

Den regionale arbeidsdelingen i landbruket og kanaliseringspolitikken mellom 1990 og 2017



Anders Mahlum Melås

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning

Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 82 01 60
Epost: post@ruralis.no

Rapport 10/2019

Utgivelsesår: 2019

Antall sider: 96

ISSN 1503-2035

Tittel: Den regionale arbeidsdelingen i landbruket og kanaliseringspolitikken mellom 1990 og 2017

Forfatter: Anders Mahlum Melås

Utgiver: Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Landbruk i endring

Prosjektnummer: 6401

Oppdragsgiver: Ruralis

Kort sammendrag

Den regionale arbeidsdelingen har siden etterkrigstiden vært et sentralt element i norsk landbruk. Gjennom ulike landbrukspolitiske virkemiddel under samlebetegnelsen kanaliseringspolitikken, har det blitt lagt opp til at kornproduksjonen prioriteres på de beste jordbruksområdene. Husdyrhold og grovfôrproduksjon ble derfor gradvis skjøvet ut til daler og områder som av ulike agronomiske, topografiske og miljømessige årsaker ikke egner seg til kornproduksjon. Frem til rundt 1990 ble denne politikken gjennomført gjennom å justere prisforholdet mellom korn og melk, men grunnet internasjonale tilnærminger og et ønske om å redusere kostnadene i jordbruket på 1990-tallet ble det lagt om til andre virkemidler. Denne rapporten tar for seg utviklingen i den regionale arbeidsdelingen siden 1990 og finner at den til tross for endrede virkemidler og en viss regional omfordeling kan sies å være relativt stabil.

Stikkord

Kanaliseringpolitikk, terrorbalanse, landbruk, sti-avhengighet, korn- og kraftfôrpolitikk, landbrukspolitikk, regional arbeidsdeling

Forsidefoto: Turid Kringstad

Short summary

The regional division of labor has been a key element of Norwegian agriculture since the post-war period. Through various agricultural policy instruments under the collective term channeling policy, grain production has been prioritized in the best agricultural areas. Animal husbandry and forage production were therefore gradually pushed out into valleys and areas that for various agronomic, topographic and environmental reasons are not suitable for grain production. Until about 1990, this policy was implemented by adjusting the price ratio of cereals and milk, but due to international approaches and a desire to reduce the cost of agriculture in the 1990s, other instruments were put in place. This report deals with developments in the regional division of labor since 1990 and finds that despite changes in policy instruments and some regional redistribution, it can be said to be relatively stable.

Forord

Denne rapporten er en masteroppgave som har blitt omskrevet til en rapport.

Arbeidet med masteroppgaven har vært veldig interessant, krevende og frustrerende.

Jeg vil takke spesielt til min veileder, Jostein Vik, for gode tilbakemeldinger og for å alltid ha en åpen dør. Din kompetanse og innsikt i temaet har vært til stor hjelp.

Det er også mange andre som skal nevnes i forbindelse med denne oppgaven. Mamma, for moralsk støtte. Pappa, for faglige tips og gode ord. Lektorkullet, som har gitt meg fem veldig fine år i Trondheim. Ingrid, Ola, Knut, Håkon Oda og Marit, for korrekturlesing og daglig støtte. Både studentkontoret og de ansatte ved Ruralis, for faglig påfyll og sosiale sammenkomster.

Jeg vil også sende en takk til informantene som har tatt seg tid til å ta imot en masterstudent. Deres bidrag har vært veldig viktig for min forståelse for temaet.

Takk for hjelpen!

Anders Mahlum Melås

Trondheim, 05.06.19

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Innholdsfortegnelse	5
Tabeller	6
Figurer	6
1. Innledning	9
1.1 Tema	9
1.2 Forskningsspørsmål	10
1.3 Struktur og oppbygning	11
2. Tidligere forskning.....	13
2.1 Korn- og kraftfôrpolitikken som virkemiddel frem til 1990	13
2.2 Den landbrukspolitiske utviklingen fra rundt 1990.....	14
2.3 Tidligere forskning på kanaliseringspolitikken	16
3. Teori	19
3.1 Sammenhengen mellom struktur og aktør	19
3.2 Aktøren	20
3.3 Statens mulighet for styring.....	22
3.4 Komparative fortrinn	26
3.5 Historisk institusjonalisme og sti-avhengighet.....	26
3.6 Faktorer i analysen	28
4. Metode og datainnsamling	31
4.1 Metodologi og forskningslogikk.....	31
4.2 Case-studie av en prosess.....	32
4.3 Datainnsamling	33
4.4 Kriterier for kvalitet	34
5. Empiri.....	37
5.1 Den regionale arbeidsdelingen – før og nå	37

5.2 Faktorer som påvirker den regionale arbeidsdelingen	51
6. Diskusjon	65
6.1 Konsekvensene av 1990-tallets landbrukspolitikk	66
6.2 Den «nye» kanaliseringpolitikken	68
6.3 De institusjonelle rammene og den regionale arbeidsdelingen	72
6.4 Utviklingstrekk i landbruket og forhold utenfor landbruket	75
7. Oppsummering og konklusjon	77
Referanser	79
Vedlegg	89

Tabeller

Tabell 1: Virkemidler	25
Tabell 2: Fylkesvis andel av landets areal av korn og gras, 1989 og 2017, oppgitt i prosent	41
Tabell 3: Fylkesvis prosentandel av det samlede kutallet 1989 og 2017	46
Tabell 4: Tidslinje melkekvoteordningen	56
Tabell 5: Gjennomsnittlig gårdsstørrelse 2017	59

Figurer

Figur 1: Aktør-struktur-modell	20
Figur 2: Analysemodell	29
Figur 3: Kornareal 1969-2017	38
Figur 4: Utvikling i kornareal fylkesvis 1989-2017	39
Figur 5: Utvikling i grasareal fylkesvis 1989-2017	40
Figur 6: Selvforsyningsgrad 1990-2017, i prosent	43
Figur 7: Endring kutall fylkesvis fra 1989 til 2017, i prosent og dekar	45

Figur 8: Markedsandel melk fylkesvis 1989-2017	47
Figur 9: Markedsandel storfekjøtt fylkesvis 1989-2017	48
Figur 10: Prosentvis endring i markedsandel storfekjøtt fra 1989-2017	49
Figur 11: Markedsandel sauekjøtt fylkesvis 1989-2017	50
Figur 12: Lønnsevne pr. time for melke-, saue- og kornbruk med i driftsgranskingene	55
Figur 13: Størrelse på jordbruksbedrifter 1999 og 2017	59
Figur 14: Andel av husholdningsinntekt som kommer fra gårdsdriften (2016).....	61
Figur 15: Bo- og arbeidsmarkedsregioner og fylkenes egnethet for dyrking	62

1. Innledning

1.1 Tema

En regional arbeidsdeling i landbruket har helt siden starten av 1950-tallet utgjort et sentralt prinsipp i den norske landbruksmodellen (Arnoldussen et al., 2014, s. 32; Grue, 2014a, s. 21). Regional arbeidsdeling, også kalt geografisk produksjonsfordeling eller regional spesialisering, er at ulike produksjonsformer er fordelt på de områdene av landet hvor de egner seg klimatisk og topografisk. Kornproduksjon kanaliseres til de mest produktive arealene, og grovfôr-produksjon og husdyrhold prioriteres på mindre produktive områder. På denne måten blir områder som kun egner seg for grasproduksjon og husdyrhold brukt, og landets ressurser utnyttet, noe som har stor innvirkning på selvforsyningsgraden (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 28-30). Kanaliseringspolitikken innebærer de virkemidlene og tiltak i norsk landbrukspolitikken som går ut på å stimulere til regional spesialisering i landbruket (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 19; Vatn, 1989, s. 6). Dette er en forutsetning for å oppnå noen av hovedmålene for norsk landbruk (Arnoldussen et al., 2014, s. 37). Den regionale arbeidsdelingen er tenkt å bidra til beredskapsmessige hensyn, landbruk i hele landet, optimal ressursbruk og distriktsbosetting (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 20). Kanalisering av produksjon handler med andre ord om å fordele markedet for de ulike produksjonsformene på en måte som gjør at vi oppnår landbruk over hele landet, en høy samlet produksjon og en høy selvforsyningsgrad.

Kanaliseringspolitikken og de regionale komparative fortrinn den bygger på har ført til at kornproduksjon er lokalisert i flatbygdene på Østlandet og Trøndelag (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 20; Landbruks- og matdepartementet, 2018a, s. 27). Grovfôrproduksjon og husdyrhold er lokalisert i distriktene, i dal-, fjell-, og skogsbygder der kornproduksjon ikke er hensiktsmessig (Arnoldussen et al., 2014, s. 37; Rønningen, Bjørkhaug, Holm & Vik, 2011, s. 18). En forutsetning for kanaliseringspolitikken er et velfungerende importvern, både for korn og husdyrprodukter, som muliggjør at norsk matproduksjon er konkurransedyktige på pris sammenlignet med internasjonal matproduksjon (Eidem, 2017, s. 71). En vesentlig komponent i kanaliseringspolitikken er korn- og kraftforpolitikken som innebærer et avhengighetsforhold mellom husdyrprodusenter og kornprodusenter (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 19). Dette har blitt omtalt som «terrorbalansen» i norsk landbruk (Nationen, 2014, s. 9). Det handler om at kornbønder får sin inntekt gjennom avsetning av forkorn for bruk i kraftfôr, som er en utgift for husdyrbøndene. På den ene siden fører en høy kornpris derfor til gode

inntekter i kornnæringen og utgifter i husdyrnæringen. På den andre siden vil en lav kornpris føre til lave inntekter i kornproduksjonen og lave kostnader for husdyrbøndene. En god kornøkonomi er også av interesse for husdyrbøndene, ettersom de til en viss grad er avhengig av at kornbøndene holder seg til kornproduksjon (NOU 1991: 2 B, s. 402-403). Kornområdene har også de beste forutsetningene for grovfôrproduksjon og ville derfor, uten en politikk for kanalisering av produksjonen, utkonkurrert de områdene som har dårligere forutsetninger (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 28-30).

1.2 Forskningsspørsmål

På grunn av internasjonale forhandlinger og utviklingstrekk i norsk landbruk og landbrukspolitikk fra 1990-tallet, har kanaliseringspolitikken virkemidler blitt endret og byttet ut (Almås, 2002, s. 139, 339-340; Arnoldussen et al., 2014, s. 32-33, 40; Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 27). Landbrukspolitiske endringer medfører endrede rammevilkår for bøndene. Det er interessant å undersøke om kanaliseringspolitikken som har virket de siste knappe 30 årene har opprettholdt den regionale arbeidsdelingen, eller om det har skjedd en omfordeling av produksjonen i Norge. Det har i de senere årene blitt ytret bekymringer vedrørende kanaliseringspolitikken virkning og den regionale arbeidsfordelingen (Arnoldussen et al., 2014, s. 36-37; Haarsaker, 2019, s. 1; Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 30-31; Nykvist, 2011; Sunde, 2019a, b; Vik, 2018). Denne rapporten vil adressere dette ved en todelt problemstilling:

- 1) Hvordan har den regionale arbeidsdelingen i norsk jordbruk utviklet seg fra 1990 til 2017?
- 2) På hvilke måter har kanaliseringspolitikken og andre faktorer bidratt til denne utviklingen?

Rapporten begrenser seg til å omfatte arealbruken, altså fordelingen og kanaliseringen av grovfôrproduksjon og kornproduksjon, da det er dette kanaliseringspolitikken opprinnelig ble opprettet for å påvirke (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 20). Dette vil også innebære produksjon av melk og rødt kjøtt, da det henger tett sammen med grovfôrproduksjonen. Lyse kjøttslag vil utelates fra rapporten da de ikke har en så direkte tilknytning til ressursgrunnet og arealbruken. Dette til tross for at også dette kan trekkes inn i debatten om den regionale fordelingen av matproduksjon i Norge. Avgrensningen i tid er basert på at det på starten av 1990-tallet skjedde en del endringer vedrørende kanaliseringspolitikken, som jeg vil komme tilbake til. I tillegg nådde kornarealet en topp i 1991, før det begynte å gå ned (se figur 3). 2017 er valgt av praktiske hensyn, da Sør- og Nord-Trøndelag ble slått sammen til ett fylke med

virkning fra 01.01.2018 (Regjeringen, 2019). Trøndelag figurerer derfor som en enhet i statistikken fra 2018, noe som vanskeliggjør tolkningen. I tillegg ble store deler av landbruket rammet av en ekstraordinær tørke i 2018, noe som førte til store avvik fra normalår (Norges Bondelag, 2018).

1.3 Struktur og oppbygning

Denne rapporten er en case-studie som studerer kanaliseringspolitikken med en prosessuell tilnærming. Kanaliseringspolitikken er en spesifikk del av landbrukspolitikken. Landbruket og bøndene er mangfoldige, og også en del av samfunnet utenfor sitt eget felt. Veldig mange faktorer påvirker landbrukets utforming og komplekse sammenhenger skal isoleres for å kunne besvare forskningsspørsmålet. Det er flere medvirkende faktorer som må utelates på grunn av rapportens rammer. Tidligere forskning og teori har bidratt til å avgrense rapporten.

For å sette rapporten og temaet inn i en større sammenheng vil jeg først beskrive den historiske bakgrunnen for kanaliseringspolitikken der jeg ser på landbrukspolitiske endringer fra etterkrigstiden og frem til i dag, før jeg presenterer forskningen som har blitt gjort på feltet tidligere (2.0). Det teoretiske rammeverket (3.0) som vil belyse empirien består av en modell som inkluderer både aktør- og strukturnivå og overgangene mellom disse. Det politiske rammeverket (kanaliseringspolitikken) og forhold utenfor landbrukspolitikken påvirker bøndenes handlingsvalg. Disse handlingsvalgene får en aggregert virkning på makronivået, den regionale arbeidsdelingen. Dette drøftes i sammenheng med teorien om sti-avhengighet, som er en institusjonell teori. Ettersom det interessante er politikkenes virkning på aktørenes samlede oppførsel vil generell virkemiddelteori presenteres i sammenheng med en diskusjon av aktørforutsetninger. Videre vil de metodologiske og metodiske valgene som har blitt tatt presenteres og diskuteres (4.0). Slutningslogikken er abduktiv ved at kanaliseringspolitikken er gitt og den regionale arbeidsdelingen blir kartlagt i den empiriske delen. Ved å søke etter sammenhenger gjennom en kontinuerlig veksling mellom teori og empiri er målet å finne forklaringer på utviklingen. Derfor hentes også inspirasjon fra metoden prosess-sporing for å forstå de kausale mekanismene i utviklingen av feltet som undersøkes. Deretter vil det empiriske materiale som er hentet inn presenteres og analyseres (5.0). Empirien er hentet fra eliteintervju, statistisk materiale, offentlige dokumenter og tidligere forskning. Først vil utviklingen av den regionale arbeidsdelingen beskrives med ulike relevante indikatorer (5.1). Deretter vil jeg beskrive kanaliseringspolitikken som har blitt ført i perioden, og andre faktorer som på bakgrunn av de empiriske funnene og det teoretiske rammeverket

anses som relevante (5.2). I diskusjonskapitlet (6.0) vil teori og empiri ses i sammenheng. Til slutt kommer en konklusjon og en oppsummering (7.0).

Jeg finner i denne rapporten at det til tross for en del endringer har vært en stabilitet i den regionale produksjonsfordelingen. Dette er et resultat av at bl.a. de normative og økonomiske virkemidlene har motvirket regional omfordeling (rekanalisering). Dette fenomenet er at husdyrhold og grovfôrproduksjon flyttes tilbake til kornområdene. Den institusjonelle utformingen av landbrukspolitikken gjennom forhandlingsinstituttet medfører også en treghet som vanskeliggjør endringer. Fysiske strukturer som bl.a. tilgang til arbeidsmarked utenfor landbruket og landbrukets sammensetning fra tidligere, setter rammer for fremtidige handlingsvalg. Disse strukturene fører til et begrenset handlingsrom for aktørene. Teknologisk og strukturell utvikling i landbruket medfører endrede rammebetingelser som preger landbruket og bøndernes tilpasning. Prinsippet om landbruk over hele landet, og oppslutningen om det multifunksjonelle landbruket som bidrar til andre politiske mål enn matproduksjon, har stått sterkt i den norske landbruksdebatten. Dette er noe en regional arbeidsdeling tjener godt.

2. Tidligere forskning

En god analyse er avhengig av en god situasjonsbeskrivelse av de hendelsene som står ut som avgjørende for casens utvikling (Collier, 2011, s. 824). Derfor følger en beskrivelse av den landbrukspolitiske utviklingen, kanaliseringspolitikken og den regionale arbeidsdelingen slik det har blitt presentert i tidligere forskning og andre dokumenter. Gjennomgangen nedenfor viser utgangspunktet for de metodiske, teoretiske og empiriske valgene.

2.1 Korn- og kraftfôrpolitikken som virkemiddel frem til 1990

Kanaliseringspolitikken røtter strekker seg tilbake til slutten av 1940-tallet, og resulterte i at totalproduksjonen i landbruket økte og at husdyrproduksjonene i stor grad ble flyttet ut til distriktene (NOU 1991: 2 C, s. 71). Dette ble iverksatt av flere grunner. Man opplevde på 1940-tallet overproduksjon og avsetningsproblemer i flere av husdyrproduksjonene. Løsningen ble å sette inn tiltak for å øke kornproduksjonen i de områdene hvor det egnet seg, for å skape rom for å øke produksjonen av husdyrprodukt i «distriktene» (Vatn, 1989, s. 4-5, 17-18). Redusert melkeproduksjon i de flate, sentrale områdene åpnet for økt avsetningsmulighet i markedet for melkeprodusenter i distriktsområdene (Grue, 2014a, s. 21) Dette sammenfalt med et distriktpolitisk ønske om arbeidsplasser i mindre sentrale strøk (Johnsen og Smedshaug, 2016, s. 20). Melkeprodusentene i dal- og fjellbygder rundt om i landet hadde få arbeidsalternativer utenfor landbruket, og det måtte derfor sikres en levelig inntekt av gårdsbrukene. Samtidig var det et ønske om og rom for produksjonsvekst i kornsektoren (Vatn, 1989, s. 17, 124). Sammen med et behov for økt samlet matproduksjon åpnet denne arbeidsdelingen for en mer optimal utnyttelse av landets ressurser (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 20).

Regjeringa Gerhardsen valgte å endre kornpolitikken for å sette fart i kornproduksjonen i prisforhandlingene i 1950. Prisen på ett kilo hvete skulle nå ikke være lavere enn 1,5 ganger gjennomsnittpris per liter melk. Fra da ble kornprisen virkemiddelet for å prioritere kornproduksjon i kornområdene, og dette regnes som starten på kanaliseringspolitikken (Almås, 2002, s. 137-139). Virkemidler som å balansere kornpris, korntrygd, og avgift og rabatt på kraftfôr varte fram til jordbruksoppgjøret i 1991. Dette viste seg effektivt i å regulere produksjon og inntekter i de ulike næringene i jordbruket, samtidig som det i samspill med andre faktorer tredoblet norsk kornproduksjon mellom 1950-1990 (Almås, 2002, s. 140-141, 340).

Den tidlige produksjonskanaliseringen er fattet tilsynelatende uten at kostnadene og konsekvensene ble utredet, og det var heller ingen vanlig ordning i andre land, der trenden har vært at de beste jordbruksområdene heller økte sin andel av produksjonen. Det fins likevel noen europeiske eksempler på en utjevning av produksjonsulemper mellom områder, uten at dette vil være i fokus i denne rapporten (Grue, 2014a, s. 20-22).

På 1970- og 1980-tallet opplevde flere land matvarekriser, og kanaliseringspolitikken ble igjen sett på som et middel for å regulere overproduksjon i Norge (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 21-22). Hensynet til overproduksjon og miljøskader i landbruket omtales av noen som post-produktivistisk. Med dette kom nyliberale ideer gjennom WTO med et fokus på reduserte subsidier. Selv om det ble gjort en del reduksjoner i subsidienivået også i Norge, ble liberalismen møtt med et økt fokus på landbrukets mangesidige funksjoner, gjennom en tydeliggjøring av multifunksjonaliteten i norsk landbruk (Hårstad, 2015, s. 17). Dette blir nærmere beskrevet i neste kapittel.

2.2 Den landbrukspolitiske utviklingen fra rundt 1990

I 1987 ble det satt ned et utvalg med oppgave å utrede en ny landbrukspolitikk, ledet av Håvard Alstadheim. Hovedfokuset i innstillinga fra Alstadheim-utvalget lå på omstilling og at bønder skulle være selvstendig næringsdrivende. Bøndene måtte selv skape levelige inntekter. Utredningen har viet et helt kapittel til drøftinger rundt fôr- og kornpolitikken, noe som viser hvor sentralt dette har stått (NOU 1991: 2 B). På slutten av 1980-årene trådte Gunhild Øyangen (Ap) inn som landbruksminister i regjeringa Brundtland og rokket ved den eksisterende landbrukspolitikken. Fall i oljeprisen og et internasjonalt børsfall førte til sparepolitikk i statsbudsjettet, noe som også berørte bøndene. Gjennom 1990-tallet skjedde det en markedstilpasning bl.a. ved reduksjon i næringsoverføringene i jordbruksoppkjørene. En samtidig avtakende utlånsrente gjorde at dette ikke fikk store utslag for inntektene hos bønder som hadde bundet opp mye i lånefinansiert kapital (Almås, 2002, s. 336-340). Som et ledd i å gjøre landbruket robust, ble det gjort flere politiske grep. Kanaliseringspolitikken som frem til da i hovedsak hadde vært realisert gjennom korn-kraftfôr-politikken, ble endret ved at kornprisen ble redusert og kompensert gjennom andre tilskudd (Arnoldussen et al., 2014, s. 37-38). Myndighetene så med uro mot den synkende prisutviklingen i Europa, og ville omstille landbruket til å møte disse utfordringene. Samtidig som det pågikk

forhandlinger i GATT/WTO¹ nærmet det seg også EU-avstemning. Grepene som ble gjort kan derfor også tolkes som et grep for å tilrettelegge landbruket mer for internasjonal påvirkning, og også en mulig EU-inntreden, med den konkurransesituasjonen dette ville medføre (Almås, 2002, s. 336-340; 2016, s. 175-176). Det ble argumentert med at en omlegging til arealstøtte ville virke mindre produksjonsdrivende og markedsforstyrrende (NOU 1991: 2 B, s. 362-364). Selv om reduksjonen i kornprisen vakte uro i landbruket, ble kanaliseringspolitikken sett på som solid ettersom den hadde virket så lenge. Samtidig var det handlingsrom til å omfordele ressurser fra de distriktene og næringene som tjente best per årsverk, nemlig kornbøndene, til de som ikke gjorde det, husdyrbøndene. Prisene på kraftfôr måtte da ned for å styrke distriktslandbruket (Almås, 2002, s. 339-340).

På slutten av 1990-tallet og utover 2000-tallet skjedde det en videre tilnærming til internasjonale spørsmål. I stortingsmeldingen «Om norsk landbruk og matproduksjon», utformet under landbruksminister Kåre Gjønnes i 1998-1999 og behandlet i Stortinget under landbruksminister Bjarne Håkon Hanssen i 2000, ble det multifunksjonelle landbruket løftet fram i møte med fremtidige internasjonale forhandlinger (Grue, 2014b, s. 280, 287-288). Dette landbruksregimet vektla at opprettholdelsen av en spredt bosetting gjennom tilrettelegging for landbruk over hele landet var viktig, og at en liberal landbrukspolitikk ikke ville ivareta disse hensynene (Hårstad, 2015, s. 17). Rønningen og Burton (2013, s. 60-63) hevder at det multifunksjonelle har preget norsk landbruk hele etterkrigstiden ved fokuset på levende bygder og kulturlandskap som argument for et landbruk over hele landet. Landbrukets mangesidige funksjoner utenom matproduksjon har blitt trukket frem ved flere anledninger. Det ble også i denne stortingsmeldingen konkludert med at det var nødvendig med en moderat strukturrasjonalisering i melkesektoren, samt at overføringene skulle reduseres og virkemidlene i større grad skulle virke i favør større bruk (Grue, 2014b, s. 288, 321).

Den siste tiden har prinsippet om en bærekraftig produksjonsøkning som en forutsetning kommet inn, og dette er et av hovedmålene i den siste stortingsmeldingen om landbruket (Landbruks- og matdepartementet, 2016, s. 10). Dette nye landbruksregimet har på grunn av denne dreiningen mot bærekraftig produktivisme blitt omtalt som ny-produktivistisk (Hårstad, 2015, s. 24; Rønningen & Burton, 2013, s. 59-60). I det nye internasjonale fokuset rundt landbrukspolitikk står tanken om

¹ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ble i 1994 erstattet av World Trade Organization (WTO)

matsikkerhet sterkt (Grant, 2012, s. 423), og dette har bl.a. satt spor i tilnærmingen til den landbrukspolitiske utformingen av CAP (Common Agricultural Policy) (Hogan, 2016; Rønningen & Burton, 2013, s. 70). Begrepene som betegner de ulike trendene i landbrukspolitikken tolkes ulikt og kan innebære ulike tilnærminger mellom gårder, næringer og nasjoner (Rønningen & Burton, 2013, s. 59-63).

2.3 Tidligere forskning på kanaliseringspolitikken

Det er så vidt meg bekjent ikke blitt gjort mye eksplisitt forskning på kanaliseringspolitikken i perioden jeg skal undersøke. Kanaliseringspolitikken mellom 1990 og 2017 har derfor gått litt under radaren, uten at det har blitt gjort en helhetlig analyse av politikken virkning på den regionale arbeidsdelingen. Flere landbruksforskere har likevel trukket frem og diskutert kanaliseringspolitikken og den regionale arbeidsdelingens betydning implisitt og delvis. Dette delkapittelet er en gjennomgang av tidligere forskning på temaet.

Arild Vatn (1989) gjorde en analyse av kanaliseringspolitikken fra 1946 og frem til 1985. Hans analyse viser at kanaliseringspolitikken, der korn- og kraftfôrpolitikken sto sentralt fra 1950 og fram til midten av 1980-tallet, har vært effektiv. Han sammenligner utviklingen på Østlandets flatbygder med «slettbygdene» i Sverige, og viser til at omleggingen fra grovfôrareal til kornareal har vært mer intensiv i førstnevnte. Hans fokus er først og fremst på de økonomiske forholdene, ettersom det var det relative prisforholdet mellom korn og melk som var styrende for kanaliseringspolitikken i denne perioden. Vatn trekker også frem at fokuset på de miljømessige konsekvensene av spesialisering i produksjon kom frem på slutten av 1980-tallet. Dette gjaldt for eksempel arealavrenning og forurensing av vassdrag. Sødal og Aanestad (1990) gjorde en studie som fokuserte på akkurat dette. Der tilrådet de en mer allsidig matproduksjon i hele landet enn situasjonen i den daværende regionale spesialiseringen, for å redusere erosjon og avrenning.

