

OECD Agriculture and Food Policy Reviews

Politikk for fremtidens landbruk og matproduksjon i Norge

Kortfattet sammendrag, Vurdering og anbefalinger



Politikk for fremtidens landbruk og matproduksjon i Norge

Kortfattet sammendrag

Norges geografi innebærer at mye av landets nåværende jordbruksvirksomhet ikke ville være levedyktig uten støtte fra myndighetene. Som en konsekvens har Norge det høyeste nivået av landbruksstøtte av alle OECD-land, og 59 % av bøndenes inntekter kommer fra statlige støttetiltak. Det meste av denne støtten gis gjennom markedsprisstøtte og støtte knyttet til produksjon, med bare 3 % av den totale støtten til sektoren dedikert til forskning og innovasjon. Fiskeri- og skogbrukssektorene er derimot ikke avhengige av handelsbeskyttelse og høy statlig støtte.

De angitte målene med Norges landbrukspolitikken inkluderer å sikre matsikkerhet og «beredskap»; opprettholde landbruk over hele landet; økt verdiskaping; og oppnå bærekraftig landbruk med lavere klimagassutslipp. Selv om Norge generelt har høye miljøstandarder og forplikter seg til åpen handel, er landbruket unntatt økonomidekkende virkemidler som avgifter på klimagassutslipp og handelsavtaler.

Den valgte politikken oppfordrer til produksjon, med det resultat at mat produsert innenlands er tilgjengelig og landbruksaktivitet opprettholdes over hele landet. Imidlertid gjør de også mat betydelig dyrere for forbrukerne. Videre oppmuntrer høye støttenivåer til å befeste tidligere produksjonsbeslutninger, hvilket hindrer innovasjon og øker innsatsprisene nedstrøms, noe som hindrer verdiskaping. De fører også til økt miljøbelastning og øker de totale klimagassutslippene. Selv om produktivitetsveksten i Norge har vært høyere enn OECD-gjennomsnittet, er den oppnådd via arbeidssparende teknologier som øker produksjonsintensiteten og bidrar til miljøbelastning.

I sum oppnår Norge sine to første mål, men på bekostning av de to sistnevnte. Alternative politikktilnæringer kan sikre matsikkerhet og en grad av regional tilstedeværelse, uten å stimulere ytterligere produksjon og svekke bærekraft og verdiskaping i matsektoren. Denne studien foreslår en slik ny politikktilnærming som gjør det mulig for Norge å forbedre produktiviteten, bærekraften og robustheten i landbrukssektoren, og oppnå en balanse mellom de mange målene. Denne tilnærmingen har fire hovedtrekk: innrette seg mer etter markedssignalene for å gjøre sektoren bedre rustet til å møte forbrukernes behov og forbedre dens bærekraft og innovasjon; en ny tilnærming for å opprettholde den regionale tilstedeværelsen av landbruket som gir bøndene mer fleksibilitet; et styrket fokus på miljøresultater i landbruket; og en oppgradering av innovasjonssystemet i landbruket med en større rolle for den private sektoren. Spesifikt:

- Gradvis redusere skjermingsstøtte og varespesifikk støtte på en forutsigbar måte for å la markedene spille sin rolle i å fordele produksjonsressurser og respondere på innovasjonskrav. Gradvis frata samvirkene markedsbalanseringsrollen.
- Klargjøre hva som er meningen med og verdien av larealbruk i ulike regioner for å målrette politikk og innovasjonsinsentiver, og for å måle suksess.
- Benytte målrettet støtte som ikke er knyttet til produksjon for å gi inntektsstøtte og utfyllende insentiver for å opprettholde jord i landbruket, og forbedre miljøresultatene.
- Redusere netto klimagassutslipp fra landbruket ved å restrukturere støtten og behandle sektoren på samme måte som andre sektorer i økonomien.

- Innrette politikk mot bærekraftsprioriteringer, for eksempel ved å øke andelen produksjonsstøtte betinget av å ta i bruk definerte miljøvennlige driftspraksiser utover den nåværende andelen på 15 %.
- Fremme utviklingen av miljøplaner på gårdsnivå og utvikle et system for å overvåke landbrukets miljøresultater.
- Introdusere frivillige risikohåndteringsprogrammer for å hjelpe bønder med å aktivt håndtere forretningsrisikoen sin.
- Styrke innovasjonsprioriteringer på tvers av sektorer, og de strategiske rollene som Norges forskningsråd og Innovasjon Norge har i innovasjonssystemet i landbruket. Sikre uavhengigheten til landbruksforskningsinstitutter under Landbruks- og matdepartementet (LMD) og styrke samarbeid på tvers av sektorer.
- Ved å bygge videre på eksisterende forskningsfond i landbruket, styrke insentivene til å matche offentlige og private ressurser og respondere på forretningsmessige og sosiale krav.

For å nå disse målene kan Norge utforske bredere medvirkning i politikktutforming. De årlige forhandlingene mellom myndighetene og bondeorganisasjonene bør vurderes for å sikre at de er godt egnet for gjeldende og nye politiske mål. En flerårig rammeavtale og deltakelse fra bredere lag av interessenter kan bidra til bedre resultater for miljømessige og sosiale mål.

Vurdering og anbefalinger

Et stabilt politikkmiljø med høy støtte

Norge er et høyt utviklet, demokratisk land der staten spiller en stor rolle i strategiske områder av økonomien og med høy levestandard hjulpet av petroleumssektoren. Et gunstig forretningsmiljø og høy kvalitet på institusjonene og politikken understøtter også høy velstand og en sterk tradisjon for inkludering.

