsker å drive eiendommen selv kan han/hun enten ansette en daglig leder for virksomheten men selv beholde det økonomiske ansvaret for driften, eller sette bort driften (til fastsatt godtgjørelse) til en annen som driver (hele eller deler av) eiendommen for egen regning ved å *forpakte* bort jord og bygninger eller leie bort jordbruksarealene (*jordleie*).

Når drifta på gårdsbruk opphører – og jorda i stedet blir leid bort til andre bønder – endres bruksstrukturen. Det blir færre gårdsbruk. Dersom eiendommen blir solgt eller overført til en eier av en annen landbrukseiendom endres eiendomsstrukturen. Det blir færre grunneiendommer. Og omvendt: Dersom en eiendom skulle bli delt opp og videresolgt blir det flere eiendommer.

Det er en rekke ulike faktorer som påvirker strukturutviklingen og rekrutteringen til landbruket. Den teknologiske utviklingen er trolig den viktigste driveren for endringer i bruksstrukturen, men lønnsnivået i andre bransjer påvirker selvsagt også den enkelte bondes vurdering av om han/hun skal fortsette eller legge ned drifta.

Det er imidlertid også en rekke institusjonelle ordninger som – intendert eller ikke – påvirker både rekrutteringen til posisjoner som eiere og bønder (dvs. ledere av jordbruksbedrifter) og næringens eiendoms- og bruksstruktur.

I 2011 var det (ifølge SSB) 166.000 eiendomsenheter med jordbruksareal og 45.000 gårdsbruk. Det er altså langt flere grunneier-posisjoner enn det er ledere av jordbruksforetak, dvs. bønder, i norsk landbruk. Ni av ti bønder eier det bruket de driver, men halvparten av disse leier i tillegg jord fra grunneiere som ikke driver jorda selv.

Rekruttering til eierposisjoner går via markedet (kjøp og salg) eller via familien (gave, salg til lav pris eller arv). Seks av ti overdragelser av landbrukseiendommer foregår innen familien.¹ Dersom eiendommen drives som selvstendig gårdsbruk blir som regel den nye eieren også leder av jordbruksforetaket. Markedet spiller dermed en langt mer beskjeden rolle ved rekruttering av eiere og foretaksledere i jordbruket enn det som er tilfellet i de fleste andre bransjer.

-Hvorfor er familien en så viktig rekrutteringsmekanisme i denne næringen?

-Hvilke institusjoner (formelle regler, normer og sedvaner) regulerer transaksjoner av

¹ Omfatter eiendommer med minst 5 dekar jordbruksareal og/eller 25 dekar produktivt skogareal. Når eiendomsoverdrager er *ektefelle, barn, foreldre, søsken, besteforeldre eller søsken av foreldre* til den som overtar eiendommen regnes dette som en familieoverdragelse (av SSB). Andelen familietransaksjoner har ifølge SSB vært stabil rundt 60% de siste fem årene. 70% av eiendomskjøpene hadde ifølge skjøtet «landbruk som formål», mens de øvrige oppga bolig, fritid eller annet som formål med eiendomsovertakelsen. Statistikken gir ingen opplysninger om hvor stor andel familietransaksjoner utgjør for eiendommer som etter intensjonen skal drives som landbrukseiendommer. <http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/laeti/aar/2014-09-25>.

landbrukseiendommer både innenfor og utenfor familien?

-Hvilke konsekvenser kan landbrukets rekrutteringspraksis tenkes å ha for landbrukets utvikling (ressursutnyttning, entreprenørskap/nyskaping, gjeldsgrad etc.)?

Eiendomsstrukturen blir mer *fragmentert* når eiendommer får fradelt tomter, bygninger, arealer etc. som avhendes til nye eiere, og den blir mer *konsentrert* når en aktør (en fysisk person eller en juridisk person som stat, aksjeselskap, stiftelse etc.) overtar eiendomsretten til eiendommer som tidligere var kontrollert av ulike eiere. Bruksstrukturen blir på samme vis mer fragmentert dersom det blir stadig flere jordbruksforetak og mer konsentrert dersom sektorens ressurser blir drevet av stadig færre jordbruksforetak. Fram til om lag Annen verdenskrig ble både eiendoms- og bruksstrukturen stadig mer fragmentert. På slutten av femtitallet ble det registrert om lag 200.000 jordbruksforetak og tallet på eiendomsenheter var (trolig) mellom 200.000 og 250.000. De siste femti år har mer enn tre av fire jordbruksforetak (i all hovedsak de mindre eiendommene) blitt nedlagt, mens det fortsatt er over 160.000 eiendomsenheter med registrert jordbruksareal (SSB). Den ulike utviklingen i eiendoms- og bruksstrukturen har medført at en stadig større andel av jordbruksarealet drives av andre enn eieren. I 1959 var 12% av arealet utleid, mens leiearealet nå utgjør over 40% av det samlede jordbruksarealet (SSB).

De viktigste drivkrefter bak strukturutviklingen i jordbruket er tilgangen på ny teknologi og høyere arbeidskraftkostnader som følge av den generelle økonomiske utvikling i samfunnet. Det har dermed både blitt teknologisk mulig og økonomisk lønnsomt å erstatte (blant annet) arbeidskraft med kapital i jordbruket. Disse strukturdrivende krefter har imidlertid blitt hemmet på flere måter men også (i noen tilfeller) forsterket gjennom ulike politiske reguleringer.

-Hvilke jordbrukspolitiske ordninger har (trolig) bidratt til å bremse og hvilke har bidratt til å stimulere strukturendringene i landbruket?

-Hva er de samfunnsmessige konsekvenser for næringen av ulike tiltak som – intendert eller ikke – har påvirket strukturutviklingen i samfunnet?