Grunnlaget for kanaliseringspolitikken frem til 1990-tallet, nemlig at en høy kornpris – og følgelig en høy kraftfôrpris – vil sikre lønnsomheten for kornprodusenter samt gjør grovfôret i distriktene attraktivt å produsere, har mistet feste i den norske landbrukspolitikken (Vik, 2016, s. 37-38). Inn har det kommet andre virkemidler som virker inn mot den regionale arbeidsdelinga. Arnoldussen et. al. (2014) analyserer forvaltningen av arealressursene og matproduksjonen opp mot virkemiddelbruken i norsk landbrukspolitikk. Her trekkes kanaliseringspolitikken frem som sentral for utnyttelse av de nest beste jordbruksområdene, ved at den legger til rette for både korn- og grovfôrproduksjon gjennom en arbeidsdeling der de beste

jordbruksområdene stimuleres til kornproduksjon noe som åpner for grovforproduksjon i de mindre gode områdene. De anser prisnedskrivning på korn, fraktutjevningsordningen for korn og kraftfôr, differensierte dyre- og arealtilskudd og systemet med kvoteregioner for melkeproduksjon som de viktigste virkemidlene innenfor kanaliseringspolitikken i dag. Disse virkemidlene retter seg mot en regional differensiering. Frakttilskuddet skal gjøre korn- og kraftfôrpriser lik for hele landet, slik at lokalisering ikke skal være en kostnadsdrivende faktor for distriktsbønder. Prisnedskrivningstilskuddet skal gjøre husdyrprodusentenes utgifter overkommelige ved å senke prisen møllene betaler for norsk korn under verdensmarkedsprisen. (Arnoldussen et al., 2014, s. 38-39; Prestegard, 2016, s. 67). Dyretilskuddene utbetales per dyr og er differensiert etter antall dyr, der mange dyr gir mindre tilskudd per dyr (Landbruks- og matdepartementet, 2018a, s. 22; Prestegard, 2016, s. 68). Arealtilskuddet skal bidra til utjevning av: «inntektene mellom ulike produksjoner, størrelse på foretakene og distrikt» (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2010, s. 7). Det er en sats som er differensiert mellom produksjoner og soner (Landbruksdirektoratet, 2019a; Prestegard, 2016, s. 68-69). Markedet for melkekvoter er inndelt i produksjonsregioner, som definerer en geografisk grense for kvotekjøp. Dette forbyr kjøp og salg mellom regionene (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 33-34).

Virkemidlenes innretting og størrelse bestemmes i jordbruksoppgjøret. Farsund (2014, s. 88) og Vik (2016, s. 24) har beskrevet forhandlingsinstituttets konserverende og begrensende effekt når det kommer til endringer i landbrukspolitikken. Dette vil også være av interesse for denne rapporten, da stabiliteten i den regionale arbeidsdelingen skal beskrives.

Jostein Vik (2016) har studert fôrproduksjonen og strukturutviklingen i landbruket og kommer derfor innom sentrale elementer ved kanaliseringspolitikken. Effektiviseringen i landbruket de siste 30 årene har ført til utfordringer i utformingen av landbrukspolitikken på grunn av økt størrelse på gjennomsnittsbruk, samt høyere produktivitet og avdrått (melkemengde per dyr) i melkesektoren. Teknologiske nyvinninger som melkeroboten og rundballepressen har i aller høyeste grad vært medvirkende til en sterk strukturutvikling. Sammen med lemping på politiske begrensninger i kvotesystemet og justeringer i tilskuddsordningene har det ført til at norsk landbruk, spesielt i melkesektoren, konsentreres om færre og større bruk. Fjellhammer og Thuen (2014) ser spesielt på utviklingen i melkenæringen og trekker inn de utilsiktede virkningene av behovet for færre melkekyr som følge av høyere avdrått og konsekvensene dette har for kjøttproduksjonen.

Vik (2016, s. 27-29) trekker også inn forhold utenfor landbruket i diskusjonen rundt den regionale arbeidsdelingen. Mulighetene for arbeid utenfor bruket er en faktor som i seg selv kan være avgjørende, ettersom kornproduksjon tillater en mer fleksibel hverdag store deler av året, sammenlignet med melkenæringen. Kornbønder henter større andeler av inntekta si utenfor landbruket enn melkebønder. Kornområdene i Norge befinner seg i stor grad i nærheten av områder med gode og store arbeidsmarked og dette muliggjør mangesysleri (Forbord & Vik, 2017, s. 553). Investeringer i landbruket, enten det er i melkerobot, større maskiner eller rundballepresse fører til en endret arbeidshverdag og andre muligheter også når det gjelder fritid og arbeid utenfor gårdsbruket (Stabbetorp & Huus, 2015, s. 5; Vik, 2016, s. 13-14, 27-29, 35-36).

Johnsen og Smedshaug (2016) har gjort et case-studie der de fokuserer på at vestlandsjordbruket sakker akterut i forhold til resten av landet og forklarer dette med innrettingen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Fokuset på Vestlandets negative utvikling gjør at det også i denne rapporten utpeker seg noen områder av spesiell interesse, selv om denne rapporten har hele landet i fokus. De påpeker at det i kornområdene (Oslo, Østfold, Akershus og Vestfold) har skjedd en økning i grasarealer, og drøfter om det kan være snakk om en reversering av den regionale arbeidsdelingen.

Denne gjennomgangen av tidligere forskning har påpekt flere elementer som antas å ha forklaringskraft på forskningsspørsmålet. Dette vil være styrende for hvilke teoretiske perspektiver og empirisk datamateriale som kan være hensiktsmessige for å belyse temaet over denne perioden. Dette, i tillegg til bekymringene vedrørende den regionale arbeidsdelingens utvikling, viser at denne rapporten er nødvendig, både av faglige og politiske grunner. I tillegg har rapporten teoretisk relevans når det gjelder institusjonell stabilitet og sti-avhengighet i utvikling.

3. Teori

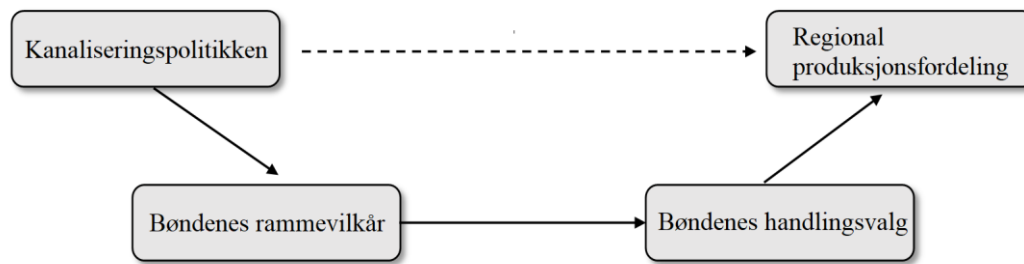
I dette kapittelet vil jeg beskrive det teoretiske grunnlaget som belyser empirien. Kanaliseringspolitikken er som nevnt en policy-pakke utformet med den hensikt å opprettholde regional arbeidsdeling og utjevne de relative komparative produksjonsfordelene i de ulike områdene. Det er med andre ord to elementer på makronivå som skal undersøkes. Det er gjennom aktørene på mikronivået, bøndene, kanaliseringspolitikken og andre forhold skal virke. Denne sammenhengen vil diskuteres med utgangspunkt i en forståelsesmodell som binder sammen disse nivåene. Kanaliseringspolitikken virkemidler og andre forhold fungerer i et samspill. Det antas at endringer i disse faktorene vil få utslag i bøndenes inntekt, handlingsrom og produksjonsmåte gjennom at de enten motvirker eller stimulerer former for atferd. Derfor vil det komme en diskusjon av virkemiddelteori i en landbrukspolitisk kontekst. Landbruket er på flere måter preget av en treghet i omstilling, både politisk, agronomisk og institusjonelt. Dette vil belyses gjennom historisk institusjonalisme og teorien om sti-avhengighet.

3.1 Sammenhengen mellom struktur og aktør

Det er på mikronivå, blant bøndene, at handlingen utspiller seg. For å forklare hvordan policy og utenforliggende faktorer påvirker endringer eller stabilitet på makronivået, benyttes en forklaringsmodell som tar utgangspunkt i aktørene som utgjør elementene i strukturen og bindeleddet mellom X og Y på makronivå. Aktør-struktur-modellen, som er beskrevet av Møller (2012, s. 93-96) og Coleman (1990, s. 3-12) viser hvordan man kan inkludere disse overgangene fra makro til mikro og fra mikro til makro.

Modellen går ut på at sammenhengene som har ført til en virkning vi kan observere på makronivå må gi mening også på mikronivå og være kronologisk realistisk. I tillegg må det kunne forklares teoretisk. Hendelser på makronivå påvirker aktørens handlingsvalg på mikronivå, og samlet fører aktørens handlinger til utfall på makronivå (Møller, 2012, s. 93-96). Endringer i strukturen er resultater av oppførselen til aktørene (Coleman, 1990, s. 3). For at man skal kunne forklare hvordan kanaliseringspolitikken og andre faktorer på makronivå påvirker den regionale arbeidsdelingen som også er på makronivå, må derfor denne forklaringen inkludere bøndene. Den første overgangen, fra makro til mikro, kan forklares ved at strukturene både muliggjør og setter begrensninger for en rekke handlingsvalg for aktørene. Aktørene forholder seg til rammene og konteksten de opplever, og handler på bakgrunn av dette. Den andre overgangen, fra mikro til makro, kan forklares ved at den

samlede oppførselen til aktørene og deres samhandling igjen produserer nye strukturer og kontekster (Coleman, 1990, s. 11-12).



Figur 1: Aktør-struktur-modell

Figur 1 illustrerer grafisk en forenklet versjon av modellen. Denne forståelsesrammen fører til følgende resonnering for denne rapporten. Kanaliseringspolitikken og andre faktorer vil påvirke bøndernes handlingsvalg. Kanaliseringspolitikken virkemidler som utformes og iverksettes på makronivå er ment å opprettholde den regionale produksjonsfordelingen i norsk landbruk, altså at det dyrkes korn der det kan dyrkes korn, og grovfôr der dette er mer hensiktsmessig. Denne virkemiddelpakken har vært under endring i perioden som undersøkes i rapporten. Iverksettelsen av disse virkemidlene påvirker aktørens rammevilkår på mikronivå. Tilskudd, lover, kvoter, investeringsmidler og forhold utenfor landbrukspolitikken som aktørens interesser, alternative arbeidsmuligheter, behov for fritid og forutsigbare inntekter påvirker aktørens handlingsvalg. Bøndene opererer innenfor de rammene politikken setter, tolker de signal politikken gir og veier handlingsalternativer mot hverandre. Samtidig påvirkes de av forhold utenfor landbrukspolitikken. Summen av bøndernes handlinger vil føre til et utslag på den regionale produksjonsfordelingen. Dette kan forstås og forklares ved å analysere eventuelle endringer i indikatorer som måler den regionale produksjonsfordelingen, med tanke på den løpende utviklingen og utformingen av kanaliseringspolitikken. Samtidig er det viktig å bringe med seg teoretiske antakelser om hvordan de ulike politiske virkemidlene kan påvirke bøndernes handlingsvalg. Aktørene har ulike interesser, opplever ulike kontekster og møter følgelig påvirkning på deres handlingsmuligheter på ulike måter. Dette beskrives nærmere i 3.2.

3.2 Aktøren

Aktør-struktur-modellen inkluderer aktørene på mikronivå (Coleman, 1990, s. 3). Derfor må aktørforutsetningene for analysen drøftes kort. Landbrukshistorikeren Stein

Tveite skal ha sagt at “bønder gjør det som svarer seg best” (Vik, 2016, s. 33). Men hva som til enhver tid svarer seg best, avhenger av konteksten. Rasjonalitet er kontekststøttet og ulike aktører opplever ulike kontekster (Moses & Knutsen, 2012, s. 308-309). Som Vatn (1989, s. 6) påpeker vil virkningen av politikken avhenge av hvor rasjonelle aktørene i målgruppen er, og i tillegg vil typen rasjonalitet aktørene følger være avgjørende.

Bønder er en gruppe med mange ulike aktører som følgelig reagerer og tilpasser seg ulikt til landbrukspolitikken, men også ut fra livssituasjon og forhold utenfor landbruket. Enhver endring i rammevilkårene vil medføre en endring i hvordan den enkelte tilpasser seg, ettersom forventninger nødvendigvis skapes av den politikken som føres (NOU 1991: 2 B, s. 148). Atferd styres av hva aktørene vil oppnå og hvordan de forstår sammenhengen mellom en handling og konsekvensen av den. Blant annet vil strukturene i lovverk, fysiske forhold og marked påvirke handlingsmulighetene (Hernes, 1985, s. 83). Som nevnt er norsk landbruk en politisk styrt næring, og mange ordninger er rettet inn mot å styre de enkelte aktørene til å treffe beslutninger som samlet sett gir et landbruk som er i tråd med de rådende landbrukspolitiske mål. For at dette skal kunne skje må ordningene treffe de grupper man vil påvirke. I tillegg må de fungere så effektivt at det fremstår som rasjonelt for målgruppene å handle i tråd med ordningenes hensikt (Hernes, 1985, s. 83). Bøndene er en uensartet aktørgruppe, og de «vil stille ulike krav til sin totale arbeidssituasjon i landbruket i ulike deler av landet ut fra forhold ved siden av selve gårdsdriften» (NOU 1991: 2 B, s. 148).

Det skiller ofte i litteraturen mellom to typer av aktører. Den normstyrte aktøren som handler på bakgrunn av vane, tradisjon og verdier, og den økonomisk rasjonelle aktøren som nyttemaksimerer. Disse perspektivene utelukker ikke hverandre (Hernes, 1985, s. 32-33, 81). Det å følge vaner og fortsette i samme spor er i seg selv rasjonelt, ettersom det innebærer at forholdene ikke endrer seg og skaper ustabile beslutningsgrunnlag. Dette er en viktig grunn til at normer og handlingsmønstre består over tid. I tillegg setter vaner og institusjonaliserte handlingsmønstre fysiske spor. Aktørene forholder seg til erfaringsbaserte rammer. Det er kostnadsbesparende å forholde seg til de eksisterende fysiske omgivelsene som er basert på tidligere beslutninger og handlingsmønstre. Stabile handlingsgrunnlag, vaner og fysiske strukturer begrenser aktørenes handlingsmuligheter (Hernes, 1985, s. 80-82). Samtidig er bønder selvstendig næringsdrivende, med en betydelig offentlig støtte (Statistisk Sentralbyrå, 2006). Innrettingen på støtten vil påvirke deres inntektsgrunnlag, og bønder må forholde seg til hvordan politiske endringer påvirker deres inntektspotensial, og vurdere dette opp mot andre hensyn som fritid, andre inntekter

og hvordan de kan innrette seg til endringer i rammevilkårene (Vik, 2016, s. 27-28). På grunn av alle hensyn som må tas er det lite sannsynlig at aktørene kan handle fullstendig økonomisk rasjonelt, da dette vil kreve for mye (Hernes, 1985, s. 33; Veggeland, 2000, s. 15).

Bøndene som aktørgruppe består av mange ulike aktører som har bl.a. har ulik grad av inntekt av gården, driver innenfor ulike næringer og har ulike interesser og ønsker forbundet med gårdsdriften. Derfor anses forutsetningen om bønder som rasjonelle som lite hensiktsmessig. Som drøftingen ovenfor viser er det vanskelig å si noe sikkert og universelt om bøndene som en gruppe. Kapitlene ovenfor er forståelsesrammen for dynamikken og mekanismene som er gjeldende for kanaliseringspolitikken og de andre faktorene som påvirker den regionale arbeidsdelingen. For å forstå hvordan politikken kan innvirke på aktørenes handlingsvalg må vi se på de ulike typene virkemiddel staten har for å påvirke bøndene.

3.3 Statens mulighet for styring

Som vist har flere av virkemidlene som har blitt benyttet for å sørge for regional arbeidsdeling blitt endret og byttet ut gjennom historien for å tilpasses utviklingen i landbruket og i samfunnet generelt, men prinsippet bak kanaliseringspolitikken står fortsatt sterkt (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 20). For å kunne operasjonalisere og muliggjøre en helhetlig analyse vil jeg benytte Eckhoffs inndeling av det offentlige midler til påvirkning av menneskers handlemåte. Disse er drøftet i en landbrukspolitisk kontekst. Eckhoff (1983, s. 29-33) sorterer offentlige virkemidler i kategoriene pedagogiske, normative, fysiske og økonomiske.

3.3.1 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler defineres som "tiltak som påvirker menneskers vurdering av hva som er økonomisk fordelaktig å foreta seg" (Eckhoff, 1983, s. 31). De fleste økonomiske virkemidlene i landbruket fastsettes ved jordbruksavtalen, og betales gjennom statsbudsjettet. Importvernet, som muliggjør matvarepriser som er høyere enn verdensmarkedspris, betales av forbrukerne (Arnoldussen et al., 2014, s. 15). Økonomiske virkemidler kan inndeles i avgifter og tilskudd som betegner henholdsvis negative og positive tildelinger, og disse kan videre knyttes til produktbundne og ikke-produktbundne faktorer. Produktbundne virkemidler dreier seg om bestemte produkter, eksempelvis pristilskudd til melk og kjøtt, og overproduksjonsavgift på liter melk som overgår kvoten. Ikke-produktbundne dreier seg om tilskudd eller avgifter som er uavhengig av produksjonsform eller omfang, men heller relateres til en

spesifikk næring (Eckhoff, 1983, s. 31-32). Eksempler på dette er areal- og husdyrtilskudd (Arnoldussen et al., 2014, s. 16-20).

Et viktig aspekt ved økonomiske virkemidler er at de har differensierte virkninger. Det som er økonomisk fordelaktig å foreta seg vil variere innad i målgruppene. Et økonomisk virkemiddels effektivitet avhenger også av målgruppens motivasjon til å rette seg etter lønnsomhetshensyn. For i tillegg til lønnsomhet, fins det andre hensyn å ta, som forhold helt utenfor tiltakets forventede virkeområde (Eckhoff, 1983, s. 80, 85). Dette kan være så mangt. Livskvalitet, tradisjon, helse og framtidsutsikter for bedriften kan være blant disse hensyn. Økonomiske virkemidler sikrer legitimitet når de i tillegg til å påvirke næringer også bidrar til utjevning (Eckhoff, 1983, s. 105), slik en del tilskuddssatser i landbruket er innrettet. Flere tilskudd har som hensikt å utjevne forskjellene mellom ulike produksjoner, regioner og størrelse (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 35). I tillegg er økonomiske virkemidler graderbare. Dette muliggjør at man gjennom virkemiddelinnetning kan søke å begrense eller øke omfanget av målgruppens handlinger ved å øke eller redusere tilskudd og avgifter i tråd med ønsket utvikling (Eckhoff, 1983, s. 80-81).

3.3.2 Normative virkemidler

Normative, eller juridiske virkemidler, handler om påbud og forbud som forsøker å påvirke målgruppens handlinger slik at de er i samsvar med målsetningene, ved å legge rammer for hva som er lov og ikke lov å gjøre (Eckhoff, 1983, s. 29-30, 79). Dette kan være gjennom lovverk, slik som bl.a. driveplikten i jordloven, krav om spredeareal og konsesjonsloven (Arnoldussen et al., 2014, s. 21-22). I motsetning til de økonomiske virkemidlene er de normative virkemidlene ikke graderbare, men dikotomiske (Eckhoff, 1983, s. 80). Det er enten lov eller ikke lov. Hvorvidt normative virkemidler har en effekt, avhenger bl.a. av målgruppens oppfatning av om det vil medføre en byrde å ikke føye seg etter reguleringene, og hvilke tvangsmidler som er tilstede for å få målgruppen til å etterleve de normative retningslinjene (Eckhoff, 1983, s. 48-49). Normative virkemidler kan også være innrettet slik at det heller enn å forby enkelte handlinger, kreves konsesjon for å gjennomføre en handling. Dette gjør at virkemiddelet blir individualisert, noe som fører til at målrealiseringen er større, men også at kontrollomkostningene muligens er høyere enn ved en generell ordning (Eckhoff, 1983, s. 68-70). Melkekvotesystemet fungerer på den måten at for å få lov til å levere melk må et foretak anskaffe seg en kvote, altså en tillatelse til å levere gitt mengde melk (Landbruksdirektoratet, 2019b). Normative og økonomiske virkemidler kan også kombineres (Eckhoff, 1983, s. 33-34), som f.eks. i melkekvoteordningen, der

det utbetales tilskudd opp til disponibel kvote, og en overproduksjonsavgift dersom dette overstiges (Landbruksdirektoratet, 2019b).

Stortingsmeldingene om landbruk som er skrevet i løpet av perioden, kan også defineres som delvis normative, ettersom disse styringsdokumentene til en viss grad definerer et handlingsrom for den fremtidige landbrukspolitikken.

3.3.3 Fysiske strukturer

I denne rapporten vil det vektlegges fysiske strukturer heller enn fysiske påvirkningsmidler. Eckhoff (1983, s. 29) beskriver dette som beliggenhet av infrastruktur og andre forhold. For landbruket dreier dette seg bl.a. om at bøndenes virke i stor grad er styrt av naturlige faktorer som klima, topografi og agronomiske forhold (Arnoldussen et al., 2014, s. 34). Det inkluderer også beslutninger og forhold som det offentlige ikke nødvendigvis har sterk styringsmulighet over (Eckhoff, 1983, s. 29). Dette kan for eksempel være sterkt etablerte landbruksmiljøer (Landbruksdirektoratet, 2015, s. 7) og arbeidsmuligheter utenfor landbruket. Ulikheter i inntektsmuligheter utenfor landbruket mellom næringene og regionene fører til at lokalisering og produksjonsform trolig vil ha en innvirkning på de driftsøkonomiske vurderingene bøndene gjør. Det fører også til at effekten av tilskudd vil variere sterkt fra bonde til bonde (Vik, 2016, s. 25-29).

Den teknologiske og strukturelle utviklingen med ny rundballeteknologi, arbeidsmaskiner (Stabbetorp & Huus, 2015, s. 5), og ikke minst melkerobot faller også innenfor denne kategorien, og bidrar til at de fysiske strukturene endrer seg (Stræte, Vik & Hansen, 2017, s. 220-221). En sterk økning i samdriftsetablering i landbruket bidrar også til teknologisk og strukturell endring (Stræte, 2007, s. 152-153). Dette er gjerne forhold som har kommet til som en del av flere isolerte beslutninger og som binder fremtidige handlingsvalg. I dette henseende, kan dette slå ut i at både samfunnsstrukturen generelt og landbruksstrukturer spesielt kan være sterkt preget av treghet, noe som vanskeliggjør politisk styring (Eckhoff, 1983, s. 23; Vatn, 1989, s. 128). Dette fanges også opp av teorien om sti-avhengighet som beskrives i 3.5.

3.3.4 Pedagogiske virkemidler

Når det gjelder pedagogiske virkemidler er det her snakk om all offentlig informasjon som søker å påvirke målgruppens holdninger. Dette gjelder også spredning av informasjon og kunnskap om utformingen av normative og økonomiske virkemidler og jordbruksorganisasjonene er gjerne sterkt involvert i denne prosessen. Eksempler på slik informasjon er agronomiske fordeler ved ulik produksjon eller opplysning om tilskuddsordninger (Eckhoff, 1983, s. 32-33, 39). Kunnskap om lover og

tilskuddssystemer anses som et grunnleggende prinsipp for aktørenes etterlevelse av den førte politikken (Hernes, 1985, s. 83). Stortingsmeldingene om landbruk anses som en faktor også innenfor denne kategorien, ettersom det uttrykker informative politiske signaler til bøndene om framtidig landbrukspolitikk. Politiske signaler er viktige når det gjelder aktørenes tilpasning og handlingsvalg (Vik, 2016)

Nedenfor presenteres tabell 1 med relevante virkemidler i Eckhoffs inndeling, som er beskrevet ovenfor.

Tabell 1: Virkemidler

Virkemiddelgruppe / faktorer	Virkemidler
Normative virkemidler	<ul style="list-style-type: none"> - Melkevotordningen (har også en økonomisk komponent) - Jord- og konsesjonsloven - Stortingsmeldinger som definerer et politisk handlingsrom
Fysiske strukturer	<ul style="list-style-type: none"> - Topografi - Miljø - Agronomiske forutsetninger - Arbeidsmarked utenfor landbruket i ulike områder - Teknologisk utvikling
Økonomiske virkemidler	Produktbundne virkemidler: Pristilskudd (volumavhengig) <ul style="list-style-type: none"> - Målpriser - Prisedskrivings- og fraktutjevningstilskudd - Distriktstilskudd melk og kjøtt
	Ikke-produktbundne virkemidler: Produksjonstilskudd (volumuavhengig) <ul style="list-style-type: none"> - Arealtilskudd (differensiert etter soner og produksjonsform)

	<ul style="list-style-type: none"> - Husdyrtilskudd (differensiert etter antall dyr – synkende sum med økende besetning) - Tilskudd for dyr på beite (likt for hele landet)
Pedagogiske virkemidler	<ul style="list-style-type: none"> - Informasjon om agronomiske fordeler ved ulik produksjon, opplysning om tilskuddsordninger - Politiske signaler gjennom stortingsmeldinger

Kilde: (Landbruksdirektoratet, 2019a; Prestegard, 2016, s. 67-69)

3.4 Komparative fortrinn

Selv om teorien om komparative fortrinn, opprinnelig formulert av Ricardo (1817), beskriver internasjonal handel, er logikken overførbart til nasjonale forhold. Kanaliseringspolitikken baseres på den politiske målsetningen om å utnytte landbruksregionenes komparative fortrinn. Ved å skape en regional arbeidsdeling kan man produsere mest mulig med de ressurser man har tilgjengelig. Ressursene og innsatsen som legges inn bør konsentreres rundt de produktene som regionen relativt sett har størst forutsetning for å produsere. Selv om et område har produksjonsmessige fortrinn når det gjelder flere produksjoner er det ikke mulig at det området produserer alle varer. Hvert område bør derfor fokusere på den produksjonsformen det har best relative forutsetninger for å produsere (Røste, 2013, s. 190-191). Brukbar landbruksjord er en knapp ressurs i Norge (Statistisk Sentralbyrå, 2015, s. 27). Kornområdene har de beste forutsetningene for grovfôrproduksjon og husdyrhold (Arnoldussen et al., 2014, s. 32) og stordriftsfordelene er større i disse områdene enn i husdyrområdene (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 6). Teorien om komparative fortrinn sier at selv om kornområdene har disse fortrinnene utnyttes norske ressurser samlet best dersom de konsentrerer sin produktive innsats til korn- og kraftforproduksjon, og overlater husdyrhold til mindre produktive områder.

3.5 Historisk institusjonalisme og sti-avhengighet

Sti-avhengighet, eller institusjonell treghet, vektlegger at for å forstå hvordan samfunnsstrukturen fungerer må man se tilbake på hvordan den har blitt til (Møller, 2012, s. 86-87). Institusjoner kan defineres som de «formelle lover og regler, samhandlingsprosedyrer og standardiserte måter å gjøre ting på som strukturerer forholdene mellom individer i ulike enheter i politikk og økonomi» (Thelen & Steinmo, 1992, s. 2, min oversettelse). Disse institusjonene trenger ikke være skapt med et konkret mål i sikte, men kan komme som utilsiktede virkninger av handlinger med

andre målsettinger (Møller, 2012, s. 87). Institusjoner kan i enkelte tilfeller opprettholdes av andre årsaker enn hva de opprinnelig ble skapt for å tjene (Hernes, 1985, s. 66). Prosessene som skapte institusjonen kan være andre enn prosessene som holder institusjonen i live (Mahoney, 2000, s. 512).

Teorien om sti-avhengighet beskriver en antakelse om treghet i omstilling, og anses derfor som et grunnleggende premiss for å studere landbrukspolitikken over tid. Dette er på grunn av at landbruket er preget av langsomme prosesser når det gjelder naturens gang, men også på grunn av måten landbrukspolitikken utformes på og hvordan aktører som påvirkes av landbrukspolitikken må forholde seg til langsiktige hensyn (Farsund & Veggeland, 2016, s. 23-24; Vatn, 1989, s. 128; Veggeland, 2000, s. 51; Vik, 2016, s. 24, 31). Studier om landbrukspolitikken har vært betydningsfulle for utforming av statsvitenskapelig teori, også innenfor grenen som kalles institusjonalisme. Det er ifølge Daugbjerg og Swinbank (2012, s. 262-263) gjort flere studier på reproduksjonsmekanismer og institusjonell endring i landbruket.