Selv om de bare utgjør en liten del av brutto merverdi, finner man landbrukseiendommer i mer enn tre fjerdedeler av det norske territoriet. Den gjennomsnittlige gårdsstørrelsen er fortsatt relativt liten, selv om leid jord spiller en større rolle, noe som gjør konsolidering av landbruksareal lettere og øker størrelsen på driftsenhetene. Som i mange andre land, har det vært en reduksjon over tid i antall personer sysselsatt i landbruket. Mange gårder har en kombinasjon av jord og skog, og bønder eier de fleste mindre skogeiendommer. Eierskap bruk av jordbruksareal, er beskyttet av konsesjonsloven, arveloven og odelsloven.

Landbruk er et unntak i en ellers åpen norsk økonomi. Norge er en nettoimportør av jordbruksvarer, men en enda større nettoeksportør av fisk og haraktiv handel med treprodukter. Norge er integrert i globale verdikjeder for mat, til tross for sine sterkt regulerte markeder for råvarer.

Landbruksstøtten i Norge er den høyeste blant OECD-land, med 59 % av bøndenes inntekter fra støttetiltak, som fanget opp av Producer Support Estimate (PSE). Politikkreformen har vært beskjeden. På begynnelsen av 2000-tallet ble noe støtte koblet fra råvareproduksjonen. Samtidig ble markedsprisstøtten (MPS) litt redusert, men den utgjør fortsatt 44 % av støtten til produsenter (PSE) og 40 % av total støtte (TSE). Siden den gang har det også vært små og kontrollerte importøkninger gjennom kvoter. I motsetning til landbruket er de svært konkurransedyktige fiskeri- og skogbrukssektorene ikke avhengige av handelsbeskyttelse og støtte fra myndighetene, til tross for en viss statlig finansiering, spesielt for sistnevnte.

Det norske innovasjonssystemet i landbruket består av en rekke spesialiserte institutter og universiteter, som inngår i et innovasjonssystem som opererer i hele det europeiske forskningsområdet. Dette systemet har spesielt gitt gode resultater innen husdyravl. Bondeorganisasjoner og samvirker bidrar til innovasjon i alle deler av næringskjeden. Systemet er vertikalt organisert, der Landbruks- og matdepartementet øremerker FoU-prioriteringene for landbruks- og matsektoren.

Landbrukspolitikken er et resultat av en politisk konsensus støttet av en institusjonell dialog som gjennomføres i de fleste sektorer av økonomien. Bondeorganisasjoner deltar i beslutningsprosesser og er ansvarlige for gjennomføringen av noen elementer av politikken. I tillegg har bøndenes samvirker ansvar for å håndheve markedsreguleringene. Implementeringen av politikken er gjennomsiktig, med offentlig tilgang til informasjon på gårdsnivå, inkludert gårdsstruktur og støtte. De årlige forhandlingene mellom bønder og myndigheter fokuserer på støtte og utvalgte priser og opprettholdelse av inntekter. Selv om dette gir en viss tillit og stabilitet og reduserer beslutningstakingskostnadene, vil det sannsynligvis være

en hindring for å gjøre langsiktige mål til en viktig del av den politiske beslutningsprosessen, og kan dermed hindre mer grunnleggende reformer.

Norge har ambisiøse miljømål, som inkluderer en reduksjon i klimagassutslipp (GHG) på minst 50 % innen 2030 i henhold til Paris-avtalen og strenge miljøregler. Imidlertid gjenspeiles ikke disse ambisjonene i landbrukspolitikken, som for eksempel ikke pålegger karbonskatt for utslipp fra jord og buskap, eller utsetter landbruket for annen klimapolitikk, til tross for at disse er opphavet til 8,5 % av de nasjonale utslippene. Landbruksstøtte gis ut fra den forutsetningen at den leverer offentlige goder, som kulturlandskap, biologisk mangfold, og bygdeutvikling, produsert sammen med varer, selv om produksjonen øker utslippene.

Å balansere et bredt sett av mål er fortsatt en utfordring

De fire politiske målene for landbruket i Norge er (i) matsikkerhet og beredskap; (ii) opprettholde landbruk over hele landet; (iii) økt verdiskaping; og (iv) bærekraftig landbruk med lavere klimagassutslipp (Ministry for Agriculture and Food, 2016) (Figur 1).

Norge har en høy grad av matsikkerhet, og landbruksproduksjon og tilhørende kulturlandskap finnes i alle regioner. Norge gjør det imidlertid ikke godt når det gjelder bærekraftsmålene, mens produktivitetsvekst og verdiskaping i næringsmiddelindustrien hindres av markedsreguleringer i primærsektoren (Productivity Commission, 2015).

Figur 1. Fire politikk mål for landbrukspolitikken i Norge

Strukturen på politikk mål for Landbruks- og matdepartementet			
Matsikkerhet og beredskap	Landbruk i hele landet	Økt verdiskaping	Bærekraftig landbruk med lavere klimagassutslipp
*Sikre forbrukerne trygg mat *Økt matvareberedskap *God dyre- og plantehelse og dyrevelferd *Satse på avl, forskning og utdanning for å øke bruken av biologiske ressurser	*Legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene *Muligheter for bosetting og sysselsetting *Et mangfoldig landbruk med en mangfoldig struktur og geografisk produksjonsfordeling *Legge til rette for rekruttering i hele landet *En økologisk økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift	*Utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter *En konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat *En effektiv og lønnsom utnyttelse av gården sine samlede ressurser *Videreutvikle Norge som matnasjon *Legge til rette for bonden sine inntektsmuligheter og evnen til å investere i gården *Bærekraftig skogbruk og konkurransedyktige skog- og trebaserte verdikjeder	*Redusert forurensning fra landbruket *Redusert klimagassutslipp, økt CO ₂ -opptak og gode klimatilpasninger *Bærekraftig bruk og en sterk vern av jord- og ressursgrunnlaget for landbruket *Ta vare på kulturlandskapet og naturmangfoldet
En effektiv landbruks- og matforvaltning			
Forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til å nå hovedmålene for landbruks- og matpolitikken			
Ta vare på norske interesser og sikre fremgang i internasjonale prosesser			

Kilde: Landbrukets budsjettkomité (Resultatkontroll_2019, 2019).