Før vi går i gang med å skissere noen svar på disse spørsmål skal vi diskutere hvordan et *hypotetisk*, selvregulert og perfekt marked i teorien allokere ressurser (eiendommer), og dermed etablerer en samfunnsøkonomisk optimal bruksstruktur samtidig som det sørger for at de «rette» personer settes til å lede jordbruksforetakene. Vi skal først (B) presentere noen prinsipielle betraktninger omkring en landbrukseiendoms årlige økonomiske avkastning (grunnrente), og videre se på den antatte sammenheng mellom årlig avkastning og eiendommens markedsverdi. Deretter (C) skal vi presentere en stilisert markedsmodell. Vi tar som hypotetisk utgangspunkt at det eksisterer flere identiske eiendommer og en rekke markedsaktører (potensielle selgere og kjøpere) som har forskjellige vurderinger av hvilken avkastning en eiendom vil gi for dem (på kort og/eller lang sikt). Denne modellen bruker vi til å illustrere hvordan og hvorfor et selvregulert, velfungerende marked vil sikre at alle ressurser blir nyttet på en samfunnsøkonomisk optimal måte. I (D) nyanserer vi modellen noe. Vi viser til at landbrukseiendommer også kan bli betraktet som verdifulle fordi det – kanskje langt fram i tid – kan være mulig å få realisert salgsgevinster fra tomtsalg, og/eller fordi de kan bli verdsatt høyt av (pengesterke) potensielle kjøpere til bolig- eller fritidsformål. Slike forhold kan bidra til å presse opp prisene på landbrukseiendommer. Dersom eiendommer som hovedregel omsettes gjennom markedet – eller at markedsprisene påvirker de priser som avtales ved eiendomsoverføringer innen familien – vil dette påføre landbruksforetakene økte kostnader (E). Vi

viser også hvordan ulike offentlige støtteordninger som i første omgang gir økt økonomisk avkastning for bøndene, kan føre til at eiendomsprisene (i et uregulert marked) øker. Konsekvensen kan bli at det i hovedsak blir de som eide gårdsbruk på det tidspunkt støtteordningene ble innført som får glede av støtten, fordi nye eiere må betale en pris for eiendommene som også reflekterer at drift av eiendommene innebærer en rett til å motta en offentlig støtte.

Omsetning av landbrukseiendommer er imidlertid regulert gjennom en rekke ulike ordninger. Vi presenterer (F) hovedtrekkene i en del ordninger som direkte og indirekte, intendert og ikke-intendert, kan påvirke sektorens ressurstilgang (land og kapital), fordelingen av kontrollen (eiendomsstrukturen) og disposisjonsretten (bruksstrukturen) til disse ressursene, samt rekrutteringen til sektorens posisjoner som eiere og bønder. Avslutningsvis skal vi (G og H) oppsummere en del mulige effekter disse ordningene kan tenkes å ha for sektorens ressursbruk og utvikling.

B. ØKONOMISK AVKASTNING OG MARKEDSVERDI

Ta som utgangspunkt gjennomsnittskostnads- og marginalkostnadskurvene for et foretak, se fig. B.1. Anta at disse kostnadskurvene reflekterer (alternativ)kostnadene til både kapital og arbeidskraft. Foretaket vil tilpasse seg der den horisontale prislinjen krysser marginalkostnaden. Den økonomiske avkastningen av arealet (grunnrente), A , er differansen mellom pris og gjennomsnittskostnad multiplisert med produsert mengde.

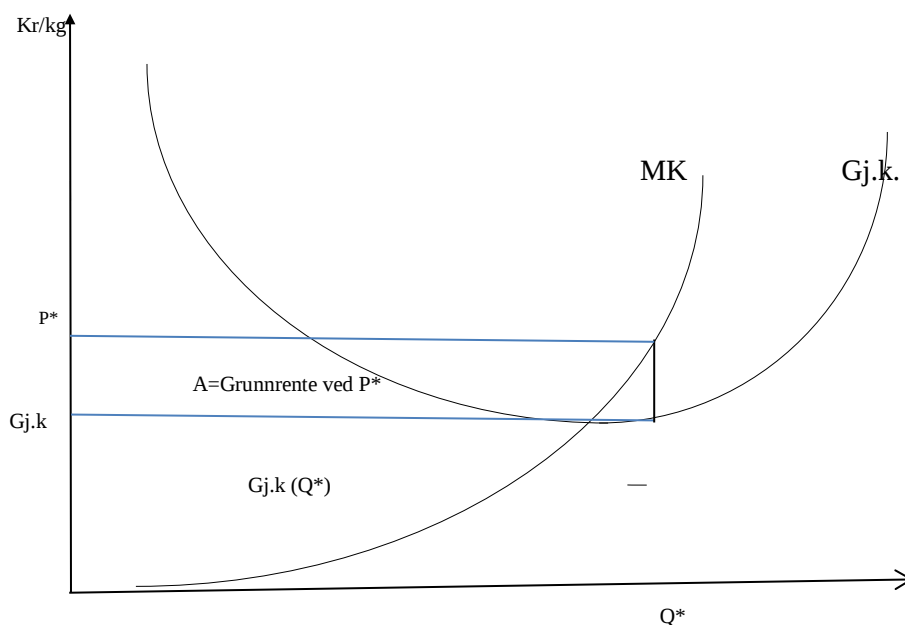


Fig. B.1: Grunnrente for et foretak ved markedspris p^*

La oss videre forutsette at den som eier dette foretaket kan være helt trygg på at han vil ha A i årlig avkastning hvert år i all framtid (i faste, dvs. inflasjonsjusterte kroner). -Hvor mye er dette foretaket verdt? – Hva vil potensielle kjøpere være villig til å betale for et foretak med en slik sikker avkastning? Dette avhenger av diskonteringsrenta. Når man skal finne nåverdien (NV) av en

inflasjonsjustert inntektsstrøm brukes en realrente². Ved en realrente på r blir nåverdien av denne inntektsstrømmen:

$$NV = A/(1+r) + A/(1+r)^2 + \dots + A/(1+r)^n$$

Forklaring: Anta som en illustrasjon at det er riktig å bruke ei realrente på 4%. - Hvor mye vil du være villig til å betale for en rettighet som (helt sikkert) gir et utbytte på A (hverken mer eller mindre) om ett år? Det maksimale beløp du er villig til å betale for en slik rettighet er: $A/1,04$. Dersom du har et beløp tilsvarende dette og setter pengene i banken (til en realrente på 4%) vil du nemlig om ett år ha $(A/1,04)(1,04)=A$. Det maksimale du er villig til å betale for å motta A om to år er tilsvarende $A/(1,04)^2$, etc.

Det kan vises at formelen for nåverdien av en evigvarende inntektsstrøm på A kan forenkles til:
 $NV = A/r$.