Ettersom landbrukspolitikken siden 1950-tallet har blitt utformet i og preget av ulike institusjoner, fremstår institusjonell teori som en god innfallsvinkel for å forstå utviklingen. Institusjoner er tenkt «å ha strukturerende og stabiliserende innflytelse på politikkkutformingene over tid» (Farsund, 2014, s. 88). Forhandlingsinstituttet er sentral i utformingene av landbrukspolitikken. Hvert år forhandler jordbruksorganisasjonene og staten om rammevilkårene for landbruket i jordbruksforhandlingene (Prestegard, 2016, s. 54-55). De årlige forhandlingene må forholde seg til mål og retningslinjer som fastsettes av et flertall på Stortinget (Grue, 2014b, s. 225).

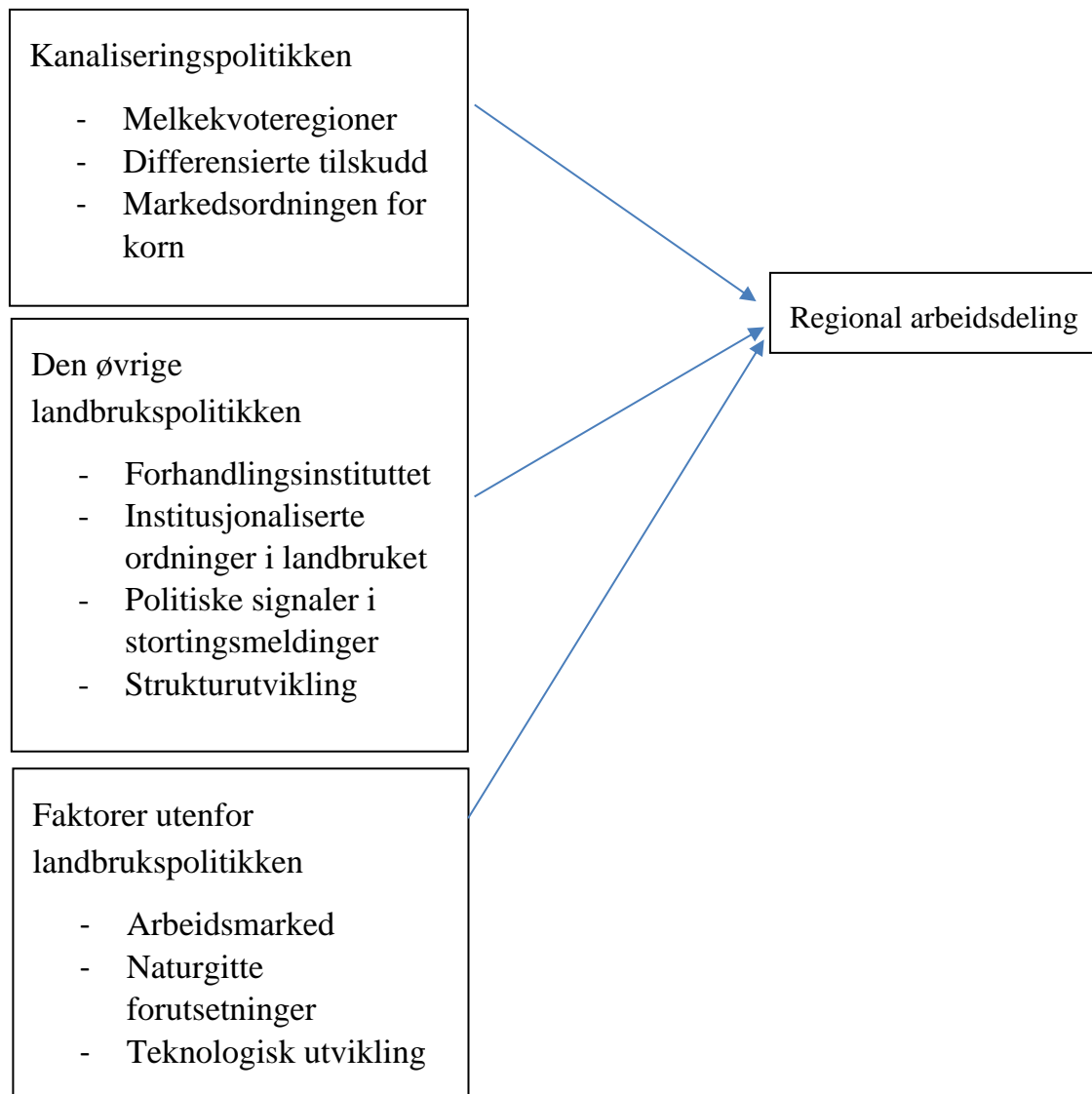
Eckhoff (1983, s. 23-24) skriver om tregheten i samfunnsstrukturen som begrenser statens styringsmuligheter. Dette knytter seg til at det alltid vil være en viss motstand mot endring, siden de fleste endringer potensielt vil medføre negative konsekvenser for noen. Ideologi og tradisjon forsterker gjerne også tregheten. Mahoney (2000, s. 512) omtaler dette som «increasing returns», altså at jo lengre man opererer innenfor en sosial eller politisk institusjon, desto mindre blir sannsynligheten for at man endrer praksis. Møller (2012, s. 90) betegner dette som selvforsterkende sekvenser som fører til at kostnaden ved et sporskifte øker over tid. Aktørene som virker i strukturen vil ikke tilpasse seg endringer effektivt (Veggeland, 2000, s. 14). I tillegg til at etablerte normer og vaner innenfor samfunnsinstitusjoner gir aktørene et stabilt og forutsigbart beslutningsgrunnlag, gjør de seg også gjeldende som fysiske strukturer. De materialiserer seg i omgivelsene og legger begrensninger på aktørene som for å endre

sine handlingsmønstre også må endre de fysiske omgivelsene som er skapt av lang tids påvirkning fra tidligere praksis (Hernes, 1985, s. 80-81).

Et begrep som brukes til å forklare institusjonell endring er såkalte kritiske øyeblikk. Det er korte tidsperioder hvor aktørenes handlinger har høyere sannsynlighet for å utøve sterk påvirkning på videre utvikling, og kan anses som åpninger hvor de institusjonelle rammene åpner for et veivalg som senere kan være vanskelig å komme ut av (Farsund & Veggeland, 2016, s. 23; Møller, 2012, s. 88-89).

3.6 Faktorer i analysen

Tidligere litteratur og teori har avgrenset rapportens fokus til å omfatte de faktorene som er listet opp nedenfor og som vil beskrives i 5.2. Jeg skal undersøke hvordan bøndenes tilpasning til kanaliseringspolitikken og andre forhold påvirker den regionale arbeidsdelingen. Logikken bak kanaliseringspolitikken beskrives med utgangspunkt i teorien om komparative fortrinn. Aktør-struktur-modellen viser hvordan overgangene makro-mikro og mikro-makro foregår. For å forstå politikken innvirkning på aktørenes handlingsvalg har jeg beskrevet kanaliseringspolitikken virkemidler og hvordan disse kan påvirke bøndenes handlingsrom. Disse virkemidlene innebefatter de differensierte økonomiske virkemidlene, og virkemidlene i markedsordningen for korn, prisnedskrivings- og fraktutjevningstilskuddet. Blant de normative virkemidlene er melkekvoteordningen en viktig faktor. Både teknologisk utvikling, strukturutvikling, arbeidsmarked utenfor landbruket og naturgitte forutsetninger faller innenfor kategorien fysiske strukturer. Disse faktorenes betydning for den regionale arbeidsdelingen vil, i likhet med landbrukets institusjonelle utforming med forhandlingsinstituttet, drøftes med utgangspunkt i teorien om sti-avhengighet. De politiske signalene som uttrykkes i stortingsmeldinger har både en normativ og en pedagogisk slagside ved at det definerer et landbrukspolitisk handlingsrom, samtidig som det sender signaler om landbrukets utvikling. Faktorene som påvirker den regionale arbeidsdelingen er gruppert i analysemodellen nedenfor, og denne modellen vil til en viss grad være styrende for diskusjonen i kapittel 6.



Figur 2: Analysemodell

4. Metode og datainnsamling

Den todelte problemstillingen er: 1) Hvordan har den regionale arbeidsdelingen i norsk jordbruk utviklet seg fra 1990 til 2017 2) På hvilke måter har kanaliseringspolitikken og andre faktorer bidratt til denne utviklingen? Det første spørsmålet krever en deskriptiv kartlegging av regional arbeidsdeling før og nå, og er hovedsakelig beskrevet ved hjelp av deskriptiv statistikk og tidligere forskning. For å besvare det andre spørsmålet har det blitt benyttet en undersøkende metode. Der har jeg forsøkt spore prosessen og søke ulike forklaringer på hvorfor og hvordan utviklingen har ført til det gitte utfallet. Dette har blitt gjort gjennom intervju av sentrale landbruksaktører, dokumentstudier og ved hjelp av tidligere forskning.

4.1 Metodologi og forskningslogikk

Kanaliseringspolitikken utvikling fra 1990 til 2017 er et stort felt og består av komplekse sammenhenger. Metodologisk føyer denne rapporten seg inn i en pragmatisk tradisjon. Denne retningen, i kombinasjon med en abduktiv forskningslogikk, muliggjør en kreativ brobygging mellom kvantitative og kvalitative metoder slik at de kan virke komplementerende for å besvare forskningsspørsmålet (Bukve, 2016, s. 67; Feilzer, 2010, s. 8). Pragmatisk forskning anerkjenner at verden og aktørene kan være uforutsigbare noe som fordrer en fleksibel tilnærming til muligheten for uforutsette funn (Feilzer, 2010, s. 8, 14).

Abduksjon er en pragmatisk tilnærming som ved å plassere seg i mellomstadiet av de to ytterkantene; empiridrevet og teoristyrte forskning, forsøker å løse og forstå sosiale fenomener med systematisk sunn fornuft (Friedrichs & Kratochwil, 2009, s. 709-710). Dette innebærer at man beveger seg mellom empiri og teori fremfor å ta utgangspunkt i en streng induktiv metode som kun bygger på observerte fakta, eller en abstrakt deduktiv metode som utelukkende slutter fra teoretiske konsepter for å forklare enkelthendelser (Friedrichs & Kratochwil, 2009, s. 709). Metoden er delvis deduktiv ved at det til en viss grad tas utgangspunkt i tidligere forskning og teori i innhenting av empirien i indikatorene for den regionale arbeidsdelingen. Valg av teori ble også justert underveis ettersom forståelsen av datamaterialet utviklet seg. Samtidig er det induktive elementer ved at det gjennom intervju, og underveis i prosessen med bearbeiding av empirien, dukker opp uforutsette elementer og forhold. Empirien fra intervjuene er derfor styrende for hvilke indikatorer og faktorer som undersøkes videre.

Abduksjon søker å forbedre forståelsen om et spesifikt felt og åpner for at den historiske betydningen og den sti-avhengige utviklingen har forklaringskraft på både endring og stabilitet (Friedrichs & Kratochwil, 2009, s. 713, 716). I en abduktiv tilnærming er det de årsakskjedene som samlet fører til det observerte resultatet som er av interesse (Bukve, 2016, s. 65). Det observerte resultatet, nærmere bestemt den regionale arbeidsdelingens utvikling, er kartlagt og analysert i kapittel 5.1. Målet med abduksjon er å «oppdage mønster av likhet og ulikhet i et komplekst felt» (Friedrichs & Kratochwil, 2009, s. 719, min oversettelse). Når casen er kartlagt, spores utviklingen bakover for å oppdage mønster og årsakssammenhenger som forklarer hvorfor utfallet er som det er (jfr. prosess-spring, kap. 4.2). Dette åpner for flere forklaringer på det observerte utfallet, ved å hente inn ulike typer data som beskriver forskjellige aspekter og mekanismer som har ført til at casen har utviklet seg som den har. Forklaringene må ses i sammenheng med hverandre. Mønstrene som oppdages er resultater av aktørenes handlinger, som igjen er et resultat av deres forståelse av egen livssituasjon og rammer. Aktørene er ulike og derfor vil også forklaringene og årsakssammenhengene være ulike og kontekstavhengige. Rapporten er derfor å finne ut av og forklare mekanismene bak disse ulike årsakssammenhengene (Bukve, 2016, s. 65-67).

Rapportens omfang i tid og antall innvirkende faktorer vanskeliggjør en svært detaljert gjennomgang av alle hendelser og faktorer som spiller inn, men gjennomgang av tidligere forskning, intervju og teoretiske antakelser har begrenset analysen til å tegne et bilde av kanaliseringspolitikken og dens effekt med en bred pensel. Første del av rapporten blir dermed å kartlegge den regionale arbeidsdelingens utvikling fra 1990 frem til 2017 (5.1). Andre del består i å kartlegge faktorer og finne forklaringer på den observerte utviklingen av den regionale arbeidsdelingen (5.2).

4.2 Case-studie av en prosess

Metodisk er rapporten en utforskende case-studie. Formålet er å beskrive utviklingen av kanaliseringspolitikken mellom 1990 og 2017 gjennom en pragmatisk historiebasert etterforskning (Moses & Knutsen, 2012, s. 142). Forskerens nære kjennskap til casen gjør at nye innfallsvinkler kan oppdages (Levy, 2008, s. 5). Denne tilnærmingen faller innenfor den abduktive forskningslogikken (Bukve, 2016, s. 66), som er beskrevet ovenfor. Rapporten henter inspirasjon fra metoden som kalles prosess-spring, ettersom analyseobjektet er en prosess i utvikling over tid. I prosess-spring søker man å avdekke kausale mekanismer i utviklingen i en spesifikk case, altså hva som skjer mellom X og Y. Mekanismene kan skape forståelse av hvordan politikk og politiske tiltak

endrer seg og hvordan dette skaper endring i utfallet. Her er konteksten viktig for å forstå hvordan mekanismene fungerer (Dodds, 2018, s. 46-47; Moses & Knutsen, 2012, s. 224-225, 309). Ved å avdekke mekanismene i prosessen kan man også få økt innsikt i beveggrunnene til aktørenes handlinger og deres situasjonsforståelse. Prosesssporing vektlegger historiens betydning og henger dermed også sammen med teorien om sti-avhengighet, beskrevet i 3.5 (Moses & Knutsen, 2012, s. 225-226).

Ved å vektlegge historie, kontekst og mekanismer tilbyr case-studien muligheten til en dypere forståelse for komplekse sosiale fenomen (Moses & Knutsen, 2012, s. 134). Det krever at man tar i bruk ulike metoder i analysen, der kvantitative verktøy suppleres med kvalitative verktøy (Møller, 2012, s. 85). Regional produksjonsfordeling er noe som kan beskrives ved bruk av kvantitative metoder. Det historiske perspektivet der mange bakenforliggende faktorer virker inn mot utviklingsforløpet, krever kvalitative analyser som støttes opp av statsvitenskapelige teorier. I tillegg bidrar de kvalitative dataene fra intervjuene med tolkninger av sammenhenger og mekanismer, som videre undersøkes og diskuteres opp mot tidligere forskning, andre empiriske funn og teori. Rapporten tar derfor i bruk metodetriangulering for å få en mer robust og helhetlig forståelse av temaet som undersøkes (Moses & Knutsen, 2012, s. 134).

4.3 Datainnsamling

Jeg har generert egne data ved å intervju fire sentrale landbruksaktører som har bidratt med innsikt om sentrale elementer i kanaliseringspolitikken og den generelle landbrukspolitikken fra 1990 til 2017². Disse intervjuene klassifiseres som semi-strukturerte elite-intervju. Informantene besitter en spesiell kunnskap eller informasjon på bakgrunn av sin nåværende eller tidligere posisjon (Burnham, Lutz, Grant & Henry, 2008, s. 231-232). Av den grunn kan også informantene bidra med nye og uforutsette innsikter og poenger som kan undersøkes videre som alternative eller supplerende forklaringsfaktorer (Aberbach & Rockman, 2002, s. 676). Intervjuene var preget av åpne spørsmål for å la informantene prate om det de anså som viktig, slik at det kunne komme frem nye poenger gjennom intervjuene (Tjora, 2013, s. 113-114). Gjennomføringen av tre av intervjuene ble gjort på arbeidsplassene til informantene, og det siste ble gjort hjemme hos en informant.³ Intervjuguiden er vedlagt rapporten

² Godkjennelse for gjennomføring av intervjuene er innvilget fra Norsk Senter for Forskningsdata (Se vedlegg 4).

³ Rapporten er tilsendt informantene for gjennomlesning, og ingen hadde noen innvendinger til måten intervjuene er brukt i rapporten.

(vedlegg 3). Når det blir vist til hva informantene sier i intervju, har jeg referert til informantenes etternavn og årstallet 2019 i parentes.

Informantene i rapporten er: Per Harald Grue, som har vært forhandlingsleder for staten ved 29 jordbruksoppgjør, og hatt en helt sentral rolle i utformingen av norsk landbrukspolitikk mellom 1975 og 2010 (Bondebladet, 2010; Farsund & Veggeland, 2016, s. 24). Jon Petter Løvstad, assisterende generalsekretær i Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Han har vært tungtveiende i det næringspolitiske arbeidet i organisasjonen ved å ha arbeidet med dette i snart en mannsalder. Anders Huus er «regnemester» og seniorrådgiver i næringspolitisk avdeling i Norges Bondelag og mangeårig medlem i budsjettnemnda for jordbruket. Fredmund Sandvik er en veteran i norsk landbruk, og har hatt toppverv både i TINE og Norges Bondelag (Nationen, 2006). Han var styreleder i TINE fra 2006 til 2010.

Jeg har samlet inn empiri fra flere kilder. I intervjuene og i gjennomgangen i kapittel 2.1 har det utpekt seg en del indikatorer på regional arbeidsdeling og faktorer som påvirker den regionale arbeidsdelingen. Statistikken som presenteres i kapittel 5 er samlet inn fra statistisk sentralbyrå og resultatkontrollen utarbeidet av NIBIO og bearbeidet i Excel. I tillegg har jeg tatt i bruk noe statistikk fra tidligere forskning.

Blant de viktige dokumenter som har blitt benyttet er Per Harald Grues memoarer fra sin tid som statens forhandlingsleder. Her får man innsikt i prosessene i forhandlingsinstituttet som har ført frem til politiske beslutninger (Grue, 2014a, b). Alstadheim-utvalgets utredning av landbrukspolitikken fra 1991 er en grundig gjennomgang av den politiske situasjonen på starten av analyseperioden, og er derfor en viktig primærkilde for å forstå datidens kontekst (NOU 1991: 2 B). Det samme gjelder for de fire stortingsmeldingene som er utgitt i perioden som undersøkes (Landbruks- og matdepartementet, 2011, 2016; Landbruksdepartementet, 1993, 2000b). I alle disse meldingene har landbruk over hele landet vært blant de prioriterte målene, og det trekkes fram at den regionale produksjonsfordelingen bør opprettholdes for å nå dette målet. I tillegg har andre utredninger og rapporter, bl.a. om melkekvoteordningen, kornproduksjonen, storfekjøttproduksjonen og arealtilskuddet, vært viktige bidrag til rapporten.

4.4 Kriterier for kvalitet

Kvalitetskriterier dreier seg om hvorvidt de empiriske funnene og analysen kan etterprøves, om funnene som gjøres er troverdige og om man med de metodene man benytter og den empirien man produserer og innhenter er i stand til å besvare

forskningsspørsmålet. Om forskningsdesignet for rapporten ivaretar disse hensyn vil diskuteres nedenfor.

4.4.1 Reliabilitet og etterprøvnbarhet

Reliabilitet handler om hvorvidt forskningen er konsistent og om metodene for datainnhenting gir pålitelige resultater, og at de samme metodene kan benyttes i videre forskning (Burnham et al., 2008, s. 39; Hancké, 2009, s. 90). Etterprøvnbarhet betegner om forskningen vil gi like resultater dersom den ble gjentatt (Hancké, 2009, s. 91). For å sørge for at disse oppfylles er det viktig å ikke basere datagrunnlaget utelukkende på intervjuene, men triangulere både når det gjelder metode og data (Hancké, 2009, s. 92, 104). På den måten fungerer kvalitative data fra intervju og dokumentstudiene og de kvantitative dataene fra ulike kilder komplementerende (Burnham et al., 2008, s. 231, 247). Rapporten tar derfor i tillegg til intervju i bruk dokumentstudier, deskriptiv statistikk fra flere kilder og tidligere forskning på feltet. Jeg har vært bevisst på at informantene er, og har vært, medvirkende i utformingen eller iverksettingen av landbrukspolitikken og at deres egen rolle må tas hensyn til. Funnene i intervjuene og i de empiriske analysene som er gjennomført er sjekket opp mot både tidligere forskning og primærkilder. Der jeg har brukt intervjuene direkte har jeg, hvor det er mulig, sjekket disse påstandene med andre kilder. I tillegg har jeg rådført meg med veileder og andre fagpersoner på feltet når det gjelder tolkning av funn (Hancké, 2009, s. 90-93, 103-104).

Når det gjelder mitt personlige engasjement for rapportens tema, bør det nevnes at jeg er oppvokst på et gårdsbruk og har i lengre tid vært opptatt av landbrukspolitikk. Gjennom konsekvent kildeføring, godt dokumenterte påstander og en transparent metode, har jeg forholdt meg til vitenskapelige standarder.

4.4.2 Validitet

Validitet betegner om målemetodene jeg benytter faktisk besvarer de spørsmålene jeg søker å besvare (Burnham et al., 2008, s. 39). I arbeidet med avgrensning av relevante indikatorer og detaljnivå har tidligere forskning og intervjuer vært behjelpelig for å avgjøre hvilke elementer som best mulig besvarer forskningsspørsmålet. Jobben er å gjøre konseptet regional spesialisering observerbart og målbart. Ved å forankre indikatorene og kausalmekanismene i landbrukspolitikken i tidligere forskning, mener jeg at validitetstrusselen begrenses i tilstrekkelig grad (Tjora, 2013, s. 207). En form for validitet innebærer at min definisjon av konseptet stemmer overens og kan uttrykkes ved hjelp av indikatorene jeg benytter. For å gjøre forskningen robust har jeg valgt å inkludere flere indikatorer (Hancké, 2009, s. 87, 89).

En annen form for validitet går på fortolkningen av kausalitetene, det som kalles intern validitet. Ettersom forskningsdesignet ikke inkluderer en kontrollgruppe og heller ingen kontrafaktisk utvikling kan det oppstå problemer med validiteten. Det kan være flere faktorer som det ikke er tatt høyde for i beskrivelsen av forskningsdesignet som kan påvirke den regionale spesialiseringen. I denne rapporten kan dette dreie seg om naturlige endringer som ikke kommer som en følge av den førte politikken, men er del av en større samfunnsendring, også kalt historie. Den naturlige utviklingen medfører en modning, slik at endringer i indikatorene kunne ha forekommet uavhengig av politiske endringer. Andre eksempler på dette kan være hendelser utenfor landbrukspolitikken som det ikke er tatt forbehold om som påvirker analysen. Dette kan gjelde eksempelvis endringer i handelsavtaler som inkluderer landbruksrelaterte elementer eller været (Mohr, 1995, s. 61-70).

5. Empiri

Nedenfor følger en empirisk fremstilling av utviklingen av den regionale arbeidsdelingen fra 1990 og 2017. På grunn av den todelte problemstillingen, er også datamaterialet som er innhentet todelt. Gjennomgangen i kapittel 5.1 viser med flere indikatorer om den regionale arbeidsdelingen er svekket, styrket eller holder seg stabil. Kapittel 5.2 går gjennom de ulike faktorene som på bakgrunn av tidligere forskning, intervju, teoretiske antakelser og analyse forventes å ha påvirket den regionale arbeidsdelingen.

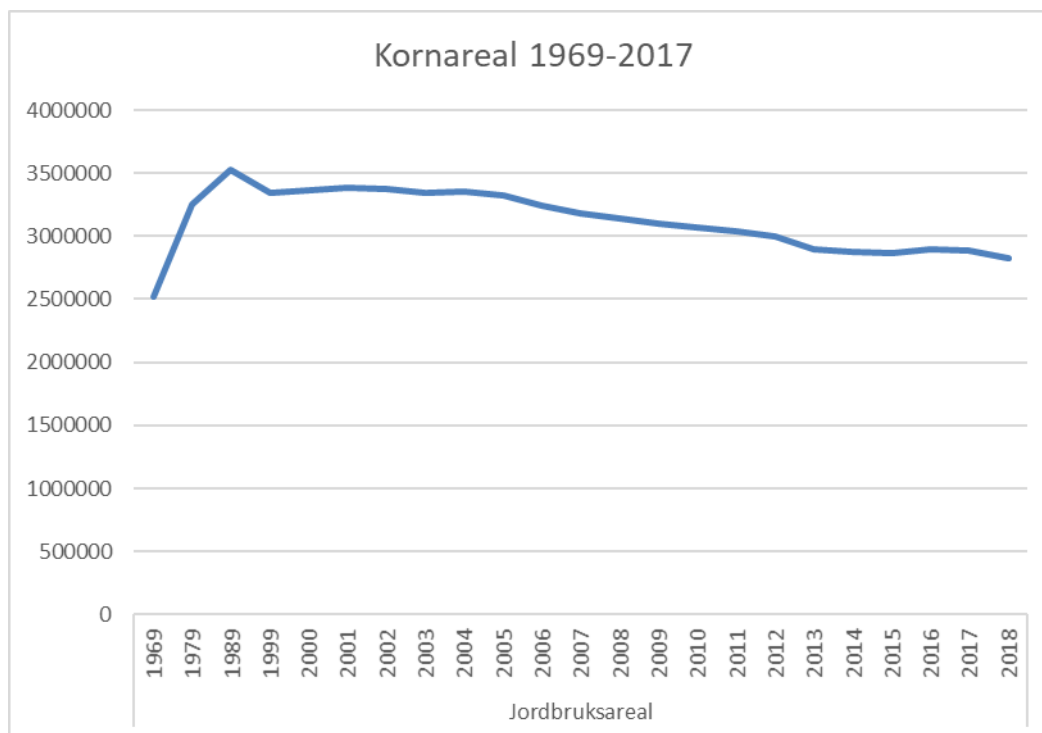
5.1 Den regionale arbeidsdelingen – før og nå

Regional arbeidsdeling er en forutsetning for høy selvforsyning gjennom høy produksjon av mat på norske ressurser og landbruk over hele landet (Arnoldussen et al., 2014, s. 80). Målsetningen om landbruk over hele landet innebærer at kornområdene (først og fremst sone 1 og flatbygdene i sone 4) fortsatt benyttes til kornproduksjon og at husdyrområdene (resten av landet) opprettholder sin produksjon (se vedlegg 1). Indikatorene som måler den regionale spesialiseringen må derfor fange opp hvordan matproduksjonen og arealbruken fordeles geografisk og tegn knyttet til dette. Nedenfor følger en framstilling av den regionale arbeidsdelingens utvikling, som vil innebære empiri om:

- Kornarealets utvikling
- Utviklingen innenfor korn- og grasareal fylkesvis
- Prosentvis fordeling av gras og korn fylkesvis
- Selvforsyningsgraden
- Kutallets utvikling fylkesvis
- Ulike regioners markedsandel av kjøttproduksjon og melkeproduksjon

5.1.1 Endringer i arealbruk⁴

Når det gjelder jordbruksarealet samlet, har arealet gått ned ca. 60.000 dekar i perioden 1989-2017. Med unntak av kornområdene Vestfold og Akershus/Oslo viser alle fylkene en økning i jordbruksareal fra 1989 til 2000 (Statistisk Sentralbyrå, 2019c). Frem til starten av 1990-tallet økte kornarealet og var på topp på starten av 1990-tallet. Etter dette har kornarealet gått gradvis nedover. Kornarealet er nå på nivå med 1970-tallet, men kornproduksjonen målt i tonn har på grunn av høyere produktivitet ikke hatt en like sterk nedgang (Forbord & Vik, 2017, s. 549-550; Vik, 2016, s. 15-18).