Det er likevel et spørsmål om de to første målene oppnås på den mest effektive og rettferdige måten. Politiske verktøy har fokusert på å gi støtte knyttet til produksjon, inkludert markedsprisstøtte opprettholdt av handelstiltak og markedsreguleringer. Tidligere OECD-analyser viser at denne typen politikk er en ineffektiv og urettferdig måte å gi støtte til bønder, som påfører forbrukerne i husholdninger med lav inntekt og skattebetalere en unødvendig belastning. Selv om matsikkerhet (målt med tanke på tilgjengelighet) og vedlikehold av produksjonskapasitet er sikret, har dette noen sosiale kostnader, selv i et høyinntektsland som Norge der en relativt lav gjennomsnittlig andel av husholdningenes utgifter går til mat. Denne politikken opprettholdes også av handelsbarrierer og bidrar til skjevheter i internasjonale markeder, noe som skaper negative ringvirkninger for produsenter i andre land, inkludert utviklingsland. Videre svekker den samme politikken, som diskutert nedenfor, også innovasjon og resultater med hensyn til verdiskaping og bærekraft.

I sum kan alternative politikktilnærminger gjøre det bedre når det gjelder å sikre matsikkerhet og den geografiske fordelingen av landbruket uten det pålagte kravet om produksjon. Den nye tilnærmingen vil endre dagens produksjonsmønstre og muligens redusere produksjonsnivået for enkelte varer, men vil skape muligheter for innovasjon og redusere de negative effektene på målene knyttet til bærekraft og verdiskaping i matsektoren.

Selv om ikke alle målene for norsk landbrukspolitikk i figur 1 er inkludert spesifikt i OECDs rammeverk for produktivitet-bærekraft-robusthet (PSR) og tilhørende indikatorer (målet om å opprettholde landbruksproduksjon i hele landet er spesifikt for Norge), vises de grunnleggende målene for norsk politikk i P-S-R-resultater. Faktisk er produktivitet, bærekraft og robusthet forutsetninger for effektiv oppnåelse av disse grunnleggende målene. For eksempel er produktivitetsvekst ønskelig fordi en mer effektiv ressursbruk svarer på ønsket om økt matsikkerhet og beredskap og til målet om økt verdiskaping (for eksempel inntekt og investering og konkurransedyktige verdikjeder). På samme måte kan Norges bærekraftsmål hjelpes av produktivitetsforbedringer som reduserer innsatsbruken. OECDs PSR-rammeverk og -indikatorer gjør det ikke bare mulig å analysere viktige måter for å oppnå mål for sektoren og spore fremdrift, men gir også innsikt i sammenhengen mellom oppnåelsen av forskjellige målsettinger. Det vil si at politikk rettet mot ett mål ikke bare kan være relativt ineffektiv for å nå den målsettingen, men også kan undergrave fremdriften for andre, mens egnede politikkpakker kan bidra til effektiv oppnåelse av målsettinger på tvers av disse områdene. Denne analysen støttes av OECDs miljøindikatorer for landbruk, som kan gi nyttig innsikt i fremdriften i mange av Norges miljømessige bærekraftsmål.

Produktivitetsvekst har ikke ført til forbedret bærekraft

I løpet av de siste to tiårene har norsk landbruks produktivitet, som fanget opp av total faktorproduktivitet (TFP), vokst med en årlig rate på 2,2 %, sammenlignet med et OECD-gjennomsnitt på 1,4 %. TFP-vekst ble ikke hovedsakelig drevet av innovasjon som reduserte bruken av jord og innkjøpte innsatsvarer som var nødvendige for å produsere en gitt produksjonsmengde, men av arbeidskraftens bevegelse ut av sektoren og tilhørende bruk av kapitalintensive og arbeidsbesparende teknologi. Som et resultat har den høye TFP-veksten ikke bidratt til forbedrede miljøresultater. Denne avveiningen mellom produktivitet og bærekraft er spesielt betenkelig fordi Norges nåværende nivå av nitrogen- og fosforoverskudd, som legger press på jord-, vann- og luftkvaliteten, er blant de høyeste i OECD, ifølge eksisterende miljøindikatorer. I noen regioner når landbruksproduksjon med stor tetthet av husdyr også sine grenser når det gjelder negative miljøpåvirkninger. Når det gjelder endringer i miljøbelastningen over tid, har bærekraftig produktivitetsvekst vært svak sammenlignet med andre OECD-land (kapittel 6).

Dagens matsikkerhet har unødvendig høye kostnader

Matsikkerhet er et mål som deles av alle land. Norges mål definerer dette i form av å sikre tilførsel av trygg mat til forbrukere, god dyre- og plantehelse og dyrevelferd (se første kolonne i figur 1). Imidlertid er graden

av innenlands selvforsyning i beste fall en ufullstendig indikator på matsikkerhet (Productivity Commission, 2015); for Norge sikres matsikkerhet gjennom tre komponenter: nasjonal produksjon, handel og ivaretagelse av produksjonsressurser (Ministry for Agriculture and Food, 2016). Skjermingsstøtte i landbruket som reduserer handel, sammen med koblet jordbruksstøtte, fokuserer på å øke produksjonen innenlands. Dette bidrar til å opprettholde jordbruksproduksjonen og kulturlandskapet i områder der de ellers ikke ville være levedyktige, men fører til høyere matpriser og budsjettkostnader, med implikasjoner for både rettferdighet og alternativkostnader.

Robustheten i det norske matvaresystemet med hensyn til systemiske sjokk og rollen som internasjonal matvarehandel har for å bidra til matsikkerhet har blitt understreket av resultatene i 2017-rapporten om risiko og sårbarhet for norsk matforsyning (Directorate for Social Security and Preparedness (DSB), 2017). De høye nivåene av matsikkerhet er et resultat av at matverdikjeden fungerer gjennom handel, og av reguleringer på områder som mattrygghet og helse. Norge er netto matimportør, og landets matsikkerhetsmål oppnås i stor grad gjennom handel og verdikjeder som er globalt sammenkoblet.