Nåverdien av å motta et beløp lik 100 kroner hvert år i all evighet med en realrente lik 4% blir da:
 $NV = 100/0,04 = 2.500$

Det maksimale en kjøper er villig til å betale for et prosjekt (f.eks. et areal) som gir en sikker årlig inntekt på 100 kroner er (med den gitte forutsetning om rentesats på 4%) 2.500 kroner.

Det hører imidlertid til sjeldenhetene at en framtidig inntektsstrøm kan regnes som helt sikker. Dette kan håndteres ved at man anvender en såkalt risiko-justert rente, r , dvs. tillegge et risikopåslag. Anta for eksempel at det er rimelig å tillegge et risikopåslag på en prosentenheter (som innebærer at risikoen anses som svært liten). Dette vil i så fall føre til at nåverdien av en antatt evigvarende inntektsstrøm på 100 kroner årlig blir:
 $NV = 100/0,05 = 2.000$

C. MODELL: ET STILISERT SELVREGULERENDE EIENDOMSMARKED

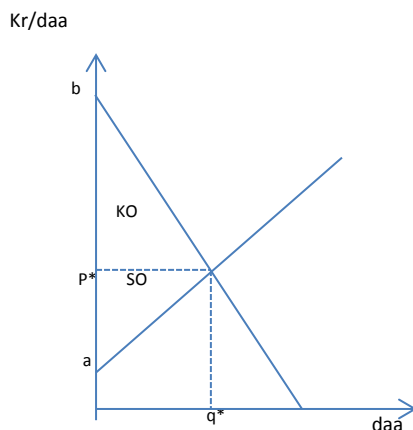


Fig. C.1: Et stilisert jordeiendomsmarked

² Noe forenklet er $r \approx n - i$, der r =realrente, n =nominell rente og i =inflasjon. Se f.eks.

<http://www.takstsenteret.no/realrente/>

Ta utgangspunkt i den stiliserte markedsmodellen over. I modellen forutsettes at areal er en homogen ressurs, dvs. at alle arealenheter er likeverdige for jordbruksformål. Den stigende tilbudskurven reflekterer grunneiernes reservasjonspris for deres eiendommer målt i kroner pr daa. Det finnes grunneiere som er villig til å selge sitt areal dersom de får en pris lik minimum a per daa. I henhold til modellen skyldes dette at den årlige avkastning de selv har av arealet er såpass beskjeden at den kapitaliserte verdi for dem (dvs. nåverdien av inntektsstrømmen) blir lik a . Den fallende kurven viser etterspørselen etter areal. Den viser prinsipielt summen av alle etterspørernes marginale betalingsvilje for areal. Figuren viser at noen er villig til å betale inntil b per arealenhet. Dette skyldes at de mener de vil ha en årlig avkastning for dette arealet som gir en kapitalisert verdi lik b . Differansen mellom etterspørselskurven (betalingsvilje) og tilbudskurve (reservasjonspris) viser de samlede potensielle gevinster ved handel. Når noen kjøpere mener de vil kunne få en avkastning som innebærer en nåverdi lik b mens noen potensielle selgere har en så lav avkastning at det samme arealet kun har en avkastning for dem lik a , ser vi at det er potensielle gevinster ved handel mellom partene.

Dersom markedet for jordbruksarealer får regulere seg selv vil det (i henhold til modellen) bli etablert en likevektspris, p^* (per daa), og q^* daa vil bli omsatt. Markedet vil sørge for at alle potensielle gevinster ved handel blir realisert. Alle med høyere marginal betalingsvilje enn p^* vil kjøpe areal og alle med lavere reservasjonspris enn p^* vil selge areal. Den samlede gevinsten ved å la markedsmekanismen allokere eiendomsrettigheter til areal framkommer på figuren som de to trekantene merket henholdsvis KO (kjøpernes overskudd/gevinst fra handel) og SO (selgernes overskudd/gevinst).

D. LANDBRUKSEIENDOMMERS VERDIKOMPONENTER

I den enkle markedsmodellen forutsatte vi at jordbruksareal er en homogen ressurs, dvs. at alt areal har det samme potensiale som vekstmedium for jordbruksvekster. Dette er selvsagt en grov forenkling. Noe areal er mer produktivt enn annet for jordbruksformål, og et jordbruksareal kan (som regel) også anvendes til andre økonomiske formål. Det kan kanskje brukes til skogsmark, jaktterreng, parkområde, brukes til veiutbygging, boligområde eller andre næringsformål. De ulike anvendelsesområdene vil da gi forskjellig økonomisk avkastning. Dersom man overlater til markedet å allokere arealene til de ulike anvendelser, vil hvert område (i teorien) bli benyttet til det formål som gir høyest avkastning. Anta for eksempel at *nåverdien* av jordbruksarealers avkastning ved jordbruksdrift har en uniform fordeling fra 0 til 100 (per arealenhet), og at de dårlige jordbruksarealene vil gi en avkastning som tilsvarer en nåverdi på 10 ved alternativ anvendelse (skog, jakt etc.). I så fall vil markedet sørge for at de ti prosent minst produktive jordbruksarealene blir omdisponert til skog/utmark.

Anta videre at en viss andel av jordbruksområdene har en beliggenhet som gjør dem attraktive for utbyggingsformål. Jordbruksarealenes tomteverdi vil avhenge av forhold som beliggenhet (i forhold til tettsteder, veier, offentlig kommunikasjon), beskaffenhet (jordtype, drenering), topografi (utsikt mm), etc. La oss som en illustrasjon anta at tomteverdien for jordbruksarealer varierer mellom 0 og 1000. Noen områder har ingen verdi anvendt til utbyggingsformål, mens vi forutsetter at de mest attraktive områdene kan selges til en pris som er minst ti-ganger så høy som nåverdien av arealet brukt til jordbruksformål. Dersom man overlater til markedsmekanismen å allokere arealer til ulike

formål, vil denne (i teorien) sørge for at arealer som har en lavere avkastning til jord- eller skogbruksformål enn tomteverdien, bli omdisponert til utbyggingsformål.