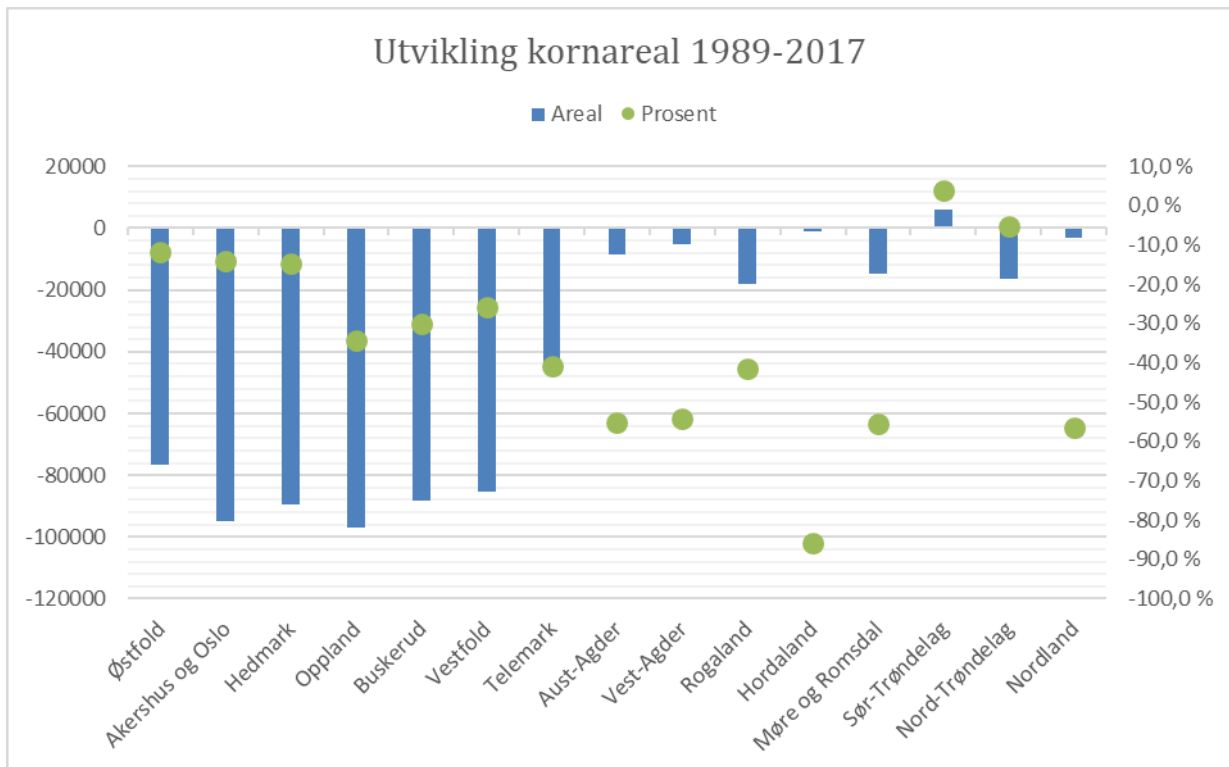
Figur 3: Kornareal 1969-2017

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019c)

⁴ Overgang til digitalt kartverk

I perioden 2005-2014 ble det gjennomført en omlegging av registrering av jordbruksareal. Arealutmålingene ble fra da gjort med et digitalt kartverk, og nedgangen i jordbruksareal var gjennomsnittlig ca. 3,3% i de kommuner der det ble innført. En del av arealreduksjonen må kunne antas å komme som en følge av mer nøyaktige målinger (Landbruksdirektoratet, udatert).

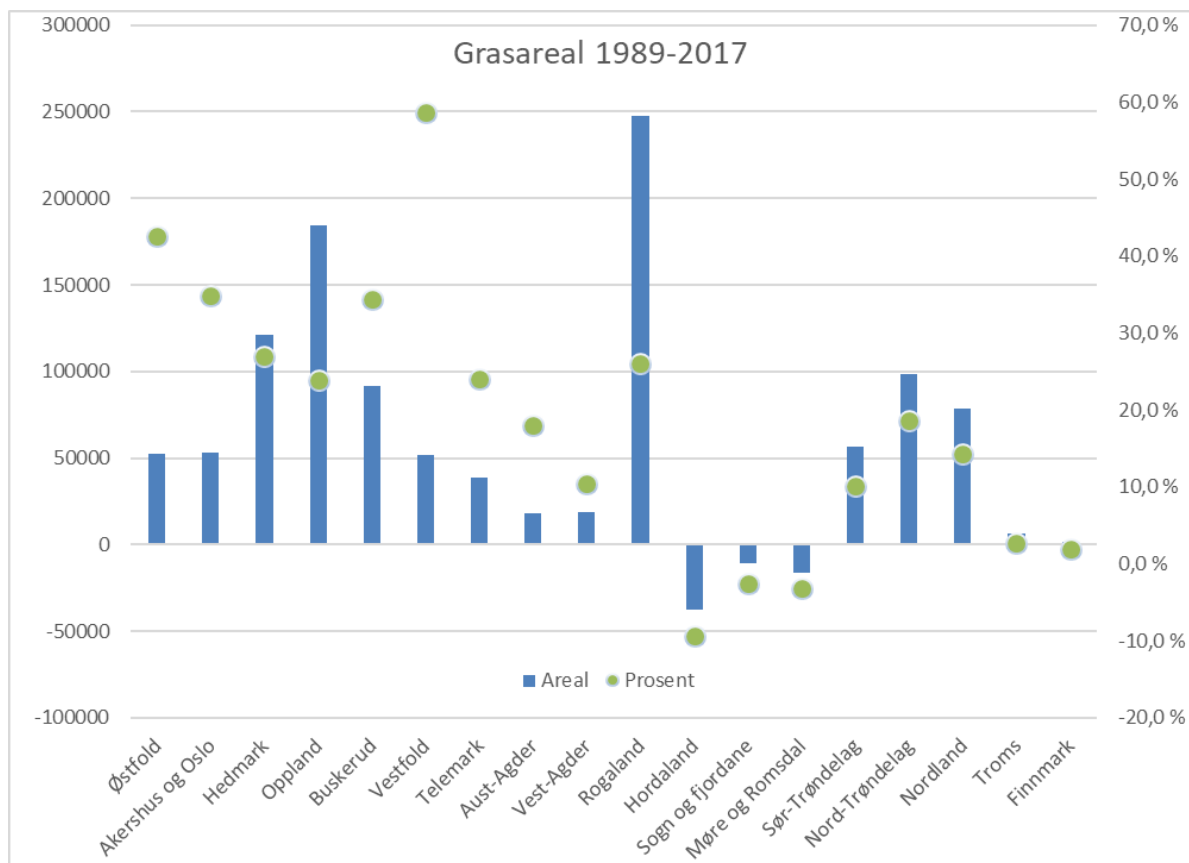
I Meld. St. 9 (Landbruks- og matdepartementet, 2011, s. 102) brukes utviklingen i fordelingen av jordbruksareal som en indikator på landbruk over hele landet. Figurene nedenfor viser utviklingen av gras- og kornareal både i dekar og prosent i analyseperioden. Høyre akse viser hvor mye de ulike fylkene har økt eller redusert sitt areal prosentvis i de ulike vekstformene fra 1989 til 2017. Venstre akse viser utviklingen i dekar per fylke.



Figur 4: Utvikling i kornareal fylkesvis 1989-2017

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019c)

Som det fremgår av figur 4 har kornarealet gått ned i samtlige regioner, bortsett fra Sør-Trøndelag. Den største prosentvise nedgangen har kommet i fylker som hadde lite kornareal fra før av. Østfold, Akershus/Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud og Vestfold, har hatt stor nedgang i antall dekar kornareal, men ikke like stor prosentvis nedgang. Oppland har hatt størst nedgang på ca. 97.000 dekar, med Akershus og Oslo like bak med nesten 95.000 dekar.



Figur 5: Utvikling i grasareal fylkesvis 1989-2017

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019c)

Grasarealet har økt i alle fylker bortsett fra Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Hordaland. Troms og Finnmark ligger omtrent på samme nivå i 2017 som i 1989. Den prosentmessige økningen i Østfold, Vestfold, Akershus/Oslo og Hedmark, som anses som typiske kornområder, er ganske høy. Vestfold har økt sitt grasareal med 60 % siden 1989. Dette kan tyde på at kornareal har blitt byttet ut med grasareal, men også at beiteområder i ravinedaler o.l. kan ha blitt tatt i bruk, da også beite inngår i det som her klassifiseres som gras. Huus (2019), Løvstad (2019) og Grue (2019) trekker fram at det som defineres som kornområder også består av områder som ikke egner seg til korndyrking. Grasarealet har økt litt i Nordland og Trøndelags-fylkene, men har en lavere relativ økning sammenlignet med Østlandet.

Tabell 2: Fylkesvis andel av landets areal av korn og gras, 1989 og 2017, oppgitt i prosent

Fylke	Gras		Korn	
	1989	2017	1989	2017
Østfold	1,3 %	2,9 %	18,4 %	19,8 %
Akershus og Oslo	1,8 %	2,3 %	19,1 %	20,0 %
Hedmark	6,0 %	6,9 %	17,4 %	18,2 %
Oppland	10,7 %	11,8 %	8,0 %	6,4 %
Buskerud	3,2 %	4,1 %	8,3 %	7,1 %
Vestfold	2,2 %	1,3 %	9,4 %	8,5 %
Telemark	2,2 %	2,4 %	3,1 %	2,2 %
Aust-Agder	1,5 %	1,5 %	0,4 %	0,2 %
Vest-Agder	2,9 %	2,7 %	0,3 %	0,2 %
Rogaland	12,8 %	14,5 %	1,2 %	0,9 %
Hordaland	8,0 %	6,1 %	0,0 %	0,0 %
Sogn og Fjordane	7,8 %	6,4 %	0,0 %	0,0 %
Møre og Romsdal	9,8 %	8,0 %	0,8 %	0,4 %
Sør-Trøndelag	9,2 %	8,6 %	4,5 %	5,7 %

Nord-Trøndelag	7,9 %	8,1 %	9,0 %	10,4 %
Nordland	8,6 %	8,4 %	0,1 %	0,1 %
Troms	4,1 %	3,5 %	0,0 %	0,0 %
Finnmark	1,6 %	1,4 %	0,0 %	0,0 %

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019c)

Som vi ser av tabell 2 har vi sett en liten økning i andel grasareal i de fleste fylkene på Østlandet, hvor mesteparten av kornarealet ligger. I det store bildet er det snakk om marginale endringer. De største kornfylkene (Østfold, Akershus/Oslo og Hedmark) øker andel både i korn- og grasareal. Begge Trøndelagsfylkene øker sin kornandel. Vestlandsfylkene (utenom Rogaland) som av Johnsen og Smedshaug (2016, s. 13) ble trukket frem som sårbare, har mistet noe av sin andel grasareal i løpet av perioden, men det er ikke snakk om veldig store endringer per fylke. Rogaland har hatt den største økningen i grasareal, på nesten 2%.

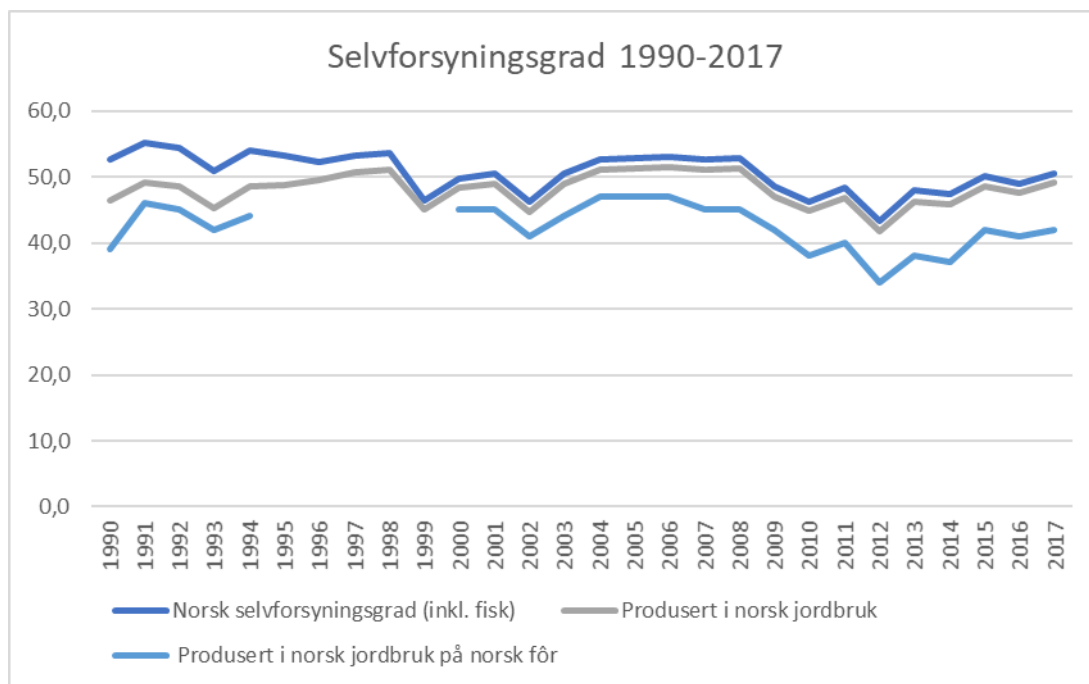
5.1.2 Kanaliseringpolitikken virkning på selvforsyningsgraden

Kanaliseringspolitikken er avgjørende for høy grad av selvforsyning, da arbeidsdelingen muliggjør både korn- og grovfôrproduksjon (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 1, 28). Ettersom den norske matsikkerheten bygger sterkt på regional arbeidsdeling anses selvforsyningsgrad som en indikator på oppnåelsen, selv om det er mange faktorer som spiller inn på selvforsyningsgraden, samt at den vil variere sterkt med kornavlingene (Arnoldussen et al., 2014, s. 9).

Mål på matsikkerhet kan beregnes som grad av selvforsyning. Dette kan defineres på ulike måter. I stortingsmeldingen fra 2016 legges det opp til at mål på selvforsyningsgraden ikke bør korrigeres for import, men heller basere seg på andelen mat produsert i Norge (Landbruks- og matdepartementet, 2016, s. 9, 72). Norges Bondelag og næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet gikk i 2017 mot denne definisjonen av selvforsyningsgrad og mente at det burde korrigeres for import av fôr, for å gi et mer presist mål på bruken av norske ressurser (Næringskomiteen, 2017, s. 40). Avhengig av hvilken måte man måler selvforsyningsgraden på vil den variere med ca. 10 prosentpoeng (Lundteigen, Pollestad, Bjørke & Iversen, 2018). Resultatmålet på selvforsyningsgraden vil ha stor påvirkning på synet på virkemiddelbruk i korn- og

kraftforpolitikken på grunn av at dersom man regner det som andelen mat produsert i Norge vil ikke mengden fôrkorn ha like stor betydning. Dette er fordi dersom det importeres kraftfôrråvarer til husdyrproduksjonen vil sluttproduktene likevel med denne definisjonen kunne anses som norskprodusert mat i statistikken. Økt import av innsatsfaktorer i jordbruket slår dermed ikke like kraftig ut i målet på selvforsyning som det ville gjort dersom man hadde benyttet en definisjon som også tar hensyn til importen av fôr. Det har de senere årene skjedd en stor økning i import av både matkorn og fôrkorn (Tuft, 2012, s. 55-56; Vik, 2016, s. 21-22).

Det vil i denne rapporten tas utgangspunkt i en selvforsyningsgrad korrigert for import av fôr, ettersom kornproduksjonen er en viktig del av den regionale arbeidsdelingen og fordi det underliggende målet i kanaliseringspolitikken er å optimalisere produksjon på norske ressurser (Arnoldussen et al., 2014, s. 9; Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 19-20). Dersom man ikke korrigerer for import vil det kunne gi et feilaktig bilde av situasjonen (Arnoldussen et al., 2014, s. 8-9).



Figur 6: Selvforsyningsgrad 1990-2017, i prosent ⁵

Kilde: (NIBIO, 2019b)

Vi ser av grafen at selvforsyningen har hatt en svak nedadgående trend fra 1990. Selvforsyningsgraden varierer sterkt med kornavlingene. I årene 1990-1994 og 2000-

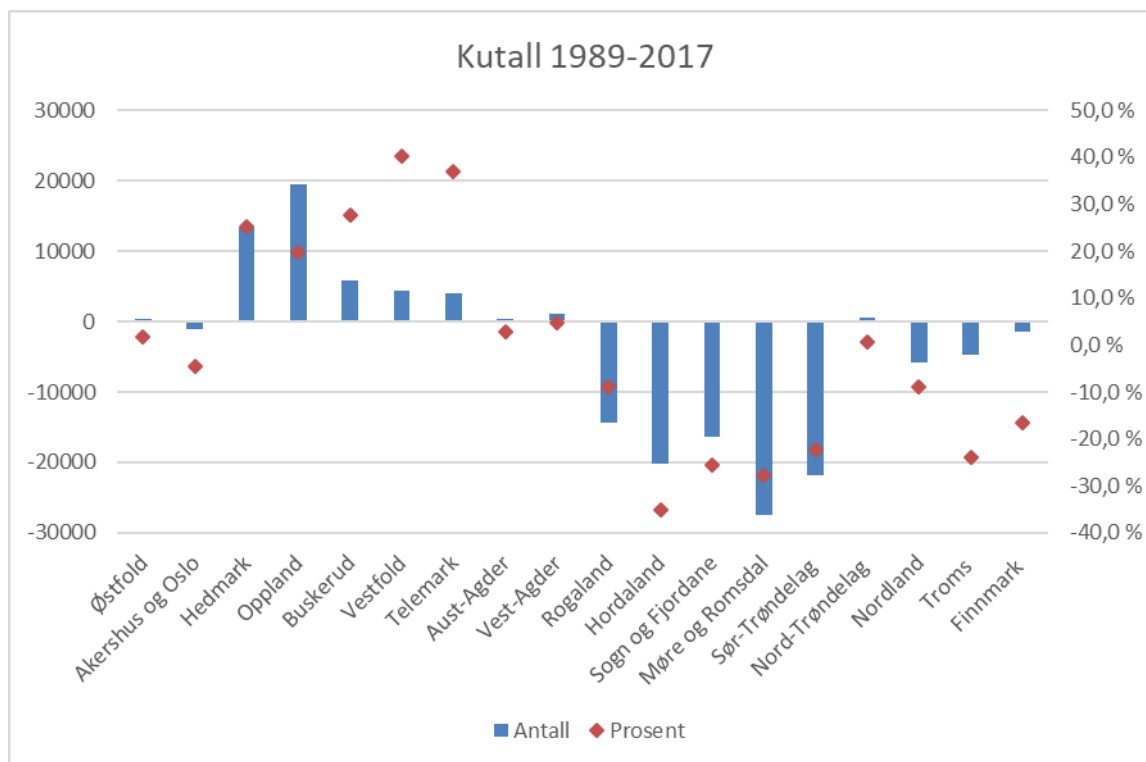
⁵ I årene 1995-2000 ble ikke «produsert i norsk jordbruk på norsk fôr» beregnet.

2002 var den gjennomsnittlige selvforsyningsgraden på mat produsert i norsk jordbruk på norsk fôr 43,4 %. Gjennomsnittlig for årene 2010-2017 har den vært 39%. Det vil si at delvis justert for de årlige svingningene i avling på grunn av dårlige værforhold så har selvforsyningsgraden gått ned. Det kan være flere grunner til denne nedgangen som bla. at jordbruksareal har gått ut av produksjon gjennom nedlegging av gårder, utbygging av jordbruksareal til andre formål eller ekstensivering av produksjonen.

5.1.3 Kutallet i de ulike områdene

Kubestanden i de ulike områdene sier noe om markedsandelen på både melk og kjøtt, og arealbruken i ulike områdene. Denne indikatoren ble også brukt i Vatns (1989) undersøkelse på kanaliseringspolitikken effekt. Fylkesvis fordeling av markedsandel på melk ligger, som vi skal se i 5.1.4, fast som en følge av melkekvoteordningen (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 33-34). På grunn av stadig økende avdrått kreves færre dyr for å fylle melkekvoten (Fjellhammer & Thuen, 2014, s. 1; Tufte, 2012, s. 34). Dette fører videre til færre mordyr som får kalver som kan føres opp som kjøttfe. Dersom det registreres at antall kyr øker i kornområdene, antas det derfor at denne økningen kommer av flere ammekyr til kjøttproduksjon. Den relative andelen melkekyr i de ulike fylkene kan forventes å ligge fast, mens andelen kjøttfe er mer fleksibel. Norsk Rødt Fe (NRF) er den mest utbredte rasen i norsk melkeproduksjon, og denne rasen er en kombinasjonsku som gir både melk og kjøtt (Ekspertgruppe storfekjøtt, 2013, s. 9; TINE, 2017, s. 26).

En slik utvikling kan bety at deler av kornarealene benyttes til grovfôrproduksjon, og derfor at den regionale arbeidsdelingen svekkes. I figuren nedenfor ser vi i høyre akse hvor mye de ulike fylkene har økt eller redusert sitt kutall prosentvis fra 1989 til 2017, mens venstre akse viser utviklingen i antall.



Figur 7: Endring kutall fylkesvis fra 1989 til 2017, i prosent og dekar

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019d)

Som vi ser i figur 7 har kutallet gått ned i flere av de fylkene som tradisjonelt har vært husdyr-produsenter (Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Hordaland, Sør-Trøndelag, Nordland, Troms). Disse fylkene har siden 1989 gått fra å ha 42,6% av andelen av kyr i landet til å ha 34,8% i 2017. De typiske kornområdene (Østfold, Akershus/Oslo, Hedmark, Buskerud, Vestfold) varierer litt. Østfold og Akershus/Oslo har sett en liten nedgang. Hedmark og Oppland har sett den største økningen. De har økt sin ammekubesetning med henholdsvis 6302 dyr (59%) og 10933 dyr (74%) (Statistisk Sentralbyrå, 2019d). Nord-Trøndelag har ligget ganske stabilt, mens Nordland, Troms, Finnmark og Rogaland har redusert både antall og andel.

Tabell 3: Fylkesvis prosentandel av det samlede kutallet 1989 og 2017

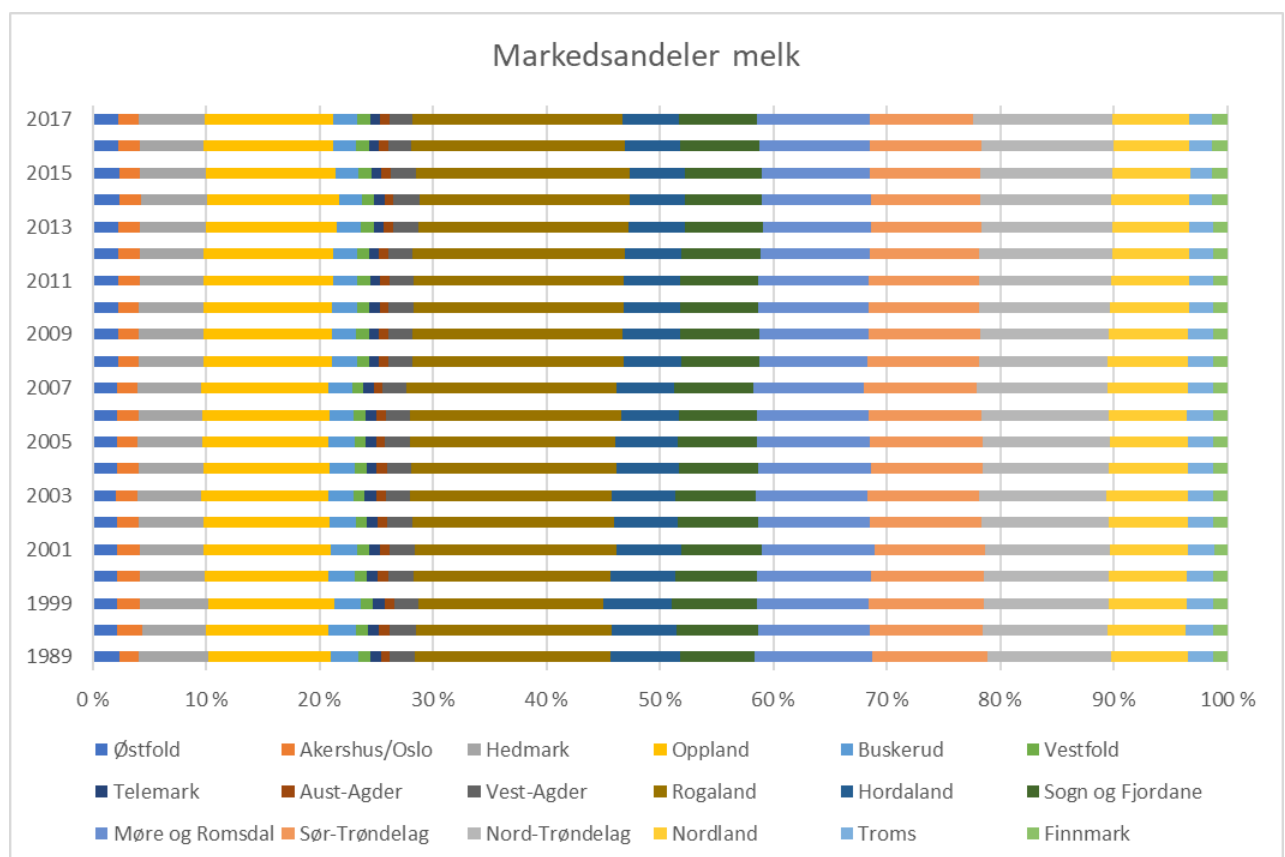
Fylke	1989	2017
Østfold	2,3 %	2,5 %
Akershus og Oslo	2,4 %	2,5 %
Hedmark	5,6 %	7,5 %
Oppland	10,3 %	13,3 %
Buskerud	2,2 %	3,0 %
Vestfold	1,2 %	1,8 %
Telemark	1,1 %	1,7 %
Aust-Agder	1,1 %	1,2 %
Vest-Agder	2,5 %	2,8 %
Rogaland	17,3 %	16,9 %
Hordaland	6,1 %	4,2 %
Sogn og Fjordane	6,7 %	5,4 %
Møre og Romsdal	10,5 %	8,1 %
Sør-Trøndelag	10,3 %	8,5 %
Nord-Trøndelag	10,4 %	11,2 %
Nordland	7,0 %	6,8 %
Troms	2,1 %	1,7 %
Finnmark	1,0 %	0,9 %

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019d)

Som tabell 3 viser har det vært en tendens i perioden at kornområdene har økt sin andel av kyr. Samtidig har flere husdyrområder redusert sin andel. Denne utviklingen må ses i lys av drøftingen om færre mordyr som følge av økt avdrått ovenfor. Grunner til denne utviklingen kan være flere, og disse vil bli diskutert i 6.0. Det har skjedd en omfordeling, men med tanke på at dette har skjedd over nesten 30 år, er det ikke snakk om veldig dramatiske endringer.