De nåværende mønstrene for støtte og handelshindringer er kanskje ikke nødvendig for å sikre målene om matsikkerhet; andre tilnærminger kan gjøre det til en lavere pris. Å sikre jordressurser krever ikke nødvendigvis insentiver til å produsere, men å holde jorden i god stand og i stand til å produsere. Støtte kan rettes inn mot dette formålet. Videre oppnås andre aspekter av matsikkerhetsmålet i figur 1, for eksempel mattrygghet, dyre- og plantehelse og dyrevelferd gjennom effektive reguleringsbestemmelser og spesialiserte institusjoner. Videre kan Norge yte et viktig bidrag til global matsikkerhet gjennom sin komparative fordel på forskning og innovasjon, inkludert avl. Imidlertid er Norges jordbruksstøtte sterkt koblet til produksjon, oppmuntrer til å videreføre gjeldende produksjonsbeslutninger, og hindrer innovasjon.

Landbrukslandskapet kan bevares med mer kostnadseffektive verktøy

Målet med å ha landbruk over hele landet er unikt for Norge. Jordbruksareal i Norge er i stor grad land som ellers ville ha vært skog. Beskyttelsen og støtten for å opprettholde arealer i drift gjenspeiler et ønske om å bevare dette åpne landskapet.

Beskyttelse mot omdisponering og landbrukspolitikk – hovedsakelig geografisk differensierte pristilskudd og koblet støtte – er utformet for å utjevne forskjeller og opprettholde produksjonsfordelingen. Dette politikksettet – noen ganger kalt «kanaliseringspolitikk» – har lyktes med å bevare landbruksareal og kulturlandskap og holde produksjonen oppe i mindre gunstige områder. Mer vekt på insentiver for å opprettholde drift (den ekstensive marginen) i stedet for på produksjonsinsentiver (den intensive marginen) kan likevel være mer effektivt.

Politikk kan rettes mot å holde arealer i bruk som en del av landskapet uten å kreve noen spesifikk produksjon. Dette vil opprettholde produksjonsgrunnlaget i form av areal, jord og beiteressurser. Det vil også stimulere aktiviteter som er økonomisk og miljømessig bærekraftige, samtidig som landskapet bevares og bøndene får valgfrihet og muligheter for entreprenørskap og innovasjon. Ved å frikoble støtte fra produksjonen, bedres lønnsomheten pga høyere inntekter med lavere inngangskostnader, og denne ekstraintekten innebærer høyere økonomiske insentiver for å videreføre jord, jordbruk og landskap.

Gjeldende støttepolitikk reduserer konkurransen i verdikjedene

Å øke verdiskapingen innebærer å utnytte markedsmulighetene i verdikjeder for matvarer, øke konkurransen og konkurranseevnen for effektivitet i matvaresystemet og å redusere de høye kostnadene ved innsatsvarer. Understøttede priser og regulerte markeder reduserer insentivene for verdiskaping, mens de overfører inntektene til bønder mindre effektivt enn frikoblede former for støtte. Landbrukets TFP-vekst i Norge har vært drevet av reduksjoner i bidraget fra arbeidskraft, noe som også antyder at høye

nivåer av koblet støtte likevel ikke har klart å overvinne strukturelle faktorer som trekker arbeidskraft ut av sektoren.

Høye priser på jordbruksvarer reduserer også insentivene til å være innovativ eller utnytte innsatsfaktorene mer effektivt, noe som hindrer konkurranseevnen og kapasiteten til nedstrøms verdiskaping. Selv om konsentrasjonsgraden på detaljsalgsnivå er lik nabolandene i EU, er markedskonsentrasjonen på grossistnivå i meieri- og kjøttsektoren høy. Det finnes også dokumentasjon på høyere priser og lavere matvaremangfold i Norge enn i nabolandene i EU, og selv om produktmangfoldet har blitt bedre, har prispriskjellene til nabolandene økt. Landbrukspolitik og -reguleringer kan rettes inn bedre for å skape insentiver for innovasjon i hele verdikjeden – noe som også kan gi fordeler når det gjelder andre mål, ved å fremme en vei for produktivitetsvekst som også gir forbedrede miljøresultater.

Nåværende politikk skaper vansker med å oppfylle miljømålene

Norges mål om bærekraftig landbruk vektlegger å redusere klimagassutslippene (Figur 1), likevel er landbruket unntatt fra sentral politikk for å oppnå disse målene, særlig avgifter (unntatt de som er på fossile brenslere) og andre ordninger for å redusere utslippene. Norges resultater for utslipp og forurensning fra næringsstoffer er svake sammenlignet med andre land, inkludert andre nordiske land og land med høy husdyrtetthet som Nederland. Norge strever med å nå internasjonale forpliktelser knyttet til klimagassutslipp, ammoniakktutslipp og vannbeskyttelse. Spredningen av jordbruk ute i distriktene kan redusere forurensning, men problemer bunner i atskillelsen mellom husdyrproduksjon og produksjonen av korn og matvekster, noe som svekker næringsstoffbalansen og øker ammoniakktutslipp. Forbedringer kan oppnås ved å legge om virkemidlene for produksjonsfordeling, frikoble dem fra spesifikk produksjon, og dermed dempe insentivene til å produsere, og heller utjevne inntekter mer målrettet, samtidig som bøndene får mer valgfrihet i å kombinere plante- og husdyrproduksjon ettersom det passer.

Norsk landbrukspolitik hviler på forutsetningen om at jordbruksproduksjon medfører fellesgoder som bosetting, sysselsetting, landskap, biologisk mangfold og økosystemtjenester, og at disse utgjør positive eksterne effekter som er enklest å støtte gjennom å fremme produksjonen, mens gjennomføringskostnadene ved alternativ politikk er ganske store. OECD-arbeidet med «multifunksjonalitet» har vist at dette synet bare er gyldig hvis eksterne effekter for offentlige goder ikke kan skilles fra produksjonen (de er «joint and non-separable outputs») (OECD, 2003; Hodge, 2008).