Dersom et (for eksempel) middels godt jordbruksareal (dvs. et areal med en nåverdi av jordbruksavkastningen lik 50), samtidig har en middels høy tomteverdi (dvs. 500), vil en omdisponering av arealet fra jordbruks- til utbyggingsformål føre til en verdiøkning for eieren på 450 per arealenhet. Det er imidlertid ikke fritt fram for den enkelte grunneier til å bestemme hva deres arealer skal brukes til. I Norge kan arealer kun anvendes til formål som samsvarer med offentlige reguleringsbestemmelser. Eksempelen illustrerer at offentlige tillatelser til omregulering av landbruksareal til andre formål kan gi betydelige økonomiske gevinster for grunneier.

Hva framtiden vil bringe vet man som regel ikke med noen grad av sikkerhet. Det er ikke alltid lett å forutse hvilke tettsteder som vil vokse og hvilke som vil stagnere, og offentlige disposisjoner som bygging av veier og annen infrastruktur vil også påvirke markedsverdien av potensielle utbyggingsarealer. I det norske systemet er det grunneieren som i prinsippet kan høste storparten av godene av den samfunnsskapte verdistigningen av arealene, men en realisering av potensielle tomtegevinster forutsetter (ofte) at myndighetene gir tillatelse til omdisponering fra (for eksempel) jordbruks- til utbyggingsformål.

Offentlige reguleringsplaner er imidlertid et resultat av politiske prosesser. Dersom en grunneier har hensiktsmessig kompetanse, relevante kontakter i politikk og forvaltning og har anledning til å prioritere dette påvirkningsarbeidet (ved bruk av lovlige og/eller ulovlige) virkemidler, kan sjansene økes betydelig for at tomtegevinsten før eller siden blir realisert.

For å komplisere bildet ytterligere: Landbrukseiendommer har som regel boliger og driftsbygninger. Disse bygningene har en teknisk verdi, men i tillegg vil eiendommens beliggenhet (utsikt, omgivelser, nærhet til arbeidsmarked, skole, butikk, rekreasjonsmuligheter etc.) påvirke boligeiendommens markedsverdi.

Potensielle kjøpere av arealer som er regulert til jordbruksformål vil med andre ord kunne vektlegge en rekke verdikomponenter når de vurderer hvor mye de evt. er villig til å betale for en eiendom:

- En vurdering av eiendommens økonomiske avkastning nå og i kommende år brukt til jordbruk, skog- og utmark (ved egen bruk eller utleie)
- Eiendommen verdi til boligformål til helårsbruk eller fritid (herunder en vurdering av bygningsmassen og eiendommens rekreasjonsverdier)
- Antakelser om eiendommens framtidige tomteverdi ved utbyggingsformål, samt vurderinger av hvor sannsynlig det er at hele eller deler av eiendommen blir omregulert til slike formål.

I mange bynære områder og også i attraktive områder for hytteutbygging, vil bolig- og utbyggingsaspektet bidra til at markedsverdien kan bli langt høyere enn den oppkapitaliserte bruksverdien av eiendommen til jordbruksformål (dvs. nåverdien av all framtidig grunnrente). Dersom markedet for landbrukseiendommer ikke var regulert, ville trolig en stor del av eiendommene i slike områder blitt overtatt av såkalte «eiendomsutviklere» som kjøpte opp eiendommer med håp om å kunne realisere tomtegevinster - kanskje mange år fram i tid. Tilsvarende kan rekreasjons- og boligverdien (for fritids- eller helårsbruk) av mange landbruks-eiendommer bidra til at markedsprisen for slike eiendommer blir langt høyere enn nåverdien av eiendommen anvendt til jordbruksformål. Begge forhold kan bidra til at fri markedsomsetning vil

føre til at det ikke blir økonomisk forsvarlig (eller gjennomførbart) for mange aktive bønder å kjøpe landbrukseiendommer som legges ut for salg. Eierskapet til de produktive jordbruksressursene vil i så fall bli overført til «passive» eiere, dvs. eiere som leier bort jordbruksmarken og benytter eiendommen til bolig- eller rekreasjonsformål.

E. PRODUSENTSUBSIDIER GIR ØKT AVKASTNING, ØKTE EIENDOMSPRISER OG DERMED ØKTE KOSTNADER

Vi skal nå ta et skritt tilbake og anta at en jordbrukseiendoms markedsverdi ene og alene bestemmes av arealenes avkastning til jordbruksformål. Markedsprisen avgjøres i så fall på den ene siden av eiernes reservasjonspris (dvs. hvilken avkastning eiendommen antas å gi for dem) og på den annen side av kjøpernes betalingsvilje (som er basert på antakelser om hvilken avkastning eiendommen vil gi for dem).

La oss undersøke hvordan en (antatt) «permanent» forbedring i lønnsomheten vil påvirke den økonomiske avkastningen av eiendommene på kort sikt; hvorfor dette vil føre til økte eiendomspriser; og hvilken økonomisk avkastning framtidige eiere – eiere som altså må betale en høyere inngangsbillett i form av høyere eiendomspriser for å komme inn i næringen – vil sitte igjen med. I dette eksempelet antar vi at endringer i støtteordninger bidrar til at produsentprisene økes fra P^* til P^{**} og at både kjøpere og selgere antar at denne politikkendringen er «permanent». - Hvem tjener på en økning i nivået på priser- og/eller støtteordninger?