5.1.4 Markedsandeler i de ulike produksjonene

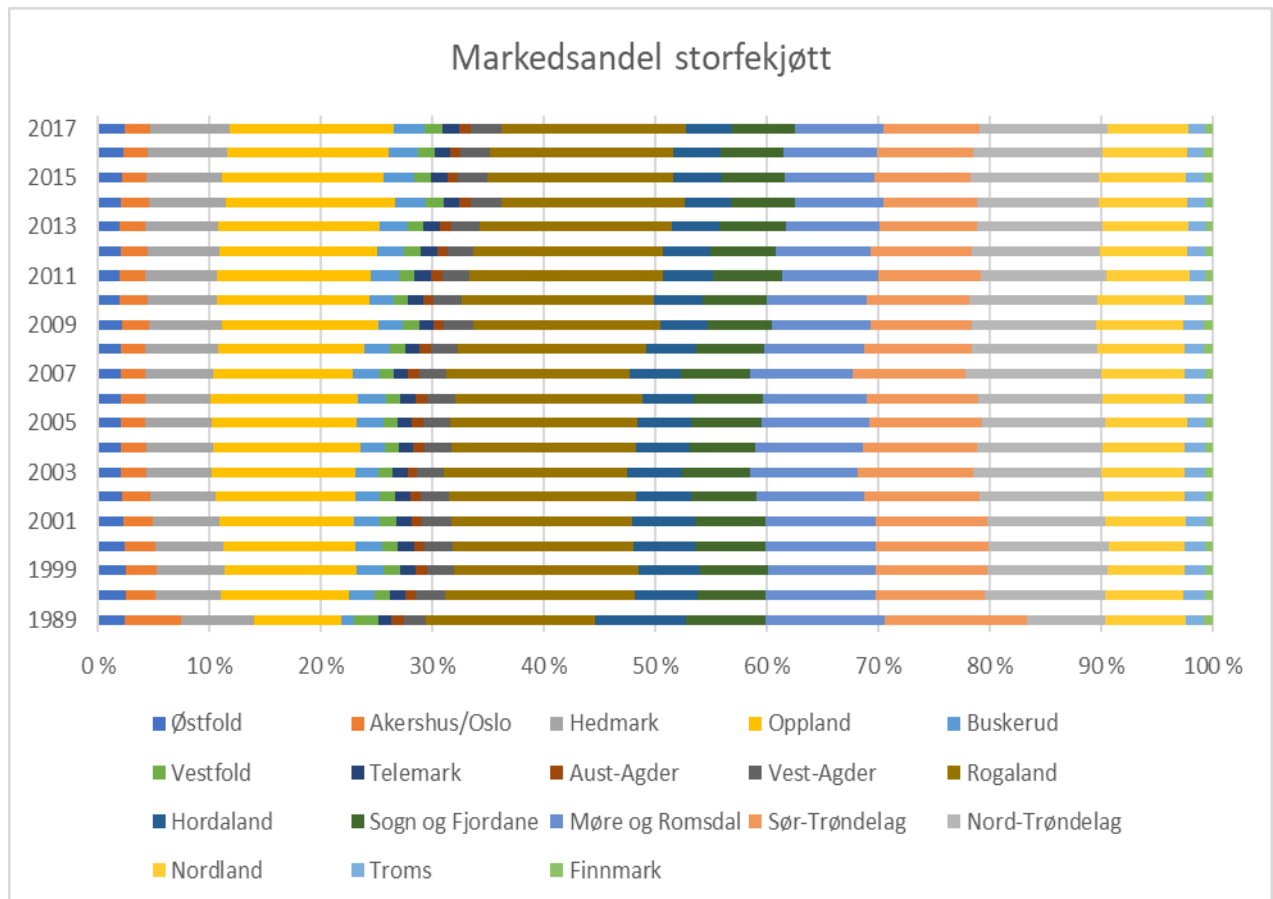
I Meld. St. 9 (Landbruks- og matdepartementet, 2011, s. 102) brukes utviklingen i fordelingen av produksjonsvolumet av melk og grasbaserte kjøttslag som en indikator på landbruk over hele landet. Grue (2014a, s. 322) anser den regionale fordelingen av melkeproduksjonen som det «det viktigste spørsmål i balansen mellom de distriktspolitiske og produksjonsmessige mål for landbrukspolitikken». Huus (2019) påpekte i intervju at kanalisering av produksjonen i bunn og grunn handler om en fordeling av markedet. Markedsandelene i de ulike regionene anses derfor som en viktig indikator på kanaliseringen.



Figur 8: Markedsandel melk fylkesvis 1989-2017

Kilde: (NIBIO, 2019a)

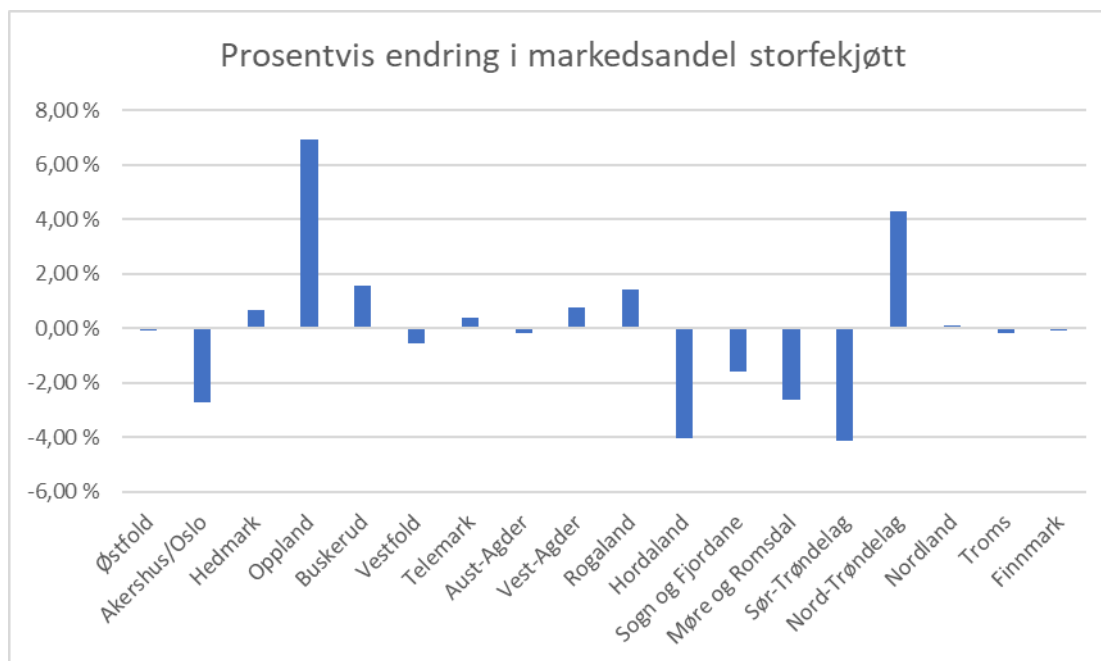
Figur 8 viser at markedsandelene for melk har holdt seg relativt stabile. De minimale endringene kan komme av at inndelingen av produksjonsregionene har endret seg noe gjennom perioden. I tillegg blir en gitt andel av kvoten ved kvotesalg solgt til staten. I enkelte år har staten holdt på disse andelene for å redusere kvotemengden totalt, og det kan forklare at det har skjedd noen små endringer i mengdene innad i regionene (Eltun, Landbruksdirektoratet, personlig kommunikasjon).



Figur 9: Markedsandel storfekjøtt fylkesvis 1989-2017

Kilde: (NIBIO, 2019a)

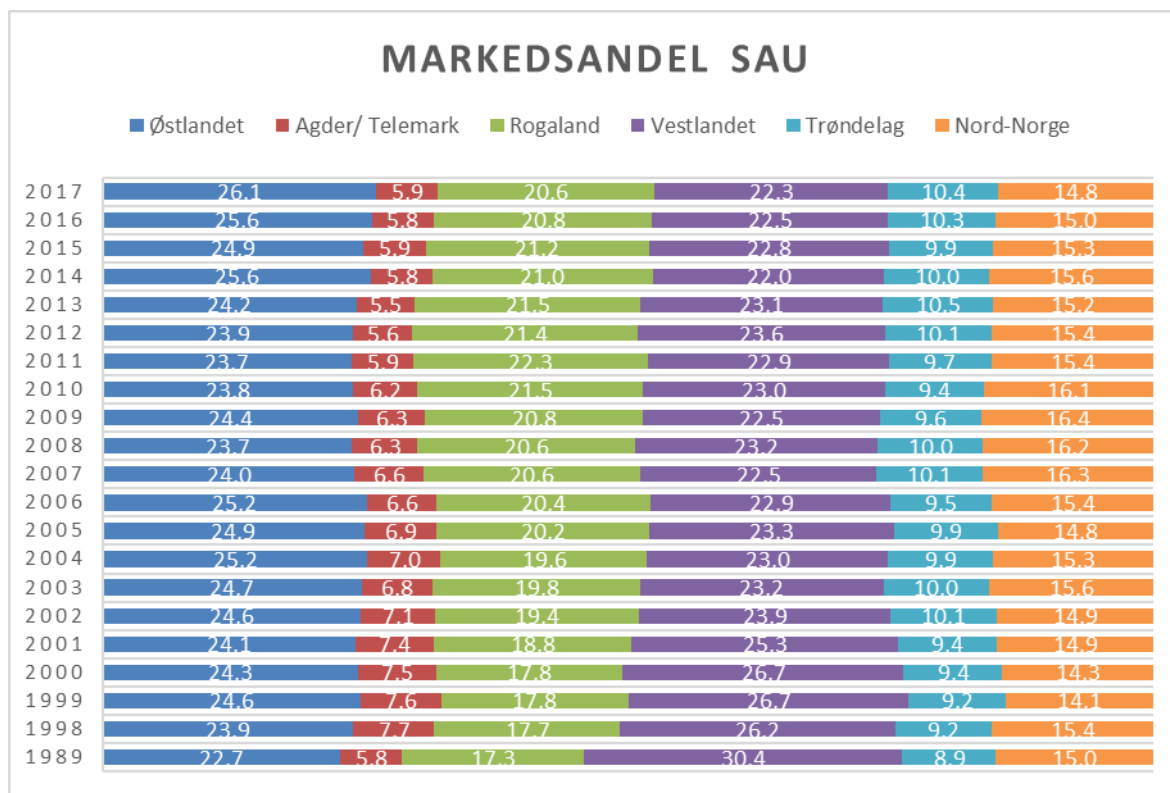
Vi ser i figur 9 at markedsandelene i storfekjøttproduksjon har omfordelt seg litt. De største forskyvningene har som figuren viser kommet mellom 1989 og 1998. Vi ser at spesielt Sør-Trøndelag, Hordaland, og Akershus/Oslo opplevde en relativt stor nedgang på 1990-tallet. Nord-Trøndelag og Oppland økte sin andel disse årene. Fra 1999 er det mindre endringer. Hedmark og Oppland økte sin andel noe fra 2013 og frem til 2017. Ellers har andelene holdt seg ganske stabile.



Figur 10: Prosentvis endring i markedsandel storfekjøtt fra 1989-2017

Kilde: (NIBIO, 2019a)

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland har samlet ca. 8% lavere markedsandel i 2017 enn i 1989. Oppland har gått opp ca. 7%. Sør-Trøndelag har gått ned 4%, mens Nord-Trøndelag har gått opp nesten 4%. Andelene i de typiske kornområdene på Østlandet (Østfold, Akershus/Oslo, Vestfold, Hedmark og Buskerud) har for det meste holdt seg stabile, selv om det har vært litt vekst enkelte steder. Akershus/Oslo har sett en nedgang på nesten 3%. De andre fylkene har ligget relativt stabilt i perioden.



Figur 11: Markedsandel sauekjøtt fylkesvis 1989-2017

Kilde: (NIBIO, 2019a)

Det har også skjedd en omfordeling av produksjonen når det gjelder sauekjøtt. Vestlandet har hatt en reduksjon i sin markedsandel, Rogaland og Østlandet har økt mens de andre har holdt seg forholdsvis stabile.

5.1.5 Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor har sett på den regionale fordelingen slik den har utviklet seg gjennom ulike indikatorer. Som vi har sett har kornarealet gått gradvis ned fra 1991. Som det fremgår av statistikken er det trolig at noe av dette skyldes en omlegging fra korn til gras, men det er ikke snakk om store endringer. Samtidig er det viktig å huske at det også i kornområdene fins områder som egner seg best til grovforproduksjonen. Kutallet har også vokst i kornområdene, mens det har minket i grasområdene. Markedsandelene på melk og kjøtt har også blitt omfordelt til en viss grad, men ikke relativt mye. Med de regionale agronomiske forutsetningene tatt i betraktning, at kornområdene også har fortinn når det gjelder husdyrhold, vil resultatene i 5.1 tolkes dithen at det er den relative stabiliteten, heller enn endring i den regionale arbeidsdelingen, som må forklares. Samtidig må det bemerkes at endringen som har skjedd har sine grunner, noe som også vil bli belyst.

5.2 Faktorer som påvirker den regionale arbeidsdelingen

Kanaliseringspolitikken er tett knyttet til måloppnåelsen av både landbruk over hele landet og matsikkerhet, som i en eller annen form har vært blitt trukket frem som sentrale for norsk landbruk både i St. prp. 8 (1993, s. 18), St. meld. 19 (2000b, s. 8), Meld. St. 9 (2011, s. 14) og Meld. St. 11 (2016, s. 9). Disse målene er viktige i det som av noen omtales som multifunksjonalismen, der landbruket ikke bare står for matproduksjon, men også kaster av seg bieffekter som levende bygder og kulturlandskap (Rønningen & Burton, 2013, s. 67-68). Arnoldussen et. al. (2014, s. 79-80) har vist at det kan være en motsetning mellom disse målene når det gjelder virkemiddelutformingen. Dersom man vektlegger selvforsyningsgraden mener de man bør benytte tilskudd som tilrettelegger for produksjon av et stort volum, altså et pristilskudd. Dersom man ønsker å vektlegge økt arealbruk og landbruk i hele landet, er det mest hensiktsmessig med virkemidler som premierer arealbruk, som arealtilskuddet. De trekker likevel frem at kanaliseringspolitikken er sentral når det gjelder begge målsetningene. Det samme gjør Vik, Zahl-Thanem, og Almaas (2017, s. 13).

Nedenfor vil det komme en gjennomgang av de ulike faktorene som virker inn på den regionale fordelingen.

5.2.1 Den regionale arbeidsdelingen i stortingsmeldinger

En gjennomgang viser at målet om en geografisk produksjonsfordeling i landbruket nevnes i alle stortingsmeldingene- og proposisjonene som har kommet i løpet av perioden. Dette trekkes også fram av Huus (2019): «Det har vært uttrykt politisk enighet om at den regionale produksjonsfordelingen skal ligge fast».

I Øyangens (Ap), St.prp. 8 «Landbruk i utvikling» står det at hovedtrekkene i den regionale fordelingen er nødvendig for å opprettholde et høyt jordbruksareal (Landbruksdepartementet, 1993, s. 18, 22). Forut for St.prp. 8 ble det som nevnt utarbeidet en NOU, under ledelse av Håvard Alstadheim. 1990-tallets landbrukspolitikk trekkes av informantene fram som et skifte (Løvstad, 2019; Sandvik, 2019; Huus, 2019, Grue, 2019). Derfor må drøftingene rundt den regionale arbeidsdelingen i utredningen beskrives nærmere. Alstadheim-utvalget drøftet regional omfordeling som en måte å redusere kostnadene i jordbruket ved at det ville utnyttet arealene mer effektivt, samt ha positive regionale miljøeffekter. Samtidig ville det kreve økt import av korn til fôr og mat. Det ble ansett for å ha for store negative konsekvenser for det de anså som det overordnede målet for jordbruket, nemlig matvaresikkerheten. De anbefalte derfor at jordbruksarealet som allerede ble drevet burde opprettholdes (NOU 1991: 2 B, s. 330,

335-336). «En opprettholdelse av jordbruksarealet vil indirekte kreve at hovedtrekkene i den regionale fordelingen av jordbruksproduksjonen, og dermed landbruksproduksjonens distriktspolitiske betydning, opprettholdes» (NOU 1991: 2 B, s. 336). De fremholder likevel at produksjoner med store krav til transport og liten distriktspolitisk betydning kan vurderes lokalisert nærmere arealer med fôrproduksjon (NOU 1991: 2 B, s. 336). Administrasjonsdepartementet gikk i behandlingen av Øyangens stortingsmelding inn for en forsiktig rekanalisering, men dette ble forkastet (Grue, 2014b, s. 106).

Grue (2019) uttalte i intervju at han anser fraværet av en konsistent politikk mot et konkret produksjonsmål eller mål om selvforsyningsgrad i Øyangens stortingsmelding som den viktigste grunnen til nedgangen i kornarealet. Grue hevder at denne politikken som ble foreslått i Alstadheim-utvalget og deretter nedfelt i stortingsmeldingen i 1993 innebar et rom for å nedprioritere kornproduksjonen, og «Det var ingen som kunne si at denne reduksjonen var i strid med landbrukspolitikken som hadde blitt trukket opp. Det er det viktige i det store bildet.» (Grue, 2019).

I Gjønnes (KrF) og Hanssens (Ap) stortingsmelding uttales det at den geografiske produksjonsfordelingen skal opprettholdes basert på hovedtrekkene ved datidens arbeidsdeling. Samtidig nevnes miljøproblemene knyttet til kanalisering av produksjonen og det legges inn et forbehold om at kostnaden ved et aktivt landbruk i hele landet må vurderes mot andre viktige samfunns mål (Landbruksdepartementet, 2000b, s. 112-113). I «Velkommen til bords», Brekks (Sp) stortingsmelding fra 2011, legges det vekt på landbrukets distriktspolitiske effekt og nødvendigheten av en sterkere distriktsprofil, og at den geografiske produksjonsfordelingen skal videreføres (Landbruks- og matdepartementet, 2011, s. 46-47, 75). Dales (FrP) stortingsmelding fra 2016 påpekte at regjeringen vil: «sikre grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen.» (Landbruks- og matdepartementet, 2016, s. 74).

Kort oppsummert viser dette at styringsdokumentene i perioden har vært klare på at geografisk produksjonsfordeling er et prinsipp som landbrukspolitikken skal rette seg etter. Dette er en viktig og interessant faktor som ikke bare setter rammene for politikken som føres, men også signaliserer stabilitet for bøndene.

5.2.2 Økonomiske virkemidler i kanaliseringspolitikken

Både Sandvik (2019) og Huus (2019) uttalte i intervju at noe av bakgrunnen for en viss omlegging av landbrukspolitikken på 1990-tallet var tilpasning til et mulig EU-medlemskap, selv om det ikke var uttalt. For at norsk landbruk skulle omstilles til å bedre kunne konkurrere med Europas lavere matvarepriser og rette seg mot

internasjonale rammevilkår måtte flere av ordningene som hadde lang tradisjon endres (Almås, 2002, s. 339-340). Før 1994 var det lettere å benytte seg av prispolitiske virkemiddel i kanaliseringspolitikken (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 27). Etter at Norge hadde inngått avtale med WTO i 1994, måtte importvernet legges om fra kvantitative til tollbaserte satser. Produksjonsstøtte, for eksempel på korn, måtte byttes gradvis ut med produksjonsuavhengige støtteformer, som for eksempel arealtilskudd (Almås, 2002, s. 340; Grue, 2014b, s. 142-143, 153). En gradvis overgang fra pristilskudd til arealtilskudd ble også anbefalt av Alstadheim-utvalget, da tanken var at dette vil påvirke markedstilpasningen i mindre grad (NOU 1991: 2 B, s. 362-364). Problemene med overproduksjon og miljøproblemer i landbruket på 1980-tallet førte til at støtte til mer ekstensiv drift av jordbruksarealene gjennom mengdeuavhengig arealstøtte, heller enn mengdeavhengig produksjonsstøtte, fremsto som en god dreining i landbrukspolitikken. Denne ordningen ble derfor innført i 1989 og arealtilskuddets størrelse økte veldig utover 1990-tallet (Tenge et al., 2016, s. 17, 19, 24-25). Løvstad (2019) uttalte i intervju at det fram mot toppen i kornarealets størrelse i 1991 hadde blitt dyrket korn på områder det aldri skulle vært dyrket korn på. Gevinsten i arbeidsdelingen mellom regionene, som kanaliseringspolitikken var innrettet mot, hadde blitt hentet ut. Dette er også Vatns (1989, s. 19) oppfatning, og det kan tolkes som en reaksjon på de negative miljømessige konsekvensene av kanaliseringspolitikken (s. 123). Huus (2019) uttalte i intervju at erosjonsproblemer er et av de negative aspektene av kanaliseringspolitikken.

Under Gunnhild Øyangens virke som landbruksminister på 1990-tallet ble som nevnt kornprisen satt ned betraktelig. Det var handlingsrom til å bedre husdyrbøndernes inntektsgrunnlag, ved å senke kornprisen, og dermed også kostnaden på kraftfôr. Nedgangen i kornpris ble delvis kompensert av økt areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) (Almås, 2002, s. 336-340). Hvor stor den reelle nedgangen i kornøkonomien som følge av nedsatt kornpris var, er vanskelig å si da det er mange faktorer som spiller inn. Det er også ulike oppfatninger av hvor mye kornprisen ble satt ned i 1991, der det varierer mellom ca. 1 kr per kg (Stuve, 2013) og 52 øre per kg (Almås, 2002, s. 339).

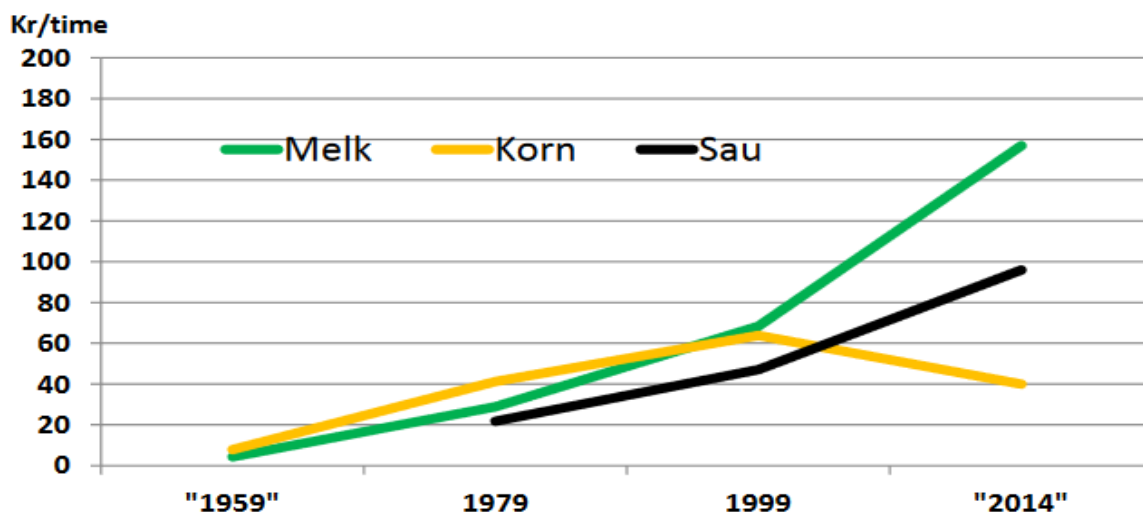
Grue (2019) kommenterte at reduksjonen i lønnsomheten i kornproduksjon utgjorde mer enn hva effekten av arealtilskuddet demmet opp for. Kompensasjonen var, ifølge Løvstad (2019), ikke tilstrekkelig, noe som førte til at kornøkonomien ble svekket og dette var medvirkende i nedgangen i kornareal. Dette synet deler han med Huus (2019), som påpeker at «det har gjort at det har blitt mindre interessant å drive med korn». Huus (2019) mener at dersom AK-tilskuddene hadde kompensert i større grad

ville utviklingen vært annerledes, ettersom denne tilskuddsordningen skal stimulere til at marginale områder vedlikeholdes.

Markedsordningen for korn som ble innført i 2001 innebærer at det fastsettes en målpris for korn som ved markedsbalanse skal hentes ut i markedet (Felleskjøpet, 2016; Grue, 2014b, s. 302-306). Frakttilskuddet skal gjøre korn- og kraftfôrpriser lik for hele landet, slik at lokalisering ikke skal være en kostnadsdrivende faktor for husdyrbønder i distriktene. Prisnedskrivningstilskuddet skal gjøre husdyrproduzentenes utgifter overkommelige, samt sørge for at norsk korn blir konkurransedyktig ved å senke prisen møllene betaler for norsk korn under verdensmarkedsprisen (Arnoldussen et al., 2014, s. 38-39). Både prisnedskrivings- og fraktutjevningstilskuddet skal bidra til å opprettholde den regionale produksjonsfordelingen (Landbruksdepartementet, 2000a, s. 3, 62).

Huus (2019) anser fraktutjevningstilskuddet som en sentral del av korn-kraftfôrpolitikken, ettersom det skaper like rammevilkår knyttet til kraftfôrforbruket. Han påpeker også at prisnedskrivningstilskuddet er nødvendig for å sørge for at balansen mellom husdyrbønder og kornprodusenter holdes ved like. På den måten utnyttes norsk korn til kraftfôr, samtidig som økonomien i de to produksjonene ikke går hardere utover hverandre. For å unngå at den enes brød blir den andres død, må økning i målpris på korn møtes med en tilsvarende økning på prisnedskrivningstilskuddet for at kostnadene i husdyrholdet ikke skal øke (Prestegard, 2016, s. 66).

Det var på 1990-tallet rom for å omfordele noe av lønnsomheten internt i jordbruket, ettersom kornøkonomien før 1990 hadde vært mye bedre enn for husdyrbøndene (Almås, 2002, s. 339-340). Rundt år 2000 hadde kornprodusenter fortsatt en bedre inntekt regnet i vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, men dette endret seg mellom 2000 og 2012, ettersom kornbøndene ikke hadde en økning i inntektsvekst (Bioforsk, 2013, s. 38-39).



Figur 12: Lønnsevne pr. time for melke-, saue- og kornbruk med i driftsgranskingene

Kilde: (Stabbetorp & Huus, 2015, s. 4)

5.2.3 Melkekvoteordningen

Melkenæringa er bærebjelken i norsk landbruk og dermed veldig viktig for landbruk over hele landet (Fjellhammer & Thuen, 2014, s. 4; Landbruks- og matdepartementet, 2011, s. 117). Man opplevde rundt 1980 en økning i samlet produksjonsmengde som oversteg produksjonsmålet. Dette kom bl.a. av opptrappingsvedtaket fra 1975, og gjorde det klart at et nytt virkemiddel måtte inn for å regulere produksjonen (Almås, 2002, s. 282; Grue, 2014a, s. 332-333). Melkekvoteordningen ble opprettet i 1983 etter å ha vært diskutert som et mulig alternativ for å balansere markedet i lang tid. Av den grunn var det også godt utredet og hadde sterk oppslutning ikke bare politisk, men også i jordbruket som fikk ansvaret for markedsbalanseringen fra 1983 (Grue, 2014a, s. 321-323, 328, 336). Det ble innført en to-prisordning, som innebar at man fikk én pris for melk levert innenfor kvoten, og en lavere pris per liter melk levert som oversteg kvoten (Landbruksdirektoratet, 2015, s. 20).

Melkekvoteordningen trekkes fram av de fleste informantene som en avgjørende faktor i at den regionale arbeidsdelingen har holdt seg såpass stabil. Grue (2019) hevder at en grunn til at man ikke fikk en rekanalisering når lønnsomheten i korn gikk ned, var stivheten som lå forankret i melkenæringen, ettersom kvoteandelen per region har vært låst. Sandvik (2019) sier at kvoteregionene har ført til at kanaliseringspolitikken har hatt stor effekt. Huus (2019) trekker fram at melkekvoteregionene har låst den regionale omfordelingen av markedsandeler i melkenæringen.

Åpningene for kjøp/salg og leie av kvoter på 2000-tallet førte til en strukturutvikling innenfor landbruket som på mange måter hadde blitt utsatt tidligere under den mindre fleksible kvoteordningen (Grue, 2014b, s. 359, 364-365). I jordbruksoppgjøret 2017 ble det gjennomført en reduksjon fra 18 til 14 kvoteregioner (Landbruksdirektoratet, 2019b). Dette utelates fra analysen da det ikke har gått lang nok tid for å se eventuelle virkninger.