Ved den ekstensive marginen, er det en stor risiko for arealer blir forlatt dersom jordbruksdriften opphører, med påfølgende tap av levesteder og kulturarv. I slike tilfeller er videreføring av ekstensive driftsformer fordelaktig for å bevare både produksjonsgrunnlaget, biologisk mangfold og landskapet. Ved den intensive produksjonsmarginen, der ressursene er under press, kan produksjonen belaste vannmiljø og skape andre miljøproblemer. I dette tilfellet havner produksjonsstøtte i konflikt med miljøhensyn. Også ved den ekstensive marginen, kan det likevel oppstå konflikt mellom landbrukspolitiske mål og enkelte miljømål, for eksempel vil økt produksjon fortsatt øke klimagassutslippene. Miljømål krever ofte målrettede tiltak, mens koblet støtte bidrar til å forsterke utslippsintensiteten og andre negative miljøresultater. Restriksjoner mot nydyrking av myr – en av de største kildene til klimagassutslipp fra landbruket i Norge – går i riktig retning, og fremgang kan oppnås ved mer av denne typen målrettede tiltak.

Norge har høye krav til dyrehelse og velferd

Selv om antimikrobiell resistens (AMR) ikke er eksplisitt nevnt i listen over mål i figur 1, er det sterkt knyttet til dyrevelferds målet (samtidig som det påvirker menneskers helse og miljøet). Videre har den norske regjeringen AMR som en høy prioritet både på den nasjonale og internasjonale agendaen. Norge har gode resultater når det gjelder dyrehelse, og har lenge satset på å fremme økt bevissthet om AMR. Forekomsten av smittsomme dyresykdommer er lav i Norge, og bruk av antibiotika hos dyr er blant de laveste i Europa. Norge har hatt en jevnlig oppdatert handlingsplan mot AMR på tvers av sektorer siden 2000 og en

handlingsplan for husdyrnæringen siden 2017. OECD-arbeid viser at å optimalisere bruken av antibiotika på gårder ut fra dyrehelsevinkel, og å unngå bruk av det for vekstfremmende formål, har liten eller ingen negativ innvirkning på gårdenes økonomiske eller tekniske resultater (Ryan, 2019).

Innovasjonssystemet i landbruket står overfor utfordringer både når det gjelder å sikre effektivitet og å håndtere spørsmål på tvers av sektorer

Til tross for gode resultater når det gjelder vitenskapelige publikasjoner, bør innovasjonssystemet i landbruket øke deltakelsen fra privat sektor. Når det er sagt, er skatteinsentiver for innovasjon på bedriftsnivå (SkatteFUNN-programmet) generøse og brukervennlige, og når små og mellomstore bedrifter og perifere regioner. Innovasjonspolitikken i Norge er organisert i tråd med sektoransvaret fra de forskjellige departementene, inkludert Landbruks- og matdepartementet (LMD). Denne sektorvise tilnærmingen reduserer innovasjonssystemets kapasitet til å svare på langsiktige samfunnsutfordringer som krever sterke prioriteringer på tvers av sektorer, som f.eks. klimaendringer. Lav kostnadseffektivitet i offentlig innovasjonspolitik er en bekymring for både landbruket og de øvrige innovasjonssystemene.

I sum må politiske mål balanseres på nytt, samtidig som kostnadseffektiviteten forbedres

Norsk landbrukspolitikk navigerer gjennom komplekse avveininger mellom ulike mål. Det finnes dokumentasjon på at Norge oppfyller sine mål for matsikkerhet og produksjon over hele landet, men med politikk som undergraver oppnåelsen av de to andre målene om verdiskaping og bærekraft. Videre kan oppnåelsen av de to første målene etterstrebtes effektivt uten markedsvridende tiltak på en mer kostnadseffektiv måte.

Hvordan kan Norge forbedre politikken?

Norge kan reformere sin politikkpakke for å oppnå en bedre balanse mellom resultatene på tvers av sine landbrukspolitiske mål. Prioriteten er å forbedre leveransen av miljøresultater og sektorens økonomiske konkurransevne, samtidig som kostnadseffektiviteten for å opprettholde bruk av landbruksareal og kulturlandskap over hele landet og opprettholde høye standarder for matsikkerhet, mattrygghet og helse. Å gjennomføre en slik ambisiøs reorientering av politikken vil kreve en evaluering av hvordan man kan gjøre den nåværende landbrukspolitiske beslutningsprosessen mer fokusert på nye langsiktige utfordringer. Den nye politiske tilnærmingen bør styres av fire langsiktige drivkrefter: økt markedsrespons; en ny frikoblet kanalseringspolitikk; et styrket fokus på miljømessige landbruksresultater; og en oppgradering av innovasjonssystemet i landbruket. Nye retningslinjer for risikostyring bør forbedre bøndenes robusthet.

1. Gi en bedre balanse mellom mål gjennom reform av den politiske prosessen med forhandlinger mellom bøndene og myndighetene

Det institusjonelle rammeverket for konsensus ved årlige forhandlinger og landbruksavtaler mellom bondeorganisasjoner og myndigheter i Norge gir stabilitet og en plattform for regelmessig evaluering og gradvis tilpasning. Imidlertid fokuserer forhandlingene nesten utelukkende på årlige inntekter, og derved blir man ikke tilstrekkelig oppmerksom på andre samfunnsmessige bekymringer og langsiktige mål for myndighetenes politikk. Nåværende samfunnsproblemer som klimaendringer og ernæring blir ofte ikke en del av politiske vurderinger.