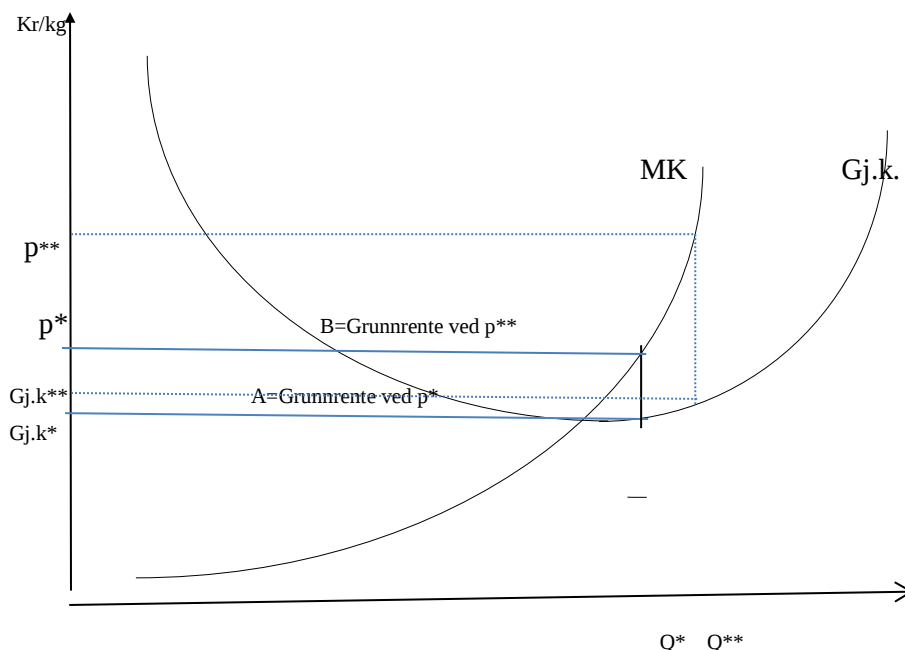


Fig E.1: Grunnrente før og etter en økning i produsentsubsidier

Vi betrakter en modell for et jordbruksforetak der gjennomsnittskostnadskurven reflekterer kostnadene til alle innsatsfaktorer unntatt areal. Ved P^* sitter grunneieren igjen med en avkastning (grunnrente), A , lik det lille rektangelet, dvs. $A = (P^* - Gj.k^*) / (Q^*)$. Dersom vedkommende har overtatt

eiendommen vederlagsfritt representerer grunnrenta eierens netto avkastning av virksomheten. Anta videre at det innføres subsidier og/eller støtteordninger som innebærer at prisen per produsert enhet øker til p^{**} . Vedkommende grunneier sitter da igjen med en samlet grunnrente, B , som tilsvarer det store rektangelet, dvs. $B=(p^{**}-gj.k)(Q^{**})$.³

Anta så at eiendommen selges, (for eksempel fordi eieren vil pensjonere seg). Vi forutsetter videre at potensielle kjøpere regner med å produsere med de samme kostnader til kapital og arbeidskraft per produsert enhet som den tidligere eier hadde. (Dermed slipper vi å lage en ny figur og kan basere resonnementene på figur E.1.). Vi antar også at potensielle kjøpere forventer at prisene vil bli liggende på det samme høye nivået, p^{**} , i all framtid. Dermed vil kjøperne maksimalt være villige til å betale en pris for arealet tilsvarende nåverdien av å realisere en grunnrente på B per år i all framtid, og dersom det er tilstrekkelig mange kjøpere i markedet vil budrunden ende med at kjøper må betale nåverdien av en inntektsstrøm med en årlig avkastning lik b , dvs. $NV=B/r$, for eiendommen.

Dersom myndighetene ikke hadde økt prisen fra p^* til p^{**} ville ikke kjøperne vært villige til å betale mer enn $NV=A/r$ for eiendommen. Både kjøpernes betalingsvilje og selgers reservasjonspris for eiendommen øker dermed tilsvarende nåverdien av økningen i grunnrenta. Hele gevinsten fra prisøkningen ($B-A$) tilfaller selger.

Økningen i produsentsubsidiene førte i dette stiliserte eksempelet til at inngangsbilletten for de som skulle inn i næringen økte. Den heldige som satt som eier da politikken ble endret – dvs. da prisen økte fra p^* til p^{**} – stakk i denne historien av med hele gevinsten av produsentsubsidien.

F. REGULERINGER MED REKRUTTERINGS- OG STRUKTURPOLITISKE VIRKNINGER

(1) Eierposisjonen

En eier har i prinsippet disposisjonsretten (kontrollen) over eiendommen. Eierposisjonen innebærer retten til å bruke eiendommen selv, eller evt. la andre bruke hele eller deler av eiendommen gratis eller mot betaling. Når alle andre innsatsfaktorer er betalt i henhold til inngåtte kontrakter, har eier rett til å disponere evt. overskudd og plikt til å dekke evt. tap fra drifta.

Eierposisjonen innebærer også retten til å fradele (skille ut) deler av eiendommene og overlate disposisjonsretten over disse permanent (salg eller evigvarende festkontrakter) eller for en tidsavgrenset periode. Eier kan også overføre eiendommen gjennom salg eller gave og fastsette

³ Den økonomiske avkastningen til arealressursen består i prinsippet av to komponenter, overskuddet av jordbruksdriften når øvrige innsatsfaktorer er «betalt» i henhold til alternativkostnadsprinsippet, dvs. den avkastning de ville fått i sin beste alternative anvendelse. Ricardo kalte dette overskuddet for arealets *grunnrente*, og pekte på at grunnrenta reflekterte hvor produktiv jorda var for jordbruksformål. Dersom politikerne innfører arealtilskudd eller iverksetter tiltak som hever produktprisen øker arealets økonomiske avkastning, og denne meravkastningen kalles av enkelte forfattere for *politisk rente*. For å gjøre framstillingen så enkel som mulig vil jeg i fortsettelsen benevne all arealavkastning – også den som skyldes politiske inngrep – for grunnrente.

gjennom testament hvem som skal overta eiendommen når vedkommende faller fra. Disse generelle rettigheter avgrenses eller modifiseres imidlertid gjennom en rekke lover og forskrifter. Vi skal nå se på noen viktige lover og forskrifter som innskrenker råderetten til eiere av landbrukseiendommer.

(2) Innskrenkninger i eierposisjonen i norsk landbruk

a. Innledning

Innskrenkninger i eiers bruk av eiendommen, fradeling og salg/utleie av deler av eiendommen og overføring av eiendommen til ny eier(e), kan ha både rekrutterings- og struktureffekter. Reglene kan altså både påvirke *hvem* som blir eiere (og til hvilke betingelser) samt hvor spredt eller konsentrert kontrollen over landbruksressursene blir. De viktigste bestemmelser finner man i dag i odel- og åseteloven, konsesjonsloven, jordloven, husdyrkonsesjonsloven og melkekvoteordningen.