Tabell 4: Tidslinje melkekvoteordningen

År	Endringer i melkekvoteordningen
1983	Melkekvoteordningen ble opprettet
1997	Kjøp og salg via staten gjennom 9 regioner
1999	Kvoteregionene inndelt etter fylkesgrensene
2000	St. meld. nr. 19 trekker frem at økt fleksibilitet er nødvendig for at kvoteordningen skal bestå, leie av kvoter vurderes
2003	Kjøp og salg mellom produsenter innenfor samme region innført
2005	Akershus, Oslo, Østfold og Vestfold slått sammen til en region
2009	Regioner igjen inndelt etter fylkesnivå, med unntak av Akershus og Oslo, som utgjør en region
2009	Kvoteteleie mellom produsenter innført
2014	Kvotetaket hevet til 900.000 liter per foretak
2017	Reduksjon fra 18 til 14 kvoteregioner

Kilde: (Landbruks- og matdepartementet, 2018b, s. 12, 50; Landbruksdepartementet, 2000b, s. 92-93)

Kvotepriene varierer mellom ulike regioner. Enkel økonomisk teori om tilbud og etterspørsel tilsier at ulik betalingsvillighet på melkekvoter mellom regioner ville, uten et regelverk som forbyr salg og leie ut av regionen, ført til forflytning av kvoter og dermed en svekket regional arbeidsdeling. Landbruks- og matdepartementets (2018b, s. 30-31) og Landbruksdirektoratets (2015, s. 39-40) rapporter om

melkekvoteordningen presenterer tall på prisutviklingen på leie og salg av kvoter⁶. Sistnevnte rapport antar at ved større regioner ville ulik betalingsvillighet trolig ha ført til kvoteforflytning mellom regioner (Landbruksdirektoratet, 2015, s. 66). Tallene viser at Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal stort sett har hatt lavere pris sammenlignet med de andre fylkene. Prisforskjeller mellom regionene har holdt seg over tid (Grue, 2014b, s. 368).

Ved å se på prisene 27.03.19 på melkebørs.no, ser vi at forskjellen mellom eksempelvis nabofylkene Rogaland og Aust- og Vest-Agder er 8,60 kr/l (Melkebørs, 2019). Ved et gjennomsnittlig kvotekjøp i de to regionene vil en kvote på 50.000 liter være 430.000 kr. billigere i Agder enn i Rogaland.

5.2.4 Forhandlingsinstituttet

Hovedavtalen fra 1950 slo fast at jordbrukets organisasjoner skulle delta i forhandlinger med staten i utformingen av priser, tilskudd, markedsregulering og lignende (Prestegard, 2016, s. 54-55). Dette er korporatisme som kan defineres som en «institusjonalisert og privilegert integrasjon av organiserte interesser i utforming og/ eller iverksetting av offentlig politikk» (Christiansen et al., 2010, s. 27). Jordbruket (Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag) legger frem ett felles krav, utarbeidet på bakgrunn av deres respektive opprinnelige krav, også legger staten frem sitt tilbud, før de møtes i forhandlinger. Der kan en eller begge organisasjonene komme til avtale eller enkeltvis trekke seg fra forhandlinger. Jordbruksavtalen behandles avslutningsvis av Stortinget (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Forhandlingsinstituttet innebærer en treghet, ettersom det i praksis forhandles med utgangspunkt i tidligere avtaler (Vik, 2016, s. 24). Dette kan kalles inkrementalisme, og betegner fenomenet at offentlige budsjettposter er preget av gradvise og relativt små endringer fra foregående til nåværende budsjett (Røste, 2013, s. 161-162). Farsund (2014, s. 103) omtaler avtaleinstitusjonen som robust og veldig betydningsfull for stabiliteten i landbrukspolitikken. Det kom også frem i intervjuet med den tidligere forhandlingslederen for staten at det er «uhyre vanskelig for jordbruksorganisasjonene å være med på endringer som reduserer rammevilkårene for deres produsenter.» (Grue, 2019).

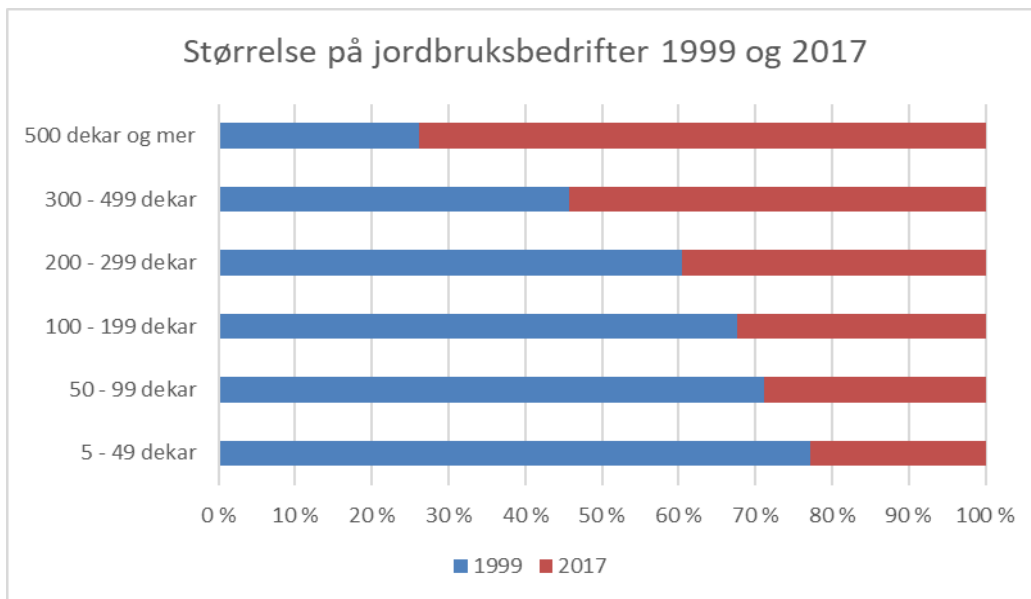
⁶ Statistikken som presenteres er, ifølge forfatterne av rapporten, basert på et svært begrenset omfang, og er derfor ikke representativt (Landbruks- og matdepartementet, 2018b, s. 29)

5.2.5 Teknologisk og strukturell utvikling

En annen faktor som påvirker utformingen av norsk landbruk er den teknologiske utviklingen. Melkeroboten har opplevd en stor økning i Norge og andelen melk fra melkerobot var i 2018 50% (Haug, 2018). Roboten frigjør tid for andre arbeidsoppgaver, arbeid utenom bruket eller fritid. Dette gjør bondens hverdag mer fleksibel noe som åpner for en livsstil som passer bedre med et familieliv, enn hva faste melketider gjør (Hårstad, 2019, s. 49). For å gjøre investeringen i robot økonomisk lønnsom og utnytte kapasiteten, må produksjonen være av et visst volum, og besetningen bør derfor være mellom 45 og 60 kyr (Landbruksdirektoratet, 2015, s. 55; Stræte et al., 2017, s. 232). Dette er strukturdrivende, ettersom bønder som vil legge til rette for en friere hverdag og en akseptabel inntekt fra gårdsdrifta gjerne må bygge ut kapasitet ved nye anlegg og innkjøp eller leie av kvote og areal for å legitimere investeringen. Huus (2019) nevner at fokuset på effektiv produksjon har ført til at investeringer i melkerobot eller nye driftsbygninger må legitimeres gjennom en større besetning, selv om han er usikker på hvor betydningsfullt det er for den regionale arbeidsdelingen.

Rundballeteknologien har åpnet for at også grovfôr, som ved silolegging i stor grad var bundet til lokaliseringen av åkeren, nå kan hentes fra arealer som ligger lengre unna egen driftsbygning. I tillegg kan rundballer transporteres over lange avstander og derfor kan bønder i produktive områder produsere gras og selge til andre mindre produktive områder (Stabbetorp & Huus, 2015, s. 5).

Både Huus (2019), Sandvik (2019), Løvstad (2019) og Grue (2019) påpeker at den teknologiske utviklingen og mekaniseringen har ført til at små jordlapper går ut av produksjon fordi det ofte anses som upraktisk å drive. Avkastningen ved å drive dårlig arronderte arealer kan ha virket inn på at en del jordbruksareal har gått ut av drift. En strukturutvikling med større og større bruk kan ha innvirkning på den regionale arbeidsdelingen, ved at de mest produktive områder har enklere for å utnytte seg av stordriftsfordelene, og derfor tjener mest på en landbrukspolitik som legger opp til dette. Løvstad (2019) uttaler i intervju at landbruks-politikkens utvikling har lagt opp til at stort er bra, og «hvor finner du de store bruka, jo du finner de i de beste områdene». Sandvik (2019) påpeker i intervju at: «Vestlandslandbruket fanges ikke opp av ammekuinsentivene, for det er ikke så mange som har ressurser til å gjøre det lønnsomt». Som vi ser av figur 13 har det skjedd en stor strukturutvikling de siste 20 årene.



Figur 13: Størrelse på jordbruksbedrifter 1999 og 2017

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019b)

Tabell 5: Gjennomsnittlig gårdsstørrelse 2017

Fylke	Gjennomsnittlig dekar per jordbruksbedrift
Akershus og Oslo	367,0
Østfold	336,0
Hedmark	332,5
Finnmark	304,3
Vestfold	292,0
Nord-Trøndelag	287,1
Troms	270,5
Nordland	269,5

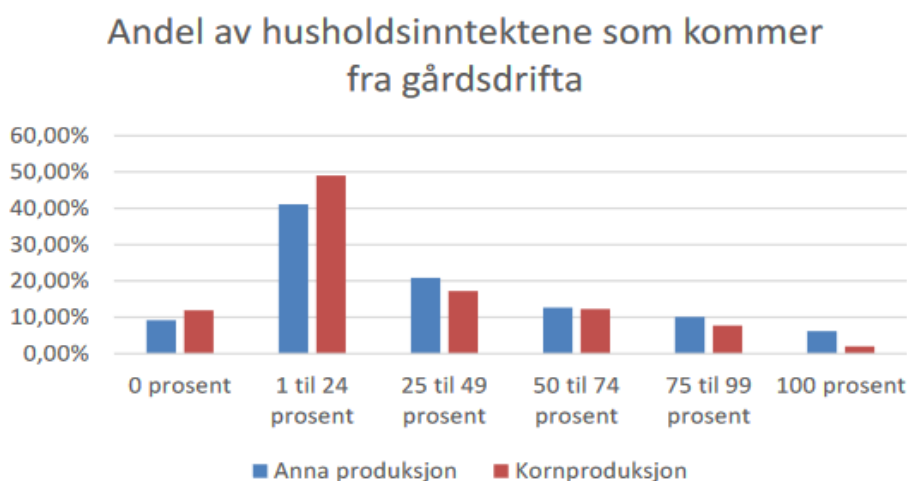
Sør-Trøndelag	263,9
Rogaland	237,9
Buskerud	233,9
Oppland	224,2
Møre og Romsdal	211,5
Telemark	173,4
Vest-Agder	173,0
Aust-Agder	160,2
Sogn og Fjordane	148,4
Hordaland	132,2

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2019a)

5.2.6 Arbeidsmarked utenfor bruket

Arbeidsmarkedet er en del av samfunnsforholdene utenfor landbruket som vil ha en innvirkning aktørene, da det åpner for at aktørene henter deler av eller hele inntekten utenfor gården. I denne rapportens sammenheng ligger fokuset på en regional arbeidsdeling mellom produksjoner og regioner. Et viktig poeng når det gjelder strukturen i landbruket er at biinntekter utgjør en vesentlig del av inntektsgrunnlaget for mange bønder, og dette varierer mellom produksjonstypene. Huus (2019), Sandvik (2019) og Løvstad (2019) mener det er viktig å se utviklingen i den regionale arbeidsdelingen i sammenheng med arbeidsmarkedet rundt de ulike områdene. Arbeidsmarkedet er større og bedre i de sentrale områdene, hvor også det meste av kornproduksjonen befinner seg (Løvstad, 2019).

Disse påstandene fra informantene støttes av tidligere forskning som også viser at kornproduksjon befinner seg i områder med et godt arbeidsmarkedet utenfor jordbruket.

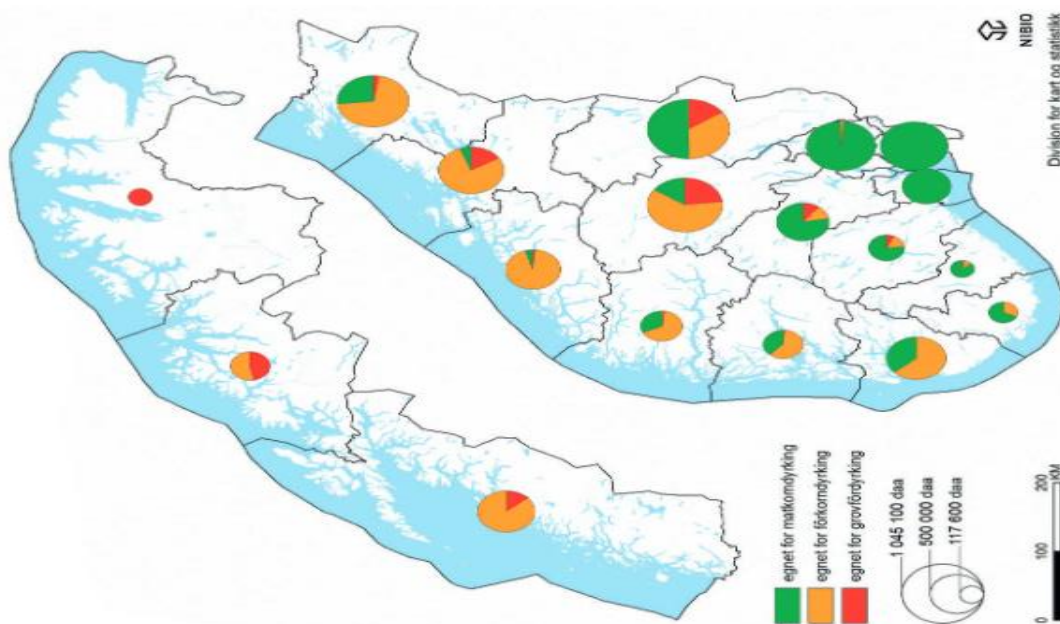
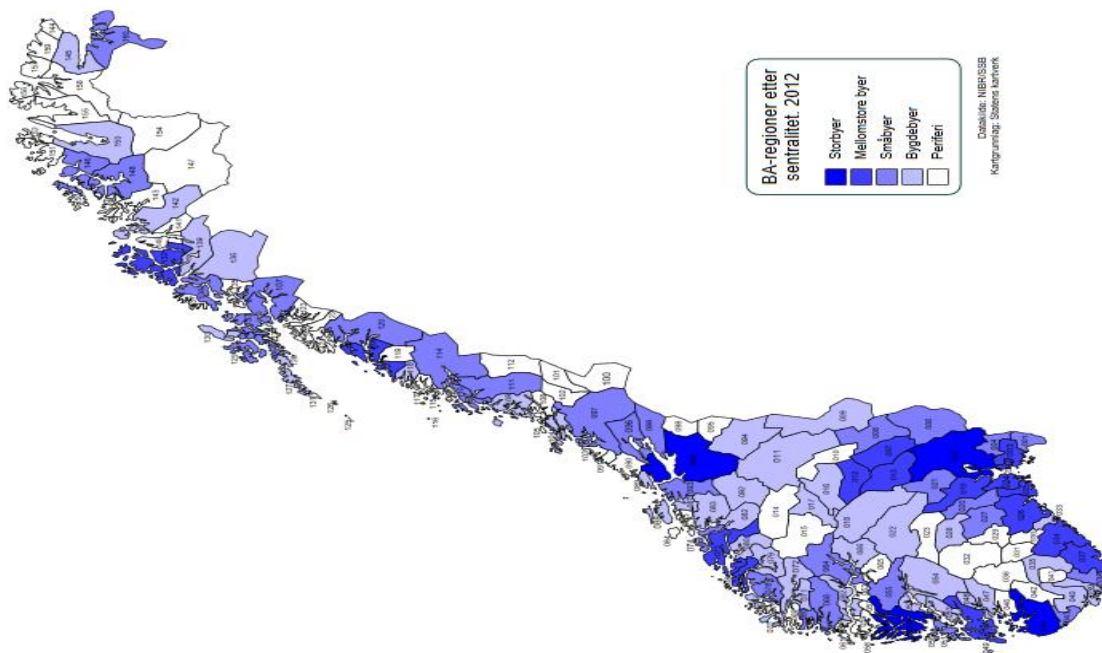


Figur 14: Andel av husholdningsinntekt som kommer fra gårdsdriften (2016)

Kilde: (Vik, 2016, s. 29)

Som vi kan se henter kornbønder inntekter fra andre kilder i større grad enn andre produksjoner. Grunnen er at det er lettere å kombinere kornproduksjon med andre inntekter (Vatn, 1989, s. 125). I tillegg gjør varierende kornavlinger og mindre inntekter på et gjennomsnittlig kornbruk sammenlignet med andre produksjoner det mer nødvendig med biinntekter (Forbord & Vik, 2017, s. 553-554). Dette er en av fysiske strukturene utenfor landbruket som vil påvirke aktørenes tilpasning.

Bildene nedenfor viser hvordan de sterkeste bo- og arbeidsmarkedsregionene sammenfaller med områdene best egnet for korndyrking.



Figur 15: Bo- og arbeidsmarkedsregioner og fylkenes egnethet for dyrking

Kilde: (Gundersen & Jukvam, 2013, s. 76; Landbruks- og matdepartementet, 2016, s. 29)

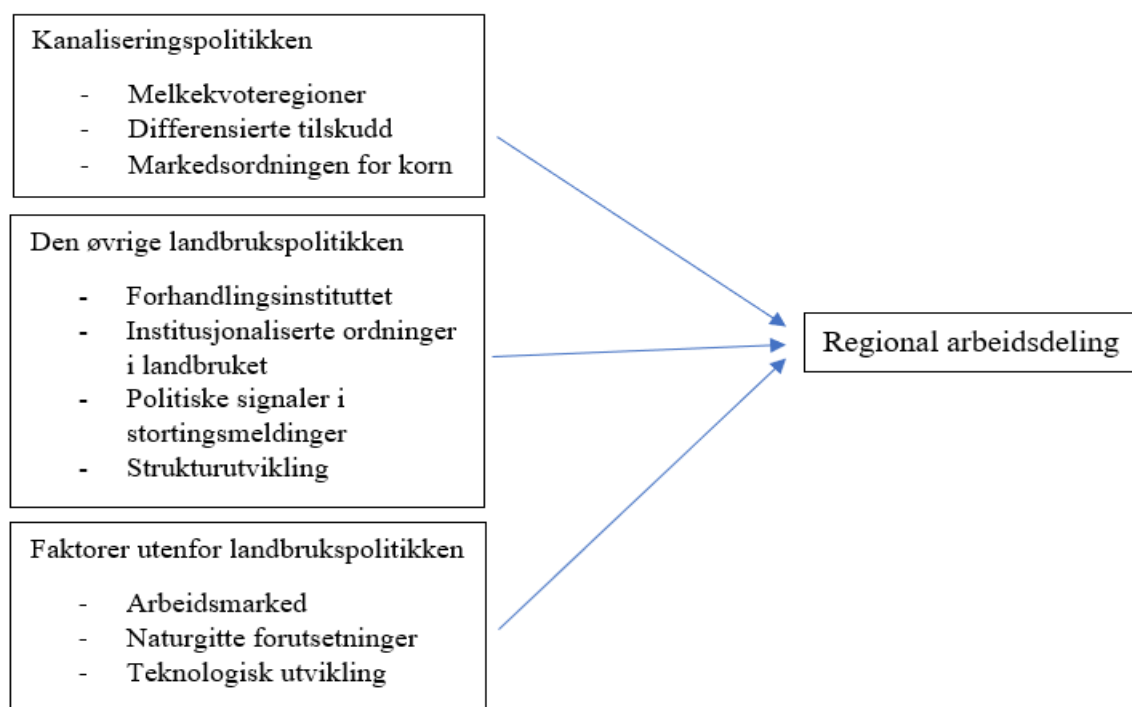
5.2.7 Oppsummering

Denne gjennomgangen har vist at reduksjonen i kornpris ikke ble fullt ut kompensert av økte arealtilskudd. Andre økonomiske virkemidler som prisnedskrivings- fraktutjevnings- og husdyrtilskudd har blitt benyttet for å utjevne regionale forskjeller, og målet om en regional arbeidsdeling har vært uttrykt i alle stortingsmeldinger i perioden. Den normative melkevotordningen hindrer regional forflytning av melkevoter. Samtidig bidrar fysiske strukturer som teknologisk utvikling til at gårdene blir større og muligens at marginale områder går ut av drift. Arbeidsmarkedet utenfor jordbruket og strukturen i landbruket i 1990 har trolig medvirket til den relative stabiliteten i den regionale arbeidsdelingen. Disse sammenhengene vil diskuteres videre nedenfor.

6. Diskusjon

Denne rapportens mål er å få et overblikk over det som har skjedd i denne perioden og forklare hvordan utviklingen har skjedd ved hjelp av statsvitenskapelig teori. Det tas utgangspunkt i at aktørens handlingsrom bestemmes av mange ulike faktorer, deriblant kanaliseringspolitikken. Sammen fører disse faktorene til bøndenes aggregerte tilpasning som resulterer i den gitte regionale arbeidsdelingen. I tråd med den abduktive forskningslogikken har jeg startet med å kartlegge den regionale arbeidsdelingen, før jeg har søkt etter årsakssammenhenger som har ført til den regionale arbeidsdelingens utvikling i denne perioden. Dette har ført til at det har blitt oppdaget flere forklaringer på at den regionale arbeidsdelingen har blitt som den har. Gjennomgangen viser at det til tross for en viss omfordeling har vært en nokså stabil regional arbeidsdeling når det gjelder markedsandeler. I alle intervju ble det slått fast at den regionale fordelingen av jordbruksproduksjonen i norsk landbruk fortsatt er en realitet, selv om de erkjenner at det har skjedd endringer i ulik grad. Det har helt klart og naturlig nok skjedd endringer i sammensetningen av landbruket, men prinsippet om at produksjonen skal fordeles i hele landet har ligget fast hele perioden. Diskusjonsdelen vil beskrive hvordan kanaliseringspolitikken og de andre faktorene som er beskrevet ovenfor har virket inn mot den regionale arbeidsdelingen. Indikatorene og faktorene som er presentert i kapittel 5 vil ses i sammenheng for å forstå det helhetlige bildet. Årsakssammenhengene som har ledet frem til dagens situasjon blir diskutert og beskrevet i lys av teori nedenfor.

Analysemodell



6.1 Konsekvensene av 1990-tallets landbrukspolitik

Som det fremgår i kapittel 5.1.1 og 5.2.2 ble kornproduksjonen nedprioritert i landbrukspolitikken på 1990-tallet og i stortingsmeldingen som kom i 1993. Løvstad (2019) uttalte i intervju at ved toppen av kornarealets størrelse på starten av 1990-tallet: «dyrka vi korn på arealer som det egentlig ikke skulle vært dyrka korn på». Dette kan med andre ord tyde på at ettersom denne analysen går inn i knekkpunktet for kornarealets utvikling, så var det et kunstig høyt kornareal rundt 1990. Dette blir forsterket av et økende fokus på slutten av 1980-tallet på at produksjonsspesialisering hadde ført til negative miljømessige konsekvenser. På grunn av gode kornpriser var det trolig en del områder i kornområdene som var like hensiktsmessige til grovfôr som korn, og som da i tiden etter kornprisen ble redusert har blitt lagt om til beiter og gras. I perioden etter kornøkonomien ble svekket har kornarealet blitt redusert. For den regionale arbeidsdelingens del var den største og mest dramatiske endringen nedgangen i kornpris. Når dette er sagt, så må det gjentas at overgangen til digitalt kartverk mellom 2005-2014 har bidratt til å øke den observerte arealnedgangen, noe som vanskeliggjør tolkningen.

Fra 1959 var lønnsevnen hos kornbønder bedre enn for både melk og kjøtt, og som vi ser av figur 12 så fikk også denne et knekkpunkt en gang på slutten av 1990-årene. Det kom som nevnt et skifte i landbrukspolitikken på 1990-tallet. Fokuset under Øyangen

var et lavere kostnadsnivå og et robust landbruk der bøndene skulle være selvstendige næringsdrivende, men samtidig skulle landbruk over hele landet opprettholdes. Kostnadene i husdyrholdet måtte reduseres. Dette ble gjort ved at kornprisen ble senket - og dermed også kraftfôrprisen redusert med 12-13 % i 1991/1992 - slik at det skjedde en omfordeling av kostnader og inntekter i landbruket, i favør husdyrbøndene (Landbruksdepartementet, 1993, s. 24).

De ovennevnte faktorene; en utilstrekkelig kompensasjon på en redusert kornpris, og dermed en svekket kornøkonomi, og et kornareal som var historisk og kanskje unaturlig høyt, førte til at kornarealet gikk ned fra 1991 og utover. Dette skjedde på tross av at AK-tilskuddets utforming tilsier at areal vil bli holdt i hevd, fordi det ga hver enkelt bonde støtte per dekar til å drive marginale jordlapper som ikke nødvendigvis var særlig produktive. Likevel var nedgangen i kornøkonomien for stor til at det ble lønnsomt å drive alt arealet som var drevet i 1991. Når kornøkonomien svekkes og den teknologiske utviklingen fører til større maskiner er det de små marginale jordlappene som først blir tatt ut av produksjon. Flere av disse små jordflekkene kan derfor ha egnet seg godt til beitemark for kyr eller sau, ettersom den økte avdråttene i melkeproduksjonen muliggjorde en spesialisert kjøttfeproduksjon.

Balansen mellom korn- og husdyrbønder som hadde virket fra etterkrigstiden ble forrykket. Skiftet i landbrukspolitikken under Øyangen kan defineres som et kritisk øyeblikk, der konteksten med WTO-forhandlinger og en nært forestående EU-avstemning muliggjorde et sporskifte innenfor kanaliseringspolitikken. Dette veivalget brakte med seg en hel virkemiddel-pakke som skulle ivareta de hensyn som den tidligere kanaliseringspolitikken hadde skapt. Som nevnt bygde den tidlige kanaliseringspolitikken delvis på prisforholdet mellom korn og melk (Vatn, 1989, s. 82, 123). Kanaliseringspolitikken virkemidler fra 1990-tallet forsøker i større grad å omgå at økte inntekter i kornproduksjon fører til økte kostnader i husdyrproduksjon gjennom prisedskrivning på korn og arealtilskudd heller enn kornpris. Disse virkemidlene berører fortsatt terrorbalansen, men fungerer mer indirekte ved at det flyttes på bevilgninger i jordbruksavtalen i den ene eller den andre næringen.

Det er også rimelig å anta at signalene som sendes gjennom Øyangens landbruksmelding (Landbruksdepartementet, 1993, s. 24-25) om at kornøkonomien må ned til fordel for lavere kostnader i husdyrproduksjonen er noe som hver enkelt bonde forholder seg til og retter seg etter. Som et informativt eller pedagogisk virkemiddel fungerer stortingsmeldingene som et uttrykk for politiske signaler. Effekten av politiske signaler er ifølge Vik (2016, s. 31) undervurderte. Nedgangen i

kornareal trenger derfor ikke å være basert på finkalkulering fra bøndenes side om hva som lønner seg, men en reaksjon på at næringa de arbeider innenfor vil bli nedprioritert i tiden fremover.

Grue uttalte i intervju at han anså det at man på 1990-tallet gikk bort fra et klart selvforsynings- og produksjonsmål i landbrukspolitikken som den viktigste grunnen til reduksjonen i kornarealet (Grue, 2019). Et tallfestet produksjonsmål ble forlatt i Alstadheim-utvalgets utredning (NOU 1991: 2 B, s. 618). Derfor ble også målet om en gitt selvforsyningsgrad foreslått avvirket, noe også Norges Bondelag til dels var med på (Grue, 2014b, s. 103). Med en stortingsmelding som ikke hadde et tallfestet produksjonsmål kunne kornprisen settes ned uten å ta hensyn til hvilke konsekvenser dette kunne ha for den totale kornproduksjonen. St. prop. 8 tok også til orde for å heller vektlegge selvforsyningssevne som mål på beredskap, der omstillingsmuligheter i forbruk og lagertilførsel ble trukket frem. Det skulle legges «mindre vekt på en løpende høy selvforsyningsgrad» (Landbruksdepartementet, 1993, s. 18). Vi ser i figur 6 at selvforsyningsgraden har blitt redusert siden 1990. Dette er en konsekvens av at kornarealet har gått ned, men som empirien har vist trenger ikke dette å samtidig bety at kanaliseringspolitikken er feilslått og at vi står ovenfor en rekanalisering.