- Gjennomfør en vurdering, inkludert muligheter for offentlige debatt, av om det nåværende formatet for årlige forhandlinger mellom myndighetene og bonderepresentanter er velegnet til å fremme reformer og innfri nye politiske mål.
- Utforske alternative eller supplerende mekanismer. Ved å bygge på erfaringene fra den nylige frivillige avtalen med bønder om klimaendringer kan forhandlinger om enkelte aspekter av politikken, som bærekraftig miljømessig bærekraft, være en del av flerårige rammeavtaler med et langsiktig perspektiv og åpent for innspill fra andre interessenter. Noen aspekter ved forhandlingene kan også åpnes for andre fora, med deltakelse fra andre interessenter som forbrukere, nedstrømsnæringen og miljøaktører.
- Beholde den nåværende tilnærmingen for å gi innsikt i støtte og aktiviteter på gårdsnivå, og bruk informasjon på gårdsnivå til utforming av politikk og overvåking av resultatene.

2. Fremme matsikkerhet, landskap og bærekraft mer kostnadseffektivt gjennom reformer for å støtte og øke responsen på markedssignaler innen en veldefinert tidshorisont

Målene for matsikkerhet, kulturlandskap og miljømessig bærekraft kan oppnås mer effektivt gjennom målrettede tiltak som avhenger mer av innovasjon og konkurranse. Med henblikk på dette bør markedsprisstøtte, skjermingsstøtte og markedsregulering reduseres gradvis. Å gi en klar og avtalt tidshorisont og retning for denne gradvise reformprosessen vil sikre gjennomsiktighet og politisk forutsigbarhet, og legge til rette for investeringer.

- Hold jord i bruk i landbruket ved å yte passende mengder frikoblet støtte til bønder som er mer effektive når det gjelder overføring av inntekt og skaper incentiver for å holde jord i bruk i landbruket. Denne støtten vil bli integrert i en ny generasjon av politikk.
- Forbedre forbrukernes tilgang til en rekke rimelige matvarer ved å redusere skjermingsstøtte på de mest beskyttede råvarene som kjøtt, melk og korn. Gradvis senk tollene og få dem til å konvergere til et forhåndsbestemt nivå etter en overgangsperiode, og utvide importen gjennom TRQ, og konvergere til et gitt nivå av markedstilgang.
- For å gjøre primærlandbruket mer konkurransedyktig og dermed støtte mer konkurransedyktige verdikjeder, gradvis redusere markedsbegrensende reguleringer. Frigjør samvirkene fra sin markedsregulerende rolle og endre målpriser til veiledende priser som ikke er bindende for samvirkene, og redusere dem deretter gradvis. Fortsett å la samvirker organisere bønder for bedre å konkurrere i markedet med andre aktører. Etter hvert som foredlingsindustrien blir konkurransedyktig, bør subsidier til å kjøpe innenlandske landbruksprodukter (bearbeidede RAK-matprodukter og prisutjevningsordninger) gradvis avvikles.
- Gjennomfør en vurdering av anvendelsen av konkurransepolitikk med sikte på å bedre definere grensene for primærlandbrukets unntak. Undersøk muligheten for å utvide anvendelsen av konkurransepolitikk oppstrøms i matvaresystemet til grossistbransjen som en del av dette systemet.
- Styrk informasjonssystemet for forbrukerne ved å bygge på eksisterende initiativer som «Nyt Norge», invester i merkevaren Norsk mat som kvalitetsmat med spesifikke egenskaper og drift som dyrehold med høye dyrevelferdsstandarder og lav bruk av antibiotika. Dette systemet lar forbrukerne avsløre sine preferanser og vilje til å betale for slik drift og offentlige goder.

3. Øk effektiviteten av landskapsmål ved å lage en ny generasjon av frikoblet kanaliseringpolitikk

Effektiv oppnåelse av landskapsmål krever modernisering av politikk designet for å opprettholde jord i bruk i alle regioner i Norge. Hvis støtten blir frikoblet fra produksjonsbeslutningene, vil bøndene bedre utnytte

plasseringen av gården og den spesifikke økonomiske komparative fordelene og miljøsituasjonen. En veldefinert overgangsperiode vil sikre gradvis overgang.

- Lag en ny ordning som inkluderer en frikoblet betaling basert på historisk område og som krever at jord holdes i bruk i landbruket. Flytt en del av dagens koblede støtte basert på dyr, produksjon og areal, og delvis kompensasjon for prisreduksjoner over i den nye ordningen. Betalingen vil gi ytterligere økonomiske incentiver for å holde jord i bruk i landbruket utover de juridiske incentivene fra regulering av arealbruk, samtidig som det sikres at bønder har incentiver til å være innovative og forbedre bruken av jorden.
- Hovedmålet med den nye støtten vil være å gjøre kulturlandskap og jord klart til å produsere landbruksprodukter, og å gi løpende inntektsstøtte til bønder. Støtten bør rettes inn mot den ekstensive marginen, ved å bruke differensierte betalingssatser for ulike jord, og tilpasse seg virkeligheten til jordegenskapene i hver region eller hvert sted for å dekke kostnadene ved å holde jord i landbruket og unngå overgangen til skogbruk eller oppgivelse. Støttesatsene er allerede differensiert etter region i gjeldende politikk, men de er hovedsakelig koblet til spesifikke produksjonsvalg. Den nye betalingen bør kobles fra spesifikke produksjonsbeslutninger.
- Gjennomfør en studie for å bedre definere jordbruk i forskjellige områder, og invester i å styrke informasjonen bak kart over regioner og områder som – på grunn av sin differensierte landskapsverdi – kan fortjene forskjellige støttesatser. Utvikle mål for landskapskvalitet eller miljørisiko basert på poeng som identifiserer de mest verdifulle eller risikable landbruksområdene. Betalinger kan da knyttes til poengene jorden får i en karakterprosess.
- Oppdater implementeringen av eiendomspolitikken for å gi mer fleksibilitet i landdefinisjoner og endring av bruk, samtidig som man beholder målet om totale landskapsområder. Mange gårder i Norge har også små skogflekker som en del av gårdsbruket og forretningsmodellen. Oppmuntring til konsolidering av tomter kan gi effektivitet og gevinster for bøndene. Gi fleksibilitet i landreguleringer eller i implementeringen av dem for å oppmuntre til innovativ bruk av nye områder som tilfører verdier for både landbruk og skogbruk.
- Sørg for at den nye ordningen og arealbrukslovgivningen blir brukt på en måte som ikke unødig forstyrrer konsolidering og rasjonalisering av landbruksproduksjon og bruk av skogen.