b. Regulering av omsetning og arv av landbrukseiendommer

Grunneier kan i utgangspunktet selge eller gi bort eiendommen til hvem han/hun vil, men odelsoven inneholder bestemmelser om innløsningsrett for nære slektninger og konsesjonsloven gir myndighetene anledning til å nekte å godkjenne salg av eiendommer (til personer utenfor odelskretsen) etter nærmere retningslinjer. De viktigste bestemmelsene i gjeldende konsesjonslov⁴ ble innført i 1974. Her ble prinsippet om maksimalpriser ved omsetning av landbrukseiendommer innført. Essensen i bestemmelsen er at eiendommer skal selges til en pris som i hovedsak er basert på en vurdering av eiendommens avkastning brukt til landbruksformål. Myndighetene kan også nekte å godkjenne transaksjoner dersom de mener kjøperen ikke bør overta eiendommen fordi andre eiendomsforhold anses mer tjenlige fra et landbruksperspektiv. Disse reglene gjelder for omsetning utenfor familien av alle konsesjonspliktige eiendommer, dvs. landbrukseiendommer av noe størrelse. Som hovedregel pålegges alle kjøpere av konsesjonspliktige landbrukseiendommer å bo på eiendommen i 5 år. Gjennom disse reglene kan myndighetene prinsipielt påvirke

⁴ De første konsesjonsbestemmelser for skog kom med *skogkonsesjonsloven* (1909) og for dyrka mark med en *Provisorisk forordning om ervervelse av eiendom paa landet* i 1917 som (trolig) ble iverksatt for å stoppe at industribyggeren Sam. Eyde fikk kontroll over mer jordbrukseiendom i Vestfold. Han hadde på kort tid kjøpt opp 12-13 gårdsbruk med i alt 2500 dekar dyrka mark i Borre kommune (herred), og hadde som ambisjon å overføre erfaringer fra industrien til jordbruket med planlegging, stordrift og effektiv utnytting av arbeidskraft. I anordningen ble kommunene gitt hjemmel til å stoppe eiendomstransaksjoner som medførte at eieren fikk mer enn 400 daa dyrka mark (i samme kommune) på Østlandet og i Trøndelag, mens konsesjongrensa ble satt ved 200 daa i resten av landet. Intensjonen var altså å hindre etablering av jordegods, dvs. at en eier kontrollerte mange eiendommer. Dette ble starten på et lovarbeid som resulterte i at Stortinget vedtok *Lov om ervervelse av dyrket mark* (1920). Det var slett ikke bare stordriften politikerne ville til livs med den nye loven. Stortingsflertallet mente at landbrukseiendommer burde eies av bygdefolk. Arbeiderdemokraten Thore Myrvang viste for eksempel i en stortingsdebatt i 1917 til at «(d)e mange nye millionærer her i landet synes, at det er en fornøielse at eie en gaard ute paa landet, som de kan reise til og være nogen uker om sommeren. Og de spør ikke saa meget efter prisen, de betaler gjerne meget mer, enn jorden er værd, bare for at ha den fornøielse at ha en eiendom.» I loven av 1920 ble konsesjongrensa satt ved 40 daa dyrka mark for utenbygdsboende og henholdsvis 300 dekar (Østlandet og Trøndelag) og 150 daa (i resten av landet) for innenbygdsboende. Utenbygdsboende kunne erverve eiendom på samme vilkår, men fikk da 5 års bo- og driveplikt på eiendommen. Dette prinsippet om bo- og driveplikt ble videreført i konsesjonsloven av 1974. (Kilde: Tveite 2003: «En magt som maa støte enhver fribaaren mand». Side 70-74 i Gjølberg og Guttormsen (red.): Frie tanker om økonomi, landbruk og politikk. Festskrift til Normann Aaneslands 70-årsdag. Norges landbrukshøgskole).

strukturutviklingen i næringen, og regelverket legger også føringer for hvem som rekrutteres inn som eiere i næringen og til hvilke økonomiske betingelser.

Arveloven setter grenser for hvilke disposisjoner personer med livsarvinger (barn) kan tvinge gjennom *etter* sin død gjennom testamente. Gjeldende hovedregel (2015) er at livsarvinger (barn etter den avdøde) til sammen skal dele minimum 2/3 av formuen mellom seg. Evt. gjenlevende ektefelle har også krav på å få en nærmere spesifisert andel av den etterlattes formue. Dersom formuen er så stor at hvert av barna får en million kroner (og evt. gjenlevende ektefelle et noe mindre beløp), kan imidlertid arvelater gjennom testamente disponere det overskytende til hvem han/hun måtte ønske. Reglene i arveloven er derimot ikke til hinder for at en person kan gi bort hele eller deler av formuen til en eller flere fritt valgte personer, stiftelser etc., dersom dette skjer *før* døden inntreffer.

Odels- og åsetes-reglene i odelsloven begrenser imidlertid eieres mulighet til å påvirke hvem som skal overta eiendommen og til hvilke betingelser. Åsetes-retten innebærer at den eldste livsarvingen har førsterett til å overta eiendommen fysisk udelt til en lav takst ved skifte etter avdødd eier.⁵ I praksis innebærer dette at vedkommende har rett til å overta eiendommen til en rabatt på 20-25%. («Full pris» for landbrukseiendommer beregnes med utgangspunkt i eiendommens antatte avkastning til landbruksformål). Åsetes-reglene gjelder for alle landbrukseiendommer, og fører til at den av livsarvingene som overtar landbrukseiendommen får mindre gjeldsbyrde fordi åsetes-fradraget gjør at han/hun får større arvelodd i etterlattes formue enn de andre livsarvingene.⁶

Odelsretten er i prinsippet en innløsnings- og forkjøpsrett. Dersom en eiendom er odlet, dvs. at den har vært i slektas eie sammenhengende i minst 20 år, og blir solgt eller gitt bort til en person som ikke har odelsrett eller eventuelt har lav prioritet i odelsrekkefølgen, kan personer med høyere odelsprioritet kreve eiendommen innløst (innen en lovbestemt frist) mot en økonomisk kompensasjon (pris for eiendommen) fastsatt etter reglene om odelstakst.⁷

Odelskretsen ble i 1974 innsnevret til å gjelde eierens etterkommere, eierens søsken og deres barn. I 1974 ble også jenter og gutter likestilt i odelsloven. Regelen ble nå at eldre søsken, uavhengig av kjønn, har fortrinnsrett framfor yngre. I 2013 ble odelskretsen ytterligere innskrenket. Nevøer og nieser av siste eier mistet odelsretten. Det er nå kun søsken av eier og barn og barnebarn av siste

⁵ Prinsippet om at den eldste sønn hadde rett til å overta bruket fysisk udelt ble innført av kongen i 1539. I 1769 fikk imidlertid eier rett til å fradele inntil halve eiendommen til yngre søsken av den åsetesberettigede. Det var – trolig – også på dette området betydelige forskjeller mellom liv (praksis) og lære (loven). I 1863 vedtok Stortinget at den åsetesberettigede hadde rett til å overta eiendommen til en «billig taxt».