Med dette som utgangspunkt er det interessant å drøfte hvilke faktorer som kan være blant forklaringene på hvorfor den regionale produksjonsfordelingen likevel har holdt seg så stabil.

6.2 Den «nye» kanaliseringspolitikken

De økonomiske virkemidlene bidrar til å utjevne de regionale forskjellene. Fraktutjevningstilskuddet medvirker i å sørge for at lokalisering av husdyrhold ikke påvirkes av avstanden til ressursgrunnet nødvendig for kraftfôrproduksjon. Bønder på Vestlandet og i Nord-Norge lider derfor ikke økonomisk på grunn av avstanden til kornproduksjonen. Dette må antas å virke for en opprettholdelse av den regionale arbeidsdelingen. Prisnedskrivningstilskuddet sørger for at det er lønnsomt å bruke norsk korn i kraftfôrproduksjonen, og opprettholder på den måten lønnsomheten i den næringen til en viss grad. Uten prisnedskrivningstilskuddet ville norske kornprodusenter opplevd en mye sterkere konkurranse i det internasjonale markedet og lønnsomheten i næringa ville vært enda lavere. Det påvirker og demper også den innebygde konflikten som ligger i «terrorbalansen» i norsk landbruk, som er diskutert ovenfor.

Videre bidrar de differensierte produksjonstilskuddene areal- og husdyrtilskudd til å utjevne inntektsforskjellene mellom produksjoner, størrelse og distrikt (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2010, s. 7). Et grep som er beskrivende for bruken av arealtilskuddet i kanalisierende øyemed, er å øke arealtilskuddet for korn og senke arealtilskuddet for grovfôr i sone 1, noe som ble gjort i jordbruksavtalen 2018-2019 (Landbruks- og matdepartementet, 2018a, s. 26). Arealtilskuddene er nå differensiert etter 8 soner (se vedlegg 1). Bønder som driver med grovfôr i sone 1 og 2 får i 2019 0 kr. per daa. i arealtilskudd, mens grovfôr-produserende bønder i sone 7 får 349 kr. per daa (se vedlegg 2). Differensierte tilskudd som distriktstilskudd melk, arealtilskudd grovfôr o.l. innebærer kun en indirekte utjevning i form av økte tilskudd fordelt etter områdenes topografiske og agronomiske forutsetninger. I motsetning til de økonomiske virkemidlene innebærer melkekvoteordningen en geografisk barriere som direkte umuliggjør en forflytning av markedsandeler mellom fylker.

Det kommer tydelig fram gjennom alle intervju og tidligere forskning at melkekvoteordningen står helt sentralt som en barriere for en regional omfordeling av matproduksjonen i Norge. Melkekvoteordningen, med geografisk avgrensede områder for omsetning av kvote, blir trukket frem som et av de viktigste politiske virkemidlene for opprettholdelse av den regionale produksjonsfordelingen (Arnoldussen et al., 2014, s. 38; Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 33-34). Uten melkekvoteordningen hevdes det at det ville foregått en større omfordeling av melkeproduksjon fra de mindre produktive områdene til sentrale og gunstige landbruksområder som kornområdene (Bunger & Tufte, 2016, s. 26-27; Grue, 2014b, s. 368). Forskjellene i prisen på kjøp og leie mellom ulike regioner tilsier at man ville kunne forvente en forflytning av kvoter mellom fylker uten melkekvoteordningen. I tillegg til å forhindre geografisk konsentrasjon av melkeproduksjonen sørger kvoteordningen for at melkebrukene ikke blir for store ved å sette et produksjonstak per foretak (Arnoldussen et al., 2014, s. 38). Produksjonstaket utgjør en kombinasjon av økonomiske og normative virkemidler ved at produksjon over kvoten medfører en overproduksjonsavgift (Landbruksdirektoratet, 2019b).

Landbruks- og matdepartementet satte i 2014 ned en arbeidsgruppe som skulle utrede alternative inndelinger av kvoteregionene. Om flytting av kvoter fra områder der markedsprisen og betalingsvilligheten er lav til områder med motsatte forutsetninger, sier arbeidsgruppen at: «ut fra den foreliggende informasjonen om kvotepriser og enhetskostnader, har ikke arbeidsgruppen grunnlag for å fastslå hvor omfattende slik flytting kan bli, hvor raskt den kan skje eller om slik flytting i seg selv kan medføre vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster» (Landbruksdirektoratet,

2015, s. 66). Erfaringene fra sammenslåingen av Vestfold, Østfold, Oslo og Akershus til Oslofjordregionen i 2005-2008, var at større regioner vil kunne føre til geografiske forskyvninger, og at senere regelendringer med en økning i kvotetaket under Solberg-regjeringen muligens kan forsterke slike effekter (Landbruksdirektoratet, 2015, s. 60).

Som et normativt virkemiddel med en økonomisk komponent bidrar melkekvoteordningen til at den regionale produksjonsfordelingen ikke har endret seg mer enn det har gjort. Ettersom melkekvote-regionene setter klare grenser for den regionale fordelingen av melk, har denne stått stille. De ulike regionene har opprettholdt sin markedsandel. Normative virkemidler, som retter seg mot individet, har høyere måloppnåelse enn om det er en generell ordening (Eckhoff, 1983, s. 68-70). Slik kvoteordningen nå er lagt opp har forvaltningsmyndighetene god kontroll på både markedsbalansen og den regionale fordelingen av melkeproduksjonen, da det ikke er mulig for den enkelte bonden å omgå regelverket og selge kvote utenfor regionen foretaket befinner seg i. Melkekvoteordningen er et politisk virkemiddel på makronivået som retter seg direkte inn mot individene og begrenser deres handlingsrom til å forflytte kvoten ut av kvote-regionene. Dette har igjen den virkningen at vi kan observere at den regionale produksjonsfordelingen av melk har ligget fast.

Denne ordningen har derfor en meget konserverende virkning på fordelingen av markedsandelene i melkesektoren. Fordelingen som var gjeldende da produksjonsregionene for melk ble satt i 1999 har i stor grad holdt seg stabile (se tabell 4). Av den grunn kan det bemerkes at spørvalget som ble gjort da det ble bestemt at kvote-regionene skulle følge fylkesgrensene var avgjørende for den regionale fordelingen i landbruket i dag. På bakgrunn av gjennomgangen av melkekvoteordningen, virkemiddelteori og sti-avhengigheten i systemet fremstår det som klart at melkekvoteordningen har stor forklaringskraft på den regionale arbeidsdelingen, og at uten denne ordningen ville det vært plausibelt å anta at de beste jordbruksområdene ville ha tiltrukket seg flere melkeprodusenter.

Som vi har sett har den geografiske fordelingen av melkeproduksjonen ligget stabilt. Det er kun denne næringa som er begrenset av stedbundne kvoter. Et interessant spørsmål blir da hva det er som gjør at det heller ikke i de andre næringene relevant for kanaliseringspolitikken har skjedd omveltende endringer. Forutsetningene for å drive jordbruk er bedre i de sentrale områdene, og korn har siden ca. 1999 hatt en lavere lønnssevne enn de andre produksjonene.

Det har vært en økning i kutallet på deler av Østlandet og Nord-Trøndelag, og nedgang på Vestlandet, Nord-Norge og Sør-Trøndelag. Selv om det er små endringer, tilsier det en viss omfordeling. De største endringene både i kutall og markedsandeler på storfekjøtt har kommet før kvoteregionene for melk ble innordnet fylkesvis i 1999. Dette er et viktig poeng som viser hvordan melkekvoteregionene påvirker den regionale arbeidsdelingen i landbruket. Endringene ser derfor først og fremst ut som om det kommer som følge av økt ammekuproduksjon. Det har skjedd en reduksjon i antallet melkekyr ettersom avdråtten har gått opp og den totale melkekvoten har gått litt ned. På grunn av at markedsandelene for melk per fylke har holdt seg stabile, burde dermed også melkekuandelen per fylke også være stabil. Det at noen fylker ikke har opplevd en reduksjon av det totale kutallet vil derfor tilsi at økningen må komme i kjøttproduksjonen. Det har skjedd en omfordeling av markedsandelene når det gjelder grovfôrbaserte kjøttslag, selv om denne er liten. Utviklingen er at deler av kjøttproduksjonen har beveget seg hovedsakelig fra Vestlandet til Østlandet, både når det gjelder sau og storfe. Når det gjelder storfekjøttproduksjonen er det kun Oppland på Østlandet som har opplevd nevneverdig vekst, og det meste av denne veksten kom på 1990-tallet. Oppland ligger i arealsone 3 og 5a, og består derfor av områder med både korn og grovfôr. Nedgangen i markedsandelen på storfekjøtt i Sør-Trøndelag, og økningen i markedsandel på storfekjøtt i Nord-Trøndelag skjer også hovedsakelig på 1990-tallet.

Økningen i ammekuholdet på Østlandet kan ifølge Huus (2019) bl.a. komme som en konsekvens av at det i 2011-2012 kom et fokus på å øke storfekjøttproduksjonen, og med dette ble det satt ned en ekspertgruppe for å utrede hvordan dette kan gjøres. Dette arbeidet hadde fokus på økt matproduksjon og ikke et regionalt fokus. Rapporten uttrykker at i en situasjon med underskudd på kjøtt er det «lite ønskelig med sterk styring av etableringen av nye besetninger» (Ekspertgruppe storfekjøtt, 2013, s. 38-39). Det er vanskelig å se at dette har gitt store utslag i statistikken ennå, selv om noe av veksten i markedsandeler storfekjøtt i Hedmark og Oppland kom etter 2013. Tregheten i systemet med å få innvilget innovasjonsmidler og oppbygging av driftsbygning og dyrebestand kan føre til en forsinket effekt.

Som jeg var inne på i innledningen har det blitt ytret bekymringer vedrørende kanaliseringspolitikken effektivitet, da det har fremkommet at den regionale arbeidsdelingen kanskje slår sprekker. Dette blir også omtalt som en mulig rekanalisering (Sunde, 2019a). Alle intervjuobjekter bemerket at den marginale økningen av ammekuhold i de typiske kornområdene ikke nødvendigvis betyr at korn byttes ut med gras. Det påpekes også at det fins brattlendte arealer i disse områdene

som ravedaler som ikke har blitt brukt til dyrking av korn, og som heller aldri burde bli det. Det er vanskelig å lese av statistikken hvilke områder som har blitt lagt om til gras i kornområdene. AgriAnalyse har i sin rapport om ammekuveksten fra 2008-2018 heller ikke funnet grunnlag for å omtale utviklingen som en rekanalisering. De bekrefter at det har skjedd en omfordeling, men finner ikke mange tegn på at det er en klar sammenheng mellom økningen i ammekuproduksjon og reduksjonen i kornareal (Haarsaker, 2019, s. 39-40).

Omfordelingen kan ifølge Huus (2018) ikke tilskrives jordbruksoppgjørene og innretningen på tilskuddene. Nedgangen i kornpris på 1990-tallet og utviklingen i den relative lønnsevnen i de ulike næringene (figur 12) kunne tenkes å bety at flere ville legge om fra korn til melk- og/eller kjøttproduksjon, men det har ikke skjedd noe som på bakgrunn av datamaterialet kan kalles en rekanalisering. Melkenæringa har vært en bærebjelke for norsk landbruk og lokaliseringen av melkebrukene har derfor stor betydning for hvordan landbrukets utforming er i helhet. Det er rimelig å anta at melkekvoteregionene har hatt sterk innvirkning på utviklingen i fordelingen også av storfekjøttproduksjonen, spesielt med tanke på at kombinasjonsbrukene som på grunn av kombinasjonskua (NRF) sine kvaliteter har bidratt til begge næringene. Ettersom melkeproduksjonen er låst gjennom melkekvoteregionene, blir da også storfekjøttproduksjonen til dels låst.

6.3 De institusjonelle rammene og den regionale arbeidsdelingen

De institusjonelle rammene som landbrukspolitikken opererer innenfor er medvirkende til en konservering av *status quo*. Stortingsmeldinger trekker opp hovedlinjene for den framtidige landbrukspolitikken for flere år fremover. De er derfor potensielle kritiske tidspunkt i utviklingen. Det har i forbindelse med disse stortingsmeldingene vært mulighet til en omlegging av norsk landbruk, men som gjennomgangen ovenfor viser har det ikke vært politisk vilje til å legge opp til en regional omfordeling av jordbruket. Som det fremgår av kapittel 5.2.1 har prinsippet om den geografiske arbeidsdelingen i norsk jordbruk, som stammer fra etterkrigsårene, vært gjeldende gjennom hele perioden og på tvers av flere regjeringskonstellasjoner.

Fra 1950 har landbruket vært gjennom flere perioder der synet på landbrukets funksjoner også har opplevd endringer. Norsk landbruk har vært multifunksjonelt, men de ulike funksjonene som landbruket bidro med har til tider endret valør. Fra distriktpolitikk til levende bygder, til kulturlandskap, til regional beredskap også videre. Fellesnevneren «landbruk over hele landet», ved siden av matproduksjon, har

alltid vært beskrivende for «den norske landbruksmodellen». På bakgrunn av dette er det rimelig å tenke at multifunksjonalismen som alltid har preget norsk landbruk har lagt grunnlaget for en videreføring av den regionale arbeidsdelingen gjennom kanaliseringspolitiske virkemidler. Kanaliseringspolitikken har på ulike måter og med ulike virkemidler, men med samme prinsipp som basis, virket inn mot ulike problemer. Det er også eksempler på at virkemidler har kommet inn som respons på et problem, også har motivene for disse virkemidlenes virkemåte endret seg. Melkekvoteordningen som ble opprettet i 1983 for å begrense overproduksjonen har vist seg effektiv i å kontrollere overproduksjonen. Samtidig har det på grunn av sin innretning også vist seg svært effektiv når det gjelder å opprettholde den regionale arbeidsdelingen. Det unike med kanaliseringspolitikken er at den har overlevd ved at argumentasjonen for å videreføre kanalisering virkemidler har endret seg over tid. Ulike regjeringskonstellasjoner har videreført prinsippene om et aktivt landbruk over hele landet. En regional arbeidsdeling som ivaretar flere hensyn passer med andre ord godt inn med et fokus på multifunksjonaliteten ved norsk landbruk.

Dette viser flere ting av teoretisk relevans. Den historiske institusjonalismen og teorien om sti-avhengighet gjør seg spesielt gjeldende for å forklare dette hvordan etablerte ordninger og strukturer former utviklingen. Rundt 1990 var kanaliseringen på sitt sterkeste med et høyt kornareal på Østlandet og i Trøndelag og et relativt høyere kutall i husdyrområdene enn i kornområdene sammenlignet med 2017. På dette tidspunktet hadde kanaliseringspolitikken befestet seg i de fysiske strukturene i landbruket, noe som gjør et sporskifte vanskeligere. Næringsspesifikke investeringer var gjort i de ulike områdene og melkekvoteregionene var etablert. Derfor var det lite rom for en regional omfordeling av melkenæringa. Mange av de som drev med korn på Østlandet og i Trøndelag hadde jobb ved siden av gården så det å investere og starte opp med kjøttproduksjon var kanskje ikke så innbydende. I tillegg var verdien «landbruk over hele landet», som kanaliseringspolitikken er innrettet mot, blitt et rådende prinsipp i landbrukspolitikken. Det var også et argument som kunne brukes både distriktspolitisk, beredskapspolitisk, som et argument for det multifunksjonelle landbruket med levende bygder og for det ny-produktivistiske regimet der matsikkerhet er viktig (Rønningen & Burton, 2013, s. 60). Kanaliseringspolitikken har derfor ikledt seg mange hatter og fungert under svært skiftende omstendigheter i omtrent 70 år. Selv om virkemidlene i kanaliseringspolitikken har blitt byttet ut og justert, har kanaliseringspolitikken som institusjon og den regionale arbeidsdelingen som prinsipp bestått.

Styringsdokumentene, som har et stortingsflertall bak seg, har trukket fram en opprettholdelse av den regionale fordelingen i landbruket som et styrende prinsipp. Disse anses for å ha en normativ effekt på landbrukspolitikken ved at det setter rammer. Av den grunn har også de årlige forhandlingene mellom staten og landbruket forholdt seg til dette. Forhandlingssituasjonen innebærer et begrenset handlingsrom, ettersom det i realiteten ikke forhandles om en ny sum hvert år, men heller justeringer fra foregående år. Jordbruket forsøker å opprettholde og forsterke ordninger samtidig som staten som motpart vil begrense statens kostnader (Vik, 2016, s. 24). I tillegg er det en kjensgjerning at jordbrukets organisasjoner består av veldig mange forskjellige aktører med ulike behov. Husdyrprodusenter, planteprodusenter, pelsdyroppdrettere, småbrukere og store samdrifter inngår i de samme to organisasjonene. Sprikende behov skal tilfredsstilles og en økning i overføringer innenfor en produksjon eller en region innebærer en reduksjon et annet sted, dersom det ikke skal tilføres såkalte «friske midler» i statens overføringer. Det er lite trolig med en vesentlig økning i de statlige overføringene, og endringer må derfor komme gjennom omfordelinger (Vik, 2016, s. 24). Derfor vil også organisasjonenes og forhandlingsinstituttets dynamikk skape en treghet. Enkelte medlemsgrupper vil stå imot endringer som påvirker deres interesser negativt. Ettersom bondeorganisasjonene arbeider for sine medlemmer vil de forsøke å skape stabile rammebetingelser for de som er bønder i dag. De påvirkede parter forventer stabilitet og dette krever gradvise endringer i inntektsgrunnlaget som settes i forhandlingene. Det skal bli enighet på mange felter og systemet kan derfor defineres som konserverende (Landbruks- og matdepartementet, 2011, s. 107). Dette kommer også fram i sitatet fra Grue (2019) i kapittel 5.2.4 om at det er vanskelig å gjøre endringer som går utover organisasjonenes medlemmer. Jordbruksforhandlingene vil sjelden skape store omveltninger, ettersom det i praksis forhandles på bakgrunn av tidligere avtaler. Prosessen kan derfor betegnes som en form for «checks and balances» som begrenser handlingsrommet for endring. Bråe politikkendringer er dermed vanskelige å gjennomføre grunnet den korporative ordningen i landbruket.

Farsund (2014) beskriver jordbruksforhandlingene som viktige tradisjonsbærere. Berørte parters medvirkning til utformingen av landbrukspolitikken skaper legitimitet, samtidig som det bidrar til at forhandlingene fører frem til det som på bakgrunn av eksisterende normer kan omtales som «god landbrukspolitikk». Hans funn støtter med andre ord antakelsen om at jordbruksforhandlingene fører til stabilitet. Jordbruksforhandlingene kan derfor ses som en faktor i sammenhengen som har bidratt til å opprettholde den regionale produksjonsfordelingen.

6.4 Utviklingstrekk i landbruket og forhold utenfor landbruket

I tillegg til de ovennevnte faktorene, som beskriver forhold knyttet til kanaliseringspolitikken, er det forhold utenfor landbruket som også medvirker i en opprettholdelse av den regionale arbeidsdelingen. Tilgangen på arbeidsmuligheter utenfor bruket i regionene med kornproduksjon kan gjøre det mindre attraktivt å investere i grovfôrbaserte produksjoner. Som figurene i kapittel 5.2.6. viser, fins de beste kornområdene rundt sentrale områder på Østlandet og i Trøndelag, hvor det er gode arbeidsmuligheter ettersom det er i nærheten av store eller mellomstore byer. Kombinering av kornproduksjon og arbeid utenfor gården er derfor i større grad mulig i kornområdene enn ellers i landet. De fysiske strukturene som gradvis ble etablert fra 1950 til 1990, med kornproduksjonen lokalisert på Østlandet og i Trøndelag, hemmer aktørenes omstillingsevne. Sett i sammenheng med disse strukturene bidrar teorien om sti-avhengighet til forklaringen på hvorfor rekanaliseringen ikke har vært sterkere. Dersom man driver med kornproduksjon og har en annen inntekt utenfor landbruket gir dette en stor frihet. I tillegg er norsk landbruk en kapitaltung næring, og det krever store investeringer for å starte opp med ammekuproduksjon eller melkeproduksjon. Derfor er det store kostnader som skal til, både når det gjelder kapital og endret arbeidshverdag, for en bonde å foreta et sporskifte og legge om fra korn til gras. Denne forklaringen trenger ikke gjelde for alle, men er trolig noe som bidrar til å bremse omlegging fra korn til grovfôr, selv om det for en del bønder skulle være driftsøkonomisk lønnsomt.

Omfattende strukturell og teknologisk utvikling påvirker også landbrukets utforming. Både Sandvik (2019) og Løvstad (2019) mener at kanaliseringspolitikken til en viss grad har kommet i bakteppe av den øvrige landbrukspolitikken med de strukturdrivende grepene som har blitt gjort og den effektiviseringen som har skjedd innen teknologi. Et internasjonalt press på rasjonalisering og økt produksjon, sammen med en teknologisk utvikling som muliggjør utnyttelse av stordriftsfordeler, har ført til større og større bruk (Muirhead & Almås, 2012, s. 27-29). Huus (2019) sier at et fokus på produksjonseffektivitet fører til at marginale områder muligens går ut av produksjon, ettersom mindre enheter trolig har større interesse av å nyttiggjøre seg marginale arealer. En satsning på større produksjonsvolum per enhet kan hevdes å svekke den regionale spesialiseringen. Dette på grunn av at forutsetningene for en økning i volum og utnyttelse av stordriftsfordeler er større i de deler av landet som har flate områder og et mer landbruksvennlig klima (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 6; Norges Bondelag, 2016). Stordriftsfordeler vil variere fra gård til gård, men er gjennomsnittlig større i

Østfold, Oslo/Akershus, Hedmark, Vestfold og Nord-Trøndelag noe som vises på gjennomsnittlig bruksstørrelse i de ulike fylkene (tabell 5). Derfor er struktur relevant å trekke inn i diskusjonen rundt kanaliseringpolitikkens effekt. Sandvik (2019) bemerker at strukturprofilen har blitt vannet ut siden 1990-tallet og at dette spesielt har gitt sitt utslag innenfor ammekuproduksjonen.

Produksjonstilskuddene husdyr- og arealtilskudd har blitt flatet ut. Det var tidligere trappetrinn i arealtilskuddet, hvor bonden mottok mindre i tilskudd per dekar, jo større arealer han/hun hadde. Trappetrinnene i dyretilskuddet har også blitt flatet ut, det vil si at trappetrinnene har blitt flyttet oppover, slik at bonden kan ha flere dyr før tilskuddet reduseres på grunn av antall dyr. Dette er i praksis å omfordele tilskudd fra små til større bønder (Johnsen & Smedshaug, 2016, s. 43-46). Endringene i melkekvoteordningen har, som vist i tabell 4, også beveget seg i retning av større fleksibilitet. Først ved åpning for privat kjøp og salg i 2003, mulighet for kvoteleie mellom produsenter i 2009, ved en hevelse av kvotetaket i 2014, og større regioner i 2017. Denne dreiningen premierer større bruk. Som vi har sett ligger melkekvoteandelen fast, mens storfekjøttandelen ligger relativt stabilt fylkesvis, men det sier ikke noe om hvordan det er fordelt innad i fylkene. Derfor kan det være snakk om en lokal konsentrasjon av landbruksproduksjonen på større gårder, heller enn en sentralisering av landbruksproduksjonen på et regionalt nivå.

7. Oppsummering og konklusjon

Det første forskningsspørsmålet som skulle besvares var: 1) Hvordan har den regionale arbeidsdelingen i norsk jordbruk utviklet seg fra 1990 til 2017? Denne rapporten har vist at det har skjedd en viss regional omfordeling av norsk landbruk. Kornarealet har blitt redusert og både andelen gras og kyr har økt i det som tradisjonelt har blitt sett på som kornområder. Markedsandelene fylkesvis i kjøttproduksjon har også omfordelt seg litt, men i det store bildet er det snakk om relativt små endringer. Markedsandelen melk har holdt seg stabil fylkesvis. Min tolkning av disse resultatene, med støtte av informantenes forståelse av situasjonen i den regionale arbeidsdelingen, er at endringene er såpass små at regional arbeidsdeling fortsatt er en berettiget beskrivelse av norsk landbruk. Det er derfor denne stabiliteten som har blitt forsøkt besvart.

Det andre forskningsspørsmålet var: 2) På hvilke måter har kanaliseringspolitikken og andre faktorer bidratt til denne utviklingen? Denne rapporten har forsøkt å avdekke og beskrive hvordan kanaliseringspolitikken og andre faktorer har virket inn mot dette. Med utgangspunkt i mikronivåets aktører (bøndene) sin tilpasning til de kanaliseringspolitikkenes virkemidler og andre faktorer, har rapporten forsøkt å beskrive mekanismene som samlet har ført til dagens situasjon. Ved å ta i bruk en abduktiv forskningslogikk har det blitt avdekket flere forklaringer på hvorfor den regionale arbeidsdelingen har blitt som den beskrives i 5.1. Forklaringskraften til disse er mulig å undersøke videre med andre metodiske tilnærminger. Samtidig er det viktig å gjenta at forklaringsfaktorene som har blitt oppdaget fungerer i samspill med hverandre, og vanskelig kan isoleres.

Melkekvoteordningen har ført til at kvoteandelen per fylke har holdt seg stabil og dette har også innvirkning på fordelingen av kjøttproduksjonen. Sammen med de differensierte areal- og husdyrtilskuddene og fraktutjevningstilskuddet har det ført til at endringene i den regionale arbeidsdelingen ikke har vært større. I tillegg har et godt arbeidsmarked i nærheten av kornområdene trolig dempet omleggingen fra korn til gras, ettersom bøndene i disse områdene henter en større del av inntekten sin utenfor landbruket. En storstilt strukturutvikling, sammen med en økende fleksibilitet i kjøp og leie av melkekvoter, kan likevel bety at det har skjedd en konsentrasjon av matproduksjonen. Med utgangspunkt i institusjonell teori og sti-avhengighet har rapporten vist at de institusjonelle rammene og forhandlingsinstituttet begrenser muligheten til hurtige endringer i landbrukspolitikken. Kostnadene ved sporskifte som bøndene opplever ved at de ved en omlegging fra kornproduksjon til husdyrhold må

gjøre store investeringer og flere endringer i sin livssituasjon, har også motvirket en større omfordeling enn det vi har sett. Dette forklares ved hjelp av teorien om stivhengighet. Som vi har sett har stortingsmeldingene i denne perioden fremholdt landbrukets mange funksjoner, som for eksempel landbruk over hele landet og matsikkerhet, noe som har lagt grunnlaget for en videreføring av kanaliseringspolitikken og den regionale arbeidsdelingen.

Selv om denne rapporten inkluderer aktørperspektivet hadde det vært interessant å undersøke om forklaringene som trekkes fram ville holdt vann ved å gjøre intervjuer av ulike bønder. Alle forklaringer gjelder trolig ikke for alle bønder. En naturlig vei videre for bedre forståelse av mekanismene vil derfor kunne være å samle inn aktørenes faktiske situasjonsforståelse. En annen retning man kunne gått var å trekke forskningen ned fra et nasjonalt og fylkesvis nivå, og heller gjøre casestudier av kommuner, der man tester ut forklaringene på mindre enheter enn det som gjøres i denne rapporten.