4. Invester i en bærekraftig sektor gjennom risikostyringspolitikk med en robusthetstilnærming

I 2018 opplevde Norge den tørreste og varmeste sommeren de siste sytti årene, og flere ad hoc-tiltak og økninger i eksisterende støttesatser ble implementert for å hjelpe bønder. Ekstreme værforhold vil sannsynligvis øke med klimaendringene, og støttetiltak mot tørke bør fokusere på å oppmuntre til beredskap og robusthet gjennom utvidelsestjenestene og frivillige risikostyringsprogrammer, snarere enn å gi økonomisk bistand i etterkant.

- Styrk bøndenes rolle i å håndtere forretningsrisiko ved å innføre frivillige risikostyringsprogrammer som fond, eller et program som gjør at bønder kan sette inn sparepenger på en spesiell konto med incentiver fra myndighetene, for eksempel skattefritak. Disse oppsparte midlene kan tas ut etter en ekstrem hendelse som tørke, eller for å investere i robusthetstiltak på gården.

5. Styrk oppnåelsen av bærekraftsmålene gjennom en ny strategi for landbrukspolitik i Norge

All landbrukspolitik bør omfatte et sterkere fokus på miljømessige resultater i landbruket, inkludert den nye kanaliseringspolitikken og andre programmer. Norge kunne utvikle en strategi for å fullstendig internalisere miljøbelastningen fra landbruket, særlig det som er overskudd og utslipp av nitrogen og fosfor.

De ekstra fellesgodene kanskje ikke ivaretas av den nye kanaliseringspolitikken, må også være godt definert i denne strategien.

- Bygg videre på den nåværende avtalen med bondeorganisasjonene, og utvikle en ambisiøs strategi for å redusere klimagassutslipp fra landbruket. Økonomiske insentiver bør gis ved omstrukturering av støtte i henhold til den nye politikken og ved å avslutte landbrukets fritaket fra de viktigste utslippsreduksjonstiltakene, som kvoter eller avgifter for klimagassutslipp.
- Identifisere referansenivåer og miljømål for miljøvernpolitikk. Referansenivået vil være minimumsnivået på miljøkvalitet som bøndene er pålagt å levere for egen regning, og miljømål representerer et høyere ønsket miljøkvalitetsnivå. For å etablere et solid og effektivt rammeverk for miljøvernpolitikk bør Norge tydeliggjøre referansemiljøkvaliteten samt miljømål som er godt tilpasset lokale økologiske forhold.
- Utvikle et informasjonssystem for overvåking og evaluering av miljøpolitikk og -resultater i landbruket, ved å bruke all informasjon som allerede er tilgjengelig fra bonden og fra Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og andre kilder. Bruk digital teknologi for å koble sammen forskjellige informasjonsskilder og knytte dem til beslutningstaking.
- Bruk forurenser betaler-prinsippet mer systematisk med reguleringer som holder bøndene ansvarlige for alle skadelige miljøeffekter fra plantedyrking og husdyr. Utviklingen av miljøplaner på gårdsnivå kan styrke miljøansvaret. Disse planene må håndheves, med styrket overvåkingskapasitet gjennom digital teknologi. De må respondere på gjeldende og nye forskrifter, inkludert en mer balansert bruk av nitrogengjødsel.
- Øk støtteandelen som er betinget av å ta i bruk spesifikke driftsmåter av miljømessige årsaker utover den nåværende andelen på 15 % av total støtte til produsenter. Slike miljøbetingelser kan være effektive hvis de er tilpasset mangfoldet av lokale drift og forhold, og inngår i miljøplanene på gårdsnivå. Skap insentiver for å forbedre gårdsdriften og tilpasning av teknologi for bedre gjødselshåndtering gjennom styrket generell miljøregulering og stedsspesifikke betingelser. Eksempler – noen av dem er allerede i gang – kan omfatte å fremme teknikker for å oppnå lave utslipp (som nedfelling eller nedlegging av husdyrgjødsel), reduksjon i ammoniakktutslipp og nitrogen, og begrensning på nydyrking av myr. Det er også rom for å styrke innsatsen til rådgivningstjenester på bestemte områder; for eksempel å øke utnyttelsen av husdyrgjødsel gjennom forbedret planlegging av næringsstoffhåndtering.
- Utforsk muligheten for å utvikle miljøprogrammer i landbruket basert på resultater i stedet for praksis. Til tross for implementeringsvanskene, bør Norge gå inn for resultatbasert miljøinnsats som gjenspeiler mangfoldet i miljøforhold. Betalingsordninger vil kompensere bøndene for å levere de miljøresultatene som det norske samfunnet ønsker. Ønskede resultater kan gå videre enn det som forventes av bøndene som referansenivå, og kan da kvalifisere for støtteordninger, som utformes etter en åpen vurdering av kostnader og nytte, og innenfor de generelle budsjettmessige begrensningene.