⁶ Dersom vedkommende har en tilstrekkelig stor formue kan han/hun i prinsippet kompensere de øvrige livsarvinger gjennom å testamentere en tilsvarende større andel av den «frie» formuen til dem, dvs. den del av formuen som overskyter det minstebeløp livsarvinger og evt. gjenlevende ektefelle skal ha.

⁷ Odelsbestemmelser finner vi i de eldste norske nedskrevne loven, for eksempel Gulatingsloven fra før 900 e.kr. Loven er imidlertid endret en rekke ganger opp i gjennom historien. Innløsningsfristen har blitt kortet ned flere ganger (og utvidet andre ganger), mens odelskretsen (hvem som har odelsrett) stegvis har blitt innskrenket. Fram til 1974 gjaldt i prinsippet en bestemmelse om at den som krevde en eiendom innløst skulle betale/kompensere eier (dvs. den som hadde kjøpt/overtatt eiendommen) til en pris som tilsvarte eiendommens verdi (markedspris). I loven av 1974 ble prinsippet om takst basert på bruksverdi for landbruksformål fastsatt.

eier som har rett til å kreve en eiendom innløst dersom den blir solgt til utenforstående eller overført til en person med dårligere odelsrett.

Odels-, åsetes- og konsesjonsbestemmelsene setter med andre ord skranker for hvilke muligheter eier har til å bestemme hvem som skal overta eiendommen og hvilken pris den som overtar kan betale til eier eller (ved død) medarvinger. Grunnloven fra 1814 slår fast at odelsretten ikke kan oppheves.

Høyre-FrP-regjeringen (2013) ønsker å oppheve konsesjonsloven og viser i regjeringsplattformen spesielt til at den ønsker å fjerne priskontroll og bopliktbestemmelsene. Regjeringen ønsker også å fjerne grunnlovsvernet for odelsloven, og det er rimelig å tro at hensikten med dette er å få opphevd odelsloven.

c. Regulering av fradeling av tomter

Fra 1955 har vi også hatt et generelt delingsforbud for landbrukseiendommer (hjemlet i jordloven). Dette innebærer at grunneier må søke myndighetene om tillatelse til å fradele/utskille større eller mindre tomter fra en landbrukseiendom.⁸ Denne bestemmelsen ble endret 2013. Vilåårene for at fradeling skal kunne godkjennes ble modifisert, men det er fortsatt slik at enhver fradeling må godkjennes av myndighetene.

3. Regulering av arealbruk og produksjonsomfang

a. Regulering av arealbruk og utleie

Norske grunneiere kan – som tidligere nevnt – ikke anvende sine arealer på tvers av de reguleringsbestemmelser som myndighetene har fastsatt (for eksempel gjennom ulike planbestemmelser). For jordbruksarealer gjelder også at eieren har en generell «driveplikt» (fastsatt i jordloven)⁹.

Høyre-Frp-regjeringen (2013-) har signalisert (i regjeringsplattformen) at det kan være aktuelt å gå inn for å oppheve drivepliktbestemmelsen.

Landbruksmyndighetene har videre fastsatt spesifikke vilkår for utleie av jord. Blant annet skal jordleieavtaler være skriftlige og av 10-årig varighet.¹⁰

⁸ Kun en av ti søknader om fradeling ble imidlertid avslått i 2011, ifølge SSB: <http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/en-av-ti-delingssoknader-avslaas>

⁹ Dette er en videreføring av den såkalte «vanhevd-paragrafen» fra jordloven av 1955.

¹⁰ Landbruksundersøkelsen til SSB for 2013 viste imidlertid at på landsbasis var 40 % av leieforholdene uten en formell skriftlig avtale. Bare 30 % oppfylte kravet som er satt i jordloven om minimum 10 års skriftlig avtale. Mer om dette temaet i Kristian Garmo: Jordleie og jordkontrakter. Masteroppgave NMBU 2015.

b. Regulering av produksjonsomfang

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. Konsesjonsgrensene var uendret fra 1983 til 1992, ble da utvidet med 10-25 %. I 1995, som en oppfølging av regjeringens ambisjon om et mer robust landbruk, ble det foretatt en betydelig økning i konsesjonsgrensene og i 2004 ble de ytterligere utvidet med 50 %. Daværende landbruksminister begrunnet endringene i sin tale til Stortinget i 2003: «Regjeringen ... ser behov for å legge til rette for større enheter og gjennom det lavere enhetskostnader».

Den rød-grønne regjeringen foretok videre en viss utvidelse av konsesjonsgrensene for kyllingproduksjon i 2013, og Høyre-Frp-regjeringen (2013-) har allerede doblet konsesjonsgrensene for kyllingproduksjon og har videre 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 1975-2013

	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

(Kilder: Espeli og Bondelaget)

I 1983 innførte myndighetene produksjonskvoter i melkeproduksjonen. 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.

I 1997 åpnet myndighetene for en administrert omsetning av melkekvoter, 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, mens resten må leveres «tilbake» til staten.

Fra midten av 90-tallet ble det etablert stadig flere samdrifter i melkeproduksjonen. Kvoteiere 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 den siste opptelling fra Landbruksdirektoratet viser at det nå (2015) er 1112 samdrifter i melkeproduksjonen. En av grunnene til at det har blitt færre samdrifter er trolig at kvoteiere fra 2009 fikk anledning til å leie ut kvotene.¹¹

Myndighetene har også fastsatt maksimumsgrenser for hvor store enheter det er lov til å etablere gjennom kjøp og salg av kvoter (uten særskilt godkjenning). Inntil Jordbruksoppgjøret 2014 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), men fra og med dette oppgjøret ble maksimalkvoten satt til 900.000 kg for samtlige enheter og de særskilte støtteordninger som gjaldt for samdrifter ble avviklet slik at alle typer enheter nå er likestilt.