Referanser

- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *Political science and politics*, 35(4), 673-676. Hentet fra http://www.jstor.org/stable/pdf/1554807.pdf?_=1472107977481
- Almås, R. (2002). *Norges landbrukshistorie 1920-2000 - Frå bondesamfunn til bioindustri*. Tangen: Det Norske Samlaget.
- Almås, R. (2016). *Omstart - forslag til ein ny landbrukspolitik*. Melhus: Snøfugl forlag.
- Arnoldussen, A. H., Forbord, M., Grønlund, A., Hillestad, M. E., Mittenzwei, K., Pettersen, I. & Tufte, T. (2014). *Økt matproduksjon på norske arealer*. Oslo. Hentet fra <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/13898-1513669775/Dokumenter/Dokumenter%202014/R6%20%C3%98kt%20matprduksjon%20p%C3%A5%20norske%20arealer.pdf>
- Bioforsk. (2013). *Økt norsk kornproduksjon - utfordringer og tiltak. Rapport fra ekspertgruppe oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet*. Ås. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/korn_rapp_030213.pdf
- Bondebladet. (2010, 14.03.2010). «Dirigent» Per Harald Grue legger ned taktstokken. *Bondebladet*. Hentet fra <https://www.bondebladet.no/article/dirigent-per-harald-grue-legger-ned-taktstokken/>
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre - om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bunger, A. & Tufte, T. (2016). *Den norske landbruksmodellen*. Oslo: AgriAnalyse. Hentet fra <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/13653-1513245601/Dokumenter/Dokumenter%202016/Rapport%206%20Den%20norske%20landbruksmodellen%20%28web%29.pdf>
- Burnham, P., Lutz, K. G., Grant, W. & Henry, Z. L. (2008). *Research methods in politics* (2. utg.). New York: Palgrave Macmillan.
- Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen, G. & Øberg, P. (2010). Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1), 22-40.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *Political science and politics*, 44(4), 823-830. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/pdf/41319974.pdf>
- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2012). An introduction to the “new” politics of agriculture and food. *Policy and Society*, 31(4), 259-270. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2012.10.002?needAccess=true>
- Dodds, A. (2018). *Comparative public policy* (2. utg.). London: Palgrave.
- Eckhoff, T. (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Otta: Tanum-Norli.
- Eidem, B. (2017). *Matsikkerhet og internasjonale markeder* (8). Oslo: Ruralis - Institutt for rural- og regionalforskning. Hentet fra https://ruralis.no/wp-content/uploads/2018/02/r8_17-matsikkerhet-og-internasjonale-markeder-bjrn-eidem-f-31-01-18.pdf
- Ekspertgruppe storfekjøtt. (2013). *Økt storfekjøttproduksjon i Norge*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/kjoettgruppens_rapport_feb_2013.pdf
- Farsund, A. A. (2014). Norsk jordbruk i krysspress mellom nasjonal og internasjonal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30(2), 85-107. Hentet fra https://www.idunn.no/nst/2014/02/norsk_jordbruk_i_krysspress_mellom_nasjonal_og_internasjonale
- Farsund, A. A. & Veggeland, F. (2016). Historiske veivalg i jordbrukspolitikken. I A. Hegrenes, K. Mittenzwei & S. S. Prestegard (Red.), *Norsk jordbrukspolitik - handlingsrom i endring* (s. 23-39). Bergen: Fagbokforlaget.
- Feilzer, M. Y. (2010). Doing mixed methods research pragmatically: Implications for the rediscovery of pragmatism as a research paradigm. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(4), 6-16. Hentet fra <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1558689809349691>
- Felleskjøpet. (2016, 20.05.16). Markedsordningen for korn. Hentet 05.11 2018 fra <https://www.fk.no/markedsregulering/markedsordningen>
- Fjellhammer, E. & Thuen, A. E. (2014). *Vekst uten økt volum? Fremtiden for norsk melkeproduksjon*. Oslo. Hentet fra https://www.agrianalyse.no/getfile.php/133900-1536660757/Dokumenter/Dokumenter%202014/R4_2014-web.pdf
- Forbord, M. & Vik, J. (2017). Food, farmers, and the future: Investigating prospects of increased food production within a national context. *Land Use Policy*, (67), 546-557. Hentet fra

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0264837717302247?token=C90FE83DB904D0B6DB3E2EC7DFB714C56245464BBDFC6375404BCCC018074A2B3F2A5914E9C9CE0D47FEBD2F6DCCD64FB>

- Friedrichs, J. & Kratochwil, F. (2009). On acting and knowing: How pragmatism can advance international relations research and methodology. *International Organization*, 63(4), 701-731. Hentet fra https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E7011A343254AD424D86ECAD002E097A/S0020818309990142a.pdf/on_acting_and_knowing_how_pragmatism_can_advance_international_relations_research_and_methodology.pdf
- Grant, W. (2012). Economic patriotism in European agriculture. *Journal of European Public Policy*, 19(3), 420-434. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2011.640797?needAccess=true>
- Grue, P. H. (2014a). *Norsk Landbrukspolitikk 1970-2010. Del 1. Landbrukspolitikken fram til 1986*. Oslo: NILF.
- Grue, P. H. (2014b). *Norsk Landbrukspolitikk 1970-2010. Del 2. Landbrukspolitikken 1986-2010*. Oslo: NILF.
- Grue, P. H. (2019). Kanaliseringspolitikken 1990-2018. I A. M. (intervju) (Red.).
- Gundersen, F. & Jukvam, D. (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter2013/nibrrapport_2013_1.pdf
- Haarsaker, V. (2019). *Ammeku - rask vekst, ujevn fordeling*. Oslo: AgriAnalyse. Hentet fra <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/134639-1553079111/Dokumenter/Dokumenter%202019/Rapport%2042019%20Ammeku%20rask%20vekst%20ujevn%20fordeling%20%28web%29.pdf>
- Hancké, B. (2009). *Intelligent research design - a guide for beginning researchers in the social sciences*. London: Oxford University Press.
- Haug, L. O. (2018, 06.11.2018). Halvparten av melka fra robotfjøs. *Bondebladet*. Hentet fra <https://www.bondebladet.no/landbruk/halvparten-av-melka-fra-robotfjos/>
- Hernes, G. (1985). *Økonomisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hogan, P. (2016). The CAP: Balancing food security and environmental sustainability. Hentet 2019 26.04. fra <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014->

[2019/hogan/blog/cap-balancing-food-security-and-environmental-sustainability_en](https://www.bondebladet.no/kronikk/ingen-anti-kanalisering-for-kiottfe/)

Huus, A. (2018, 30.11.18). Ingen anti-kanalisering for kjøttfe. *Bondebladet*. Hentet fra <https://www.bondebladet.no/kronikk/ingen-anti-kanalisering-for-kiottfe/>

Huus, A. (2019). Kanaliseringspolitikken 1990-2018. I A. M. (intervju) (Red.).

Hårstad, R. M. B. (2015). *Nyproduktivismen i det norske politiske landskap: En case-studie av nyproduktivistiske ideer i politiske partier og norsk landbrukspolitik*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning Hentet fra <https://ruralis.no/wp-content/uploads/2017/05/1561239465ae88.pdf>

Hårstad, R. M. B. (2019). *Bonden, familien og melkeroboten - en ny hverdag*. Trondheim: Ruralis - institutt for rural- og regionalforskning. Hentet fra https://ruralis.no/wp-content/uploads/2019/01/rapport-2_19-bonden-familien-og-melkeroboten-en-ny-hverdag--r-m-b--hrstad.pdf

Johnsen, H. M. & Smedshaug, C. A. (2016). *Vestlandsjordbruket - vinn eller forsvinn*. Oslo. Hentet fra <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/13680-1513245658/Dokumenter/Dokumenter%202016/Rapport%202016%20Vestlandsjordbruket%20-%20vinn%20eller%20forsvinn%20%28web%29.pdf>

Landbruks- og matdepartementet. (2011). *Landbruks- og matpolitikken - velkommen til bords* (Meld. st. 9 (2011-2012)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/adb6bd7b2dd84c299aa9bd540569e836/no/pdfs/stm201120120009000dddpdfs.pdf>

Landbruks- og matdepartementet. (2015). Hovedavtalen for jordbruket. Hentet 13.03. 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hovedavtalen-for-jordbruket-/id87386/#Kap2>

Landbruks- og matdepartementet. (2016). *Endring og utvikling - en fremtidsrettet jordbruksproduksjon* (Meld. St. 11 (2016-2017)). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/37566c89c95f410e9bbec04265a7145f/no/pdfs/stm201620170011000dddpdfs.pdf>

Landbruks- og matdepartementet. (2018a). *Jordbruksavtale 2018-2019*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f52d24b151c64b8a96a073438b977bc5/revidert-jordbruksavtale-2018-2019.pdf>

Landbruks- og matdepartementet. (2018b). *Produksjon på flere kvoter*. Landbruks- og matdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba3b99cc73ae4f5da2009df8ae60260e/rapport-fra-arbeidsgruppe---produksjon-pa-flere-kvoter.pdf>

- Landbruksdepartementet. (1993). *Landbruk i utvikling - om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m.v.* (St. prp. nr. 8 (1992-1993)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/stortingsforhandlinger/lesevisning/?p=1992-93&paid=2&wid=a&psid=DIVL1581>
- Landbruksdepartementet. (2000a). *Ny markedsordning for korn. Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe. Innstilling avgitt 15. november 2000.*
- Landbruksdepartementet. (2000b). *Om norsk landbruk og matproduksjon* (St. meld. nr. 19 (1999-2000)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d5cc34616444dfa645d06cd4231e44/no/pdfa/stm199920000019000dddpdfa.pdf>
- Landbruksdirektoratet. (2015). *Produksjonsregioner for kumelkkvoter.* Landbruksdirektoratet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cdd1bedc1f4740c0b6e78e01171c1a09/rapport-om-produksjonsregioner-for-kumelkkvoter.pdf>
- Landbruksdirektoratet. (2019a). Mer om de enkelte tilskuddsordningene. Hentet 14.03 2019 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/tilskuddsbase/undersider/mer-om-de-enkelte-tilskuddsordningene--51298>
- Landbruksdirektoratet. (2019b). Mjølkekvotar. Hentet 3.11. 2018 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/melk/melkekvoter/melkekvoter#dette-er-kvoteordninga-for-mjoelk>
- Landbruksdirektoratet. (udatert). Jordbruksareal i drift. Hentet 15.03. 2019 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/statistikk/utvikling/jordbruksareal>
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs and logics of interference. *Conflict managment and peace science*, 25, 1-18. Hentet fra <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1080/07388940701860318>
- Lundteigen, P. O., Pollestad, G., Bjørke, N. T. & Iversen, G. (2018, 13.03.18). Jordbrukspolitik er samfunnssak, Dale. *Nationen*. Hentet fra <http://www.nationen.no/debatt/jordbrukspolitik-er-samfunnssak-dale>
- Løvstad, J. P. (2019). Kanaliseringspolitikken 1990-2018. I A. M. (intervju) (Red.).
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/3108585>
- Melkebørs. (2019). Melkebørs. Hentet 27.03 2019 fra <http://www.melkebors.no/kjopsalg/main.php?li=0&xid=fylkesstatistikk>

- Mohr, L. B. (1995). *Impact analysis for program evaluation* (2. utg.). California: SAGE Publications.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing - competing methodologies in social and political research* (2. utg.). Great Britain: Palgrave Macmillian.
- Muirhead, B. & Almås, R. (2012). The evolution of western agricultural policy since 1945. I R. Almås & H. Campbell (Red.), *Rethinking agricultural regimes: Food security, climate change and the future resilience of global agriculture* (s. 23-51). UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Møller, J. (2012). *Statsdannelse, regimeforandring og økonomisk utvikling - En introduktion til komparative historiske analyser* (1. utg.). København: Hanz Reitzels Forlag.
- Nationen. (2006, 28.02.06). Sandvik overtar etter Frøyland. *Nationen*. Hentet fra <https://www.nationen.no/article/sandvik-overtar-etter-froyland/>
- Nationen. (2014, 15.03.14). Forskar: - Prisen ein terrorbalanse. *Nationen*.
- NIBIO. (2019a). Resultatkontrollen. I: Norsk institutt for bioøkonomi. Hentet fra <https://www.nibio.no/tjenester/resultatkontrollen>
- NIBIO. (2019b). Selvforsyningsgrad. I A. Melås (Red.).
- Norges Bondelag. (2016). Dette har regjeringen gjort for å sentralisere landbruket. Hentet 10.10.18 2018 fra <https://www.bondelaget.no/nyhetsarkiv/dette-har-regjeringen-gjort-for-a-sentralisere-landbruket-article83525-3805.html>
- Norges Bondelag. (2018). Ber om krisepakke etter ekstremtørke. Hentet 02.02. 2019 fra <https://www.bondelaget.no/nyhetsarkiv/ber-om-krisepakke-etter-ekstremtorke-article100270-3805.html>
- NOU 1991: 2 B. (1991). *Norsk landbrukspolitikk - Utfordringer, mål og virkemidler* (NOU 1991: 2 B). Oslo: Statens forvaltningstjeneste seksjon statens trykning.
- NOU 1991: 2 C. (1991). *Norsk landbrukspolitikk - Utfordringer, mål og virkemidler (Vedlegg)*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste Seksjon Statens Trykning.
- Nykvist, K. (2011, 25.02.11). Mens graset dør, gror kua. *Nationen*. Hentet fra <http://www.nationen.no/article/mens-graset-dor-gror-kua/>
- Næringskomiteen. (2017). *Innstilling fra næringskomiteen om Endring og utvikling - en fremtidsrettet jordbruksproduksjon* (Innst. 251 S (2015-2016)). Næringskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-251s.pdf>
- Partssammensatt arbeidsgruppe. (2010). *Utmåling av arealtilskudd*. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/utmaling-av-arealtilskudd-rapport->

- [fra-partssammensatt-arbeidsgruppe./Sluttrapport_arealgruppa_060410.pdf/@@inline](#)
- Prestegard, S. S. (2016). Jordbruksavtalen. I A. Hegrenes, K. Mittwanzwei & S. S. Prestegard (Red.), *Norsk jordbrukspolitik: Handlingsrom i endring* (s. 54-71). Bergen: Fagbokforlaget.
- Regjeringen. (2019, 04.02.19). Nye fylker. Hentet 29.05.19 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy, and Taxation*. London: Black House Court.
- Rønningen, K., Bjørkhaug, H., Holm, F. E. & Vik, J. (2011). *Tromslandbruket - regional analyse*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning. Hentet fra <https://ruralis.no/wp-content/uploads/2017/05/14f1d6ac77f962-1.pdf>
- Rønningen, K. & Burton, R. (2013). Multifunksjonelt landbruk under nyproduktivismen? Et vesteuropeisk perspektiv. I R. Almås, H. Bjørkhaug, H. Campbell & C. A. Smedshaug (Red.), *Fram mot ein berekraftig og klimatilpassa norsk landbruksmodell* (s. 59-85). Trondheim: Akademika Forlag.
- Røste, O. B. (2013). *Politikk og økonomi for statsvitere* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Sandvik, F. (2019). Kanaliseringspolitikken 1990-2018. I A. M. (intervju) (Red.).
- Stabbetorp, E. M. & Huus, A. (2015). *Kanaliseringspolitik, arealbruk og produksjonsfordeling*. Norges Bondelag. Hentet fra <https://www.bondelaget.no/getfile.php/13710791-1442582435/MMA/Dokumenter/Produksjonsfordeling%2C%20arealbruk%2C%20korn-%20og%20kraftf%C3%B4rpolitikk.pdf>
- Statistisk Sentralbyrå. (2006). Bondens kontroversielle inntektsgrunnlag. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/bondenekontroversielle-inntektsgrunnlag>
- Statistisk Sentralbyrå. (2015). *Landbruket i Norge 2015 - Jordbruk - Skogbruk - Jakt*. Hentet fra <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/attachment/286656?ts=158d4106ca0>
- Statistisk Sentralbyrå. (2019a). 04500: Jordbruksareal per jordbruksbedrift (dekar) (F) 1969 - 2018. Hentet 13.05 2019 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/04500/>

- Statistisk Sentralbyrå. (2019b). 05971: Jordbruksbedrifter, etter brukartype og jordbruksareal i drift 1999 - 2018. Hentet 08.05 2019 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/05971/>
- Statistisk Sentralbyrå. (2019c). 11506: Jordbruksareal (dekar), etter region, vekst, statistikkvariabel og år Hentet 10.03. 2019 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11506/>
- Statistisk Sentralbyrå. (2019d). 11507: Husdyr, etter husdyrslag (F) 1969-2018. Hentet 13.03. 2019 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11507/>
- Stræte, E. P. (2007). Samdrift og teknologisk utvikling. I E. P. Stræte (Red.), *Samdrift i melkeproduksjonen - en samvirkestrategi for økt velferd og fleksibel drift* (s. 145-155). Trondheim: Norsk Senter for Bygdeforskning.
- Stræte, E. P., Vik, J. & Hansen, B. G. (2017). The social robot: A study of the social and political aspects of automatic milking systems. *International journal of food system dynamics*, 220-233. Hentet fra <https://ageconsearch.umn.edu/record/258161/files/22-Straete%20Vik%20Hansen%20social%20robot%20submitted%2007.04.2017.pdf>
- Stuve, L. F. (2013, 11.10.13). Laveste kornavling på 37 år - gjør det noe da? *Nationen*. Hentet fra <https://www.nationen.no/article/laveste-kornavling-pa-37-ar-gjor-det-noe-da/>
- Sunde, L. (2019a, 12.02.19). Bekymret over rekanalisering. *Bondebladet*. Hentet fra <https://www.bondebladet.no/aktuelt/bekymret-over-rekanalisering/>
- Sunde, L. (2019b, 21.02.19). Vil stoppe rekanaliseringen. *Bondebladet*. Hentet fra <https://www.bondebladet.no/aktuelt/vil-stoppe-rekanaliseringen/>
- Sødal, D. P. & Aanestad, J. (1990). *Tiltak mot arealavrenning: Miljømessige og økonomiske verknader av redusert arealintensitet og endra regional produksjonsfordeling i jordbruk*. Ås: Norges Landbrukshøgskole Institutt for økonomi og samfunnsfag.
- Tenge, I. M., Stokstad, G., Ystad, E., Knutsen, H., Kårstad, S. & Strand, G.-H. (2016). *Evaluering av areal- og kulturlandskapstilskuddet*. Norsk Institutt for Bioøkonomi. Hentet fra https://www.researchgate.net/profile/Geir_Harald_Strand/publication/312539162_Evaluering_av_Areal_og_kulturlandskapstilskuddet/links/588134fd92851c21ff41fda5/Evaluering-av-Areal-og-kulturlandskapstilskuddet.pdf

- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. I S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Red.), *Structuring politics* (s. 1-33). New York: Cambridge University Press.
- TINE. (2017). *Statistikksamling fra Ku- og Geitekontrollen 2017*. TINE. Hentet fra <https://medlem.tine.no/aktuelt/nyheter/hk-statistikker/attachment/455144?ts=16363536aff>
- Tjora, A. (2013). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Tufte, T. (2012). *Stagnasjon i norsk produksjon - importvolum i vekst*. Oslo: AgriAnalyse. Hentet fra <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/13964-1513674501/Dokumenter/Dokumenter%202012/Rapport%204%20-%202012%20%28web%29.pdf>
- Vatn, A. (1989). *Landbrukspolitikk og regional spesialisering: Effekten av kanaliseringspolitikken i norsk landbruk*. Ås: Norges landbrukshøgskole institutt for landbruksøkonomi.
- Veggeland, F. (2000). *Landbruk, makt og internasjonalisering: Politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976-1999* (Makt- og Demokratiutredningen 1998-2003). Oslo.
- Vik, J. (2016). *Fôrproduksjon, strukturutvikling og landbrukspolitikk*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning. Hentet fra <https://ruralis.no/wp-content/uploads/2017/05/1577617c9cc3a4.pdf>
- Vik, J. (2018). Kjøttvekt og jordbruksbalanse. Hentet 04.10 2018 fra <https://ruralis.no/2018/10/03/kjottvekt-og-jordbruksbalanse/>
- Vik, J., Zahl-Thanem, A. & Almaas, H. E. (2017). *Virksomme virkemidler - en analyse av budsjettstøtte og oppnåelse av politiske mål for jordbruket*. Trondheim: Ruralis - Institutt for rural- og regionalforskning. Hentet fra https://ruralis.no/wp-content/uploads/2018/01/rapport-9_17-virksomme-virkemidler-j--vik-a--zahl-thanem-h-e--almaas.pdf

Vedlegg

Vedlegg 1: Soner for arealtilskudd 2018/2019

Soner

Tabell 7.11 Soner for arealtilskudd

Sone	Område	Kommuner
1	Østfold Akershus/Oslo Hedmark Buskerud Vestfold	Alle kommuner unntatt Rømskog Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Bærum, Asker, Oslo Hamar, Ringsaker, Løten, Stange Drammen, Hole, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Hurum
2	Rogaland	Sandnes, Stavanger, Hå, Klepp, Time, Sola, Randaberg
3	Østfold Akershus Hedmark Oppland Buskerud Telemark Rogaland	Rømskog Resten av Akershus Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes, Våler, Elverum Lillehammer, Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Jevnaker, Lunner, Gran, Søndre Land Kongsberg, Ringerike, Modum Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Sauherad, Bø, Nome Strand, Bjerkreim, Gjesdal
4	Trøndelag	Trondheim, Ørland, Indre Fosen unntatt tidligere Leksvik kommune, Bjugn, Meldal, Orkdal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Steinkjer, Stjørdal, Frosta, Levanger, Verdal, Inderøy unntatt tidligere Mosvik kommune, Snåsa
5A	Hedmark Oppland Buskerud Telemark Aust-Agder Vest-Agder Trøndelag	Resten av Hedmark Resten av Oppland Resten av Buskerud Resten av Telemark Resten av Trøndelag
5B	Rogaland Hordaland Sogn og Fjordane Møre og Romsdal	Hele fylket unntatt kommunene Sandnes, Stavanger, Hå, Klepp, Time, Sola, Randaberg, Strand, Bjerkreim og Gjesdal
6	Nordland Troms	Hele fylket unntatt kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen
7	Troms Finmark	Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen

Vedlegg 2: Foreløpige satser for arealtilskudd, kroner per daa jordbruksareal (2018/19)

Tabell 7.10 Foreløpige satser for arealtilskudd, kroner per daa jordbruksareal

Vekstgruppe	Søknadsfrist	Sats kr/daa ¹⁾ i sone								
		1	2	3	4	5A	5B	6	7	
Grovfôr	15. oktober 2018	0	0	85	105	268	303	303	349	
Korn		198	258		293	247				
Potet		178						930		
Grønnsaker		750						1 750		
Frukt		1 200				1 950				
Bær		1 300				1 750				

1) Vekstgrupper på areal som i sum er mindre enn ett daa er ikke tilskuddsberettigede.

Vedlegg 3: Intervjuguide

1. Hvordan oppfatter du kanaliseringens politikkens evne til å ivareta den regionale arbeidsdelinga i landbruket?
 - a. Hvordan har kanaliseringens politikk endret seg?
 - i. Arnoldussen 2014:
 1. Målpris på korn
 2. Prisnedskrivingsordningen
 3. Fraktutjevningens ordningen
 4. Soneinndelingen på enkelte tilskudd (dyre- og arealtilskudd)
 5. Melkekvotesystemet
 - ii. Distriktselementet i KP like sterkt?
 - b. Kommentarer/tilføyelser?
2. Hva vil du si er de viktigste endringene i kornpolitikken i den perioden vi snakker om, fra 1990-tallet og frem til i dag?
 - a. Hvilke utfordringer har blitt forsøkt løst med politiske tiltak?
 - i. Øyangen (korn- og kraftforpris)
 - ii. Terrorbalanse?
 - iii. Nedprioritering av korn? (bilde i vedlegg)
 - iv. Ny markedsordning for korn i 2001
 1. videreføring av kanaliseringens prinsippene?
 2. Prisnedskrivninga for korn sin effekt
3. Landbruket har på ulike måter blitt mer markedsrettet, gjennom bl.a. tilpasning til internasjonale avtaler og fokus på økt produktivitet. Hvordan vil du si at dette har innvirket på den regionale arbeidsdelingen?
 - i. Flatere struktur? Hvordan virker dette inn på KPs effekt?
 - ii. Økt konkurranse
 - iii. Agronomiske stordriftsfordeler
4. Kan du fortelle litt om hvordan du har tolket samspillet mellom kornprodusenter og husdyrbønder i denne sammenhengen i jordbruksforhandlingene?

- a. Bønder i ulik størrelsesorden?
 - i. Har en av organisasjonene vært pådrivere for regional spesialisering?
5. Hvilken rolle vil du si at melkevotering har spilt for den regionale arbeidsdelingen?
 - i. Bevarende?
 - ii. Kvoteregioner
6. Bondebladet har satt i gang en debatt om «rekanalisering», eller «anti-kanalisering» de siste månedene, der grasarealet har gått ned i sone 5 og 7 og opp i sone 1 og 3. Har du gjort deg noen tanker rundt dette?
 - i. Bruken av begrepet rekanalisering riktig?
 - ii. Kommer utviklingen av en feilslått (kanaliserings)politikk?
 - iii. Anders Huus i Bondelaget mener det er vanskelig å finne grunnlag i jordbruksoppgjørene for å si at politikken har skyld i utviklingen. Hva tenker du om det?
 - iv. Hvilke andre forhold virker inn?

Vedlegg 4: Meldeskjema NSD

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Kanaliseringspolitikken fra 1990 og frem til i dag

Referansenummer

338877

Registrert

10.01.2019 av Anders Mahlum Melås - andermm@stud.ntnu.no

Behandlingsansvarlig institusjon

NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) / Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Jostein Vik, jostein.vik@ntnu.no, tlf: 90925917

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Anders Melås, anders.melas@gmail.com, tlf: 99486705

Prosjektperiode

10.01.2019 - 06.07.2019

Status

27.02.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

27.02.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 27.02.19 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning og alminnelige personopplysninger frem til 06.07.19.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a), jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Silje Fjelberg Opsvik Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 5: Informasjonsskriv til informanter

Informasjonsskriv

Jeg vil gjerne gjennomføre intervju med deg angående kanaliseringspolitikken fra 1990 og frem til i dag. Intervjuet vil brukes for å forstå kanaliseringspolitikken utvikling og virkning i disse årene. Prosjektet gjennomføres som en masteroppgave ved institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU, og det er også dette instituttet som står som ansvarlige for rapporten. I tillegg er rapporten del av forskningsprosjektet Landbruk i utvikling ved Ruralis – institutt for rural- og regionalforskning. Det vil gjennomføres intervju som vil bli tatt opp med mikrofon. Du vil bli identifisert ved navn og stilling, på grunn av at du i kraft av ditt navn og din stilling besitter informasjon og kompetanse som er relevant for rapporten. Intervjuene vil bli transkribert og brukt i arbeidet med masterrapporten. Det er kun jeg, Anders Melås, og min veileder, Jostein Vik, som vil ha tilgang til disse intervjuene og de vil bli slettet når rapporten er ferdigstilt. Det er frivillig å delta, og du kan trekke deg så lenge studien pågår uten å måtte oppgi grunn. Du har rett til å be om innsyn, retting, sletting, begrensing, protest, dataportabilitet og å klage til Datatilsynet. Prosjektet vil avsluttes i midten av juli 2019.

Kontaktinformasjon:

Student: Anders Melås, anders.melas@gmail.com, 99487605

Veileder: Jostein Vik, jostein.vik@ntnu.no, 90925917

Verneombudsansvarlig institutt: Einar Gimse-Syrstad, einar.syrstad@ntnu.no,
73592566

Dato: _____

Underskrift: _____

FORMÅL

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning skal gjennom fremragende samfunnsvitenskapelig forskning og forskningsbasert utviklingsarbeid gi kunnskap og idéer for allmenheten, privat næringsliv, offentlig virksomhet og FoU-sektoren, og gjennom det bidra til å skape sosiokulturell, økonomisk og økologisk bærekraftig utvikling i og mellom bygd og by.

RURALIS skal være et nasjonalt senter for å utvikle og ta vare på en teoretisk og metodisk grunnleggende forskningskompetanse i flerfaglige bygdestudier, og fungere som et godt synlig knutepunkt for internasjonal ruralsosiologi.



Trondheim (hovedkontor):
Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim
73 82 01 60

Oslo:
Paleet, Karl Johans gate 41A (5 etg.)
N-0162 Oslo
913 32 277

post@ruralis.no
ruralis.no