(3) Finansieringsordninger

Myndighetene har også tradisjonelt påvirket strukturutviklingen gjennom ulike lån- og støtteordninger til investeringer i driftsbygninger etc. Disse ordningene forvaltes nå av Innovasjon Norge.

(4) Strukturdifferensierte støtteordninger

I årene etter Annen verdenskrig ble det etablert strukturdifferensierte virkemidler i landbrukspolitikken (den såkalte kvantumsrabatten for kraftfôr), og fra og med midten av 1970-tallet økte innslaget av strukturdifferensierte virkemidler vesentlig. Etter hvert fikk vi støtteordninger for husdyrhold og arealbruk som var utformet slik at støtten per dyr, arealenhet etc. avtok med økt besetnings- eller arealstørrelse.

Fra og med Jordbruksoppgjøret 2014 ble imidlertid alle arealdifferensierte støtteordninger fjernet. Areal- og kulturlandskapstillegget er nå strukturnøytralt. En kornbonde som dyrker (for eksempel) 5000 daa korn får like mye støtte per arealenhet som en bonde som dyrker 100 daa i samme region. Dessuten ble det innført tilskudd også for melkekyr utover 50 kuer, og det maksimale beløp en bonde

¹¹ Kilde: Statens landbruksdirektorat. Se <https://www.slf.dep.no/no/statistikk/utvikling/melkekvote/samdrifter> og SLF (2007): [Evalueringsordningen for melkekvoter](#). Rapport fra partssammensatt utvalg

kan motta i husdyrtilskudd ble doblet (fra 280.000 til 560.000). Til tross for dette er det fortsatt betydelige elementer igjen av strukturdifferensiering i støtteordningene for husdyrholdet.¹²

Det såkalte jordbruksfradraget i skatteordningen har en tilsvarende effekt. Gjeldende ordning er utformet slik at bønder får redusert skatt for næringsinntekter inntil et visst maksimumsbeløp. Slike ordninger gir et skattemessig insitament til å drive jord i eget navn, framfor å leie den bort til naboer eller andre.¹³

G. SAMFUNNSMESSIGE KONSEKVENSER AV REGULERING AV REKRUTTERING

De samfunnsmessige konsekvenser av de ulike reglene som påvirker rekrutteringen til sektoren (odels-, åsetes- og konsesjonsbestemmelser) er komplekse. På den ene side hindrer disse at markedet sørger for at de med høyeste betalingsvilje for landbrukseiendommer får kontroll over landbruksressursene. Dermed kan det tenkes at mange dyktige og interesserte personer hindres av regelverket fra å overta en eiendom. På den annen side bidrar regelverket i en del tilfeller til å hindre personer og selskaper som primært ønsker å bruke landbrukseiendommer til andre formål enn landbruk (såkalt eiendomsutvikling eller fritid/rekreasjon/status etc.), fra å overta eiendommene. Odel-, åsetes og konsesjonsbestemmelsene bidrar imidlertid også til å holde prisen på landbrukseiendommer nede. Dette fører til at gjeldsnivået i næringen – og de kapitalkostnader som belastes næringen – blir mindre enn det ville vært ved fri omsetning av landbrukseiendommer.

H. SAMFUNNSMESSIGE KONSEKVENSER AV OMLEGGING AV STRUKTURPOLITISKE VIRKEMIDLER

Uregulerte, velfungerende markeder vil i *teorien* friksjonsfritt sørge for at det blir etablert en produksjonsstruktur i næringen som sikrer at produksjonskostnadene per produsert enhet blir minimert. Bønder som har et produksjonsomfang som innebærer at stordriftsfordelene ikke utnyttes fullt ut, vil ikke overleve i markedskonkurransen, og arealer og bygninger vil bli solgt eller bortleid til bønder med lavere enhetskostnader i produksjonen.

I realiteten foregår ikke strukturendringene i landbruket så friksjonsfritt som modellene forutsetter. Det er imidlertid åpenbart at både produksjonsreguleringsordninger og strukturdifferensierte støtteordninger bidrar til å dempe endringstakten, og dermed også fører til at vi har et høyere kostnadsnivå i jordbruket enn vi ellers ville hatt.

Dersom myndighetene skulle gå til det skritt å fjerne landbrukspolitiske ordninger som virker bremsende på strukturutviklingen i landbruket, så ville dette åpenbart ført til at produksjonskostnadene i jordbruket ble redusert.

En oppheving av konsesjonslovens prisreguleringsbestemmelser ville imidlertid bidratt til økte eiendomspriser, og dette ville på sikt medført at en større del av bøndernes inntekter vil gått til å

¹² Se Teknisk jordbruksavtale 2014-2015: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2014/Juni-14/Teknisk-jordbruksavtale-2014---2015.html?id=764842>

¹³ Det kan for eksempel være skattemessige fordeler å leie naboen til å gjødsle og høste enga og selge avlingen til den samme naboen framfor å leie bort arealet til naboen. Det betales ingen skatt for netto næringsinntekt i jordbruket på inntil 63.500 kroner (2014) og gis p.t. en skatterabatt for inntekter opp til 348.000 kroner.

finansiere kostnader ved erverv av landbrukseiendommer.

Høyre-Frp-regjeringen (2013-) har som ambisjon å utvide og evt. avvikle konsesjonsgrensene i husdyrholdet, og også legge om landbrukspolitikken slik at støtten blir sterkere koplet til produksjon og mindre koplet til distrikt. Videre ønsker den å redusere jordbruksstøtten i takt med at kostnadsnivået i jordbruket blir redusert (som følge av strukturendringene). Dette vil føre til dårligere lønnsomheten i distrikts-jordbruket og på små bruk.

Denne type omlegginger vil spesielt ramme dem som ikke har anledning til å ekspandere pga. begrenset tilgang på arealer i nærområdene eller svak finansieringsevne. Dessuten vil trolig en politikk som stimulerer til kraftigere strukturutvikling kunne påvirke realiseringen av andre samfunnsmessige mål for politikken, for eksempel dens bidrag til å opprettholde et variert kulturlandskap og bosetting i såkalte næringssvake strøk, dvs. områder med dårlige jobbmuligheter utenfor landbruket.