6. Tilfør verdi og promoter bærekraft ved å oppgradere innovasjonssystemet i landbruket gjennom større engasjement i privat sektor og et fokus på tvers av sektorer

Det norske innovasjonssystemet i landbruket består av godt utviklede institusjoner. Til tross for sektorens lille størrelse produserer FoU-systemet i Norge en større andel patenter og publikasjoner for landbruksprodukter enn i andre land. Imidlertid krever innovasjon i landbruket et mer dynamisk engasjement fra privat sektor, og at forskningen og bruken på bedrifts- og gårdsnivå fokuseres på nye områder av sosial interesse. Den nåværende prioriteringen for utvikling av bioøkonomien gir et godt grunnlag der Norge kan finne potensielle områder med komparative fordeler. Å øke innovasjonen i den private landbruks- og matsektoren krever sterkere insentiver og signaler fra markedene for å identifisere

muligheter for innovasjon. Reduksjon av prisstøtte og innføring av frikoblet støtte vil også styrke koblingen mellom innovasjon og markedsavkastning.

- Ved å bygge på nyere utvikling, styrke innovasjonsprioritering på tvers av sektorer og styrke den strategiske rollen Norges forskningsråd og Innovasjon Norge har i innovasjonssystemet i landbruket. Politikken bør være en investering i å konsolidere tverrfaglige forsknings- og innovasjonsnettverk i flere sektorer med økende lederskap fra en mer konkurransedyktig næring. Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning bør brukes mer aktivt for bredere tverrfaglig prioritering.
- Styrke uavhengigheten til og sektorovergripende samarbeid mellom landbruksforskningsinstituttene under LMD (NIBIO, VI og Ruralis). Behold høye insentiver for fremragende forskning, oppretthold grunnfinansiering for langsiktige strategiske planer og sikre deres uavhengighet. Disse instituttene bør oppfordres til å aktivt omfavne tverrfaglig forskningssamarbeid med andre aktører i andre sektorer.
- Vurder resultatene til Fodnet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) forskningsmidlene over jordbruksavtalen (JA), som er interessante tiltak for å engasjere bønder og privat sektor, og foreslå forbedringer i styringen av disse. Vurderingen bør utforske muligheten for å utvide fokuset til begge fondene mot langsiktige transformativ innovasjonsutfordringer og nye muligheter for næringen. De nåværende sammenkoblingene mellom de to fondene kan forbedres, og de økonomiske ressursene til begge kan kanaliseres gjennom ett samlet sammenslått fond for landbruksforskning. Alternative finansieringsmetoder, som å knytte størrelsen av statlig finansiering til den fra industrien, kan også utforskes i større grad. Et større enkeltfond som kombinerer og forbinder offentlige og private ressurser, vil sannsynligvis styrke den strategiske langsiktige tilnærmingen og insentivene for privat innovasjon.
- Forbedre nåværende prioriteringer for bioøkonomien og koplingen med andre sektorer samt klimaendringer for å bidra til en sirkulær økonomi. Koble innovasjon til det nye politiske fokuset på miljøresultater i landbruket. Oppfordre til større koordinering mellom skogbruk, jordbruk og havbruk når det gjelder innovasjon i nye produkter og prosesser som bioenergi.
- Bygg på den komparative fordelene på spesifikke vitenskapelige områder, spesielt innen husdyravl, hvor det er forskningskapasitet, kunnskap og robuste private virksomheter. Å identifisere slike områder kan gjøre det mulig for matsektoren og støttepolitikken å skifte fokus til å produsere, og til og med eksportere kunnskap, i stedet for å fokusere på å produsere spesifikke varer.
- Invester i digital teknologi for å utvikle et informasjonssystem for overvåking av miljøresultatene i landbruket på gårdsnivå og for å redesigne politikken mot miljømessige bærekraftsprioriteringer. Norge har betydelige mengder geolokaliserede data og informasjon fra forskjellige kilder. Myndighetene bør forplikte seg til å bruke dette informasjonssystemet under implementeringen, utformingen og evalueringen av sine miljøprogram i landbruket. Det nye informasjonssystemet vil svare på de nye klima- og miljøutfordringene og bidra til innovasjon på dette området.
- Oppretthold og styrk internasjonalt samarbeid for forskning og innovasjon på landbruk og mat. Dette inkluderer samarbeid og partnerskap for finansiering, prosjektdesign og implementering, publikasjoner og bruk av innovasjon.
- Norge bør føre en politikk som forbedrer konkurransedyktigheten til trebaserte produkter i forhold til tradisjonell betong og stål. Dette kan omfatte endringer i byggeforskrifter for å avkarbonisere konstruksjon, mandater for bruk i offentlige bygninger og skattefradrag.

Referanser

- Agriculture Budget Committee. (2019). *Resultatkontroll_2019*. NIBIO.
- Directorate for Social Security and Preparedness (DSB). (2017). *Risiko-og sårbarhets-analyse av norsk matforsyning - Risk and vulnerability in Food Supply*. for samfunnstryggleik og beredskap (DSB).
- Hodge, I. (2008). To what extent are environmental externalities a joint product of agriculture? Overview and policy implications. In OECD (Ed.), *OECD Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*. OECD Publishing, Paris.
doi:<https://doi.org/10.1787/9789264033627-en>.
- Ministry for Agriculture and Food. (2016). *Melding til Stortinget Endring og utvikling - White paper to the Parliament: A future-oriented agriculture production er on future orientations for agriculture*. Retrieved from www.fagbokforlaget.no/offpub.
- OECD. (2003). *Multifunctionality: The Policy Implications*. OECD Publishing, Paris.
doi:<https://doi.org/10.1787/9789264104532-en>.
- Productivity Commission. (2015). *Productivity – Underpinning Growth and Welfare, Summary and the Commission Proposals*, 13.15.
doi:https://produktivitetskommissjonen.no/files/2015/04/summary_firstreport_productivityCommi
- Ryan, M. (2019). Evaluating the economic benefits and costs of antimicrobial use in food-producing animals. In *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*. OECD Publishing, Paris.
doi:<https://dx.doi.org/10.1787/f859f644-en>.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

In the case of a discrepancy between this translation and the original English version, the latter shall prevail.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Note by Turkey

The information in this document with reference to “Cyprus” relates to the southern part of the Island. There is no single authority representing both Turkish and Greek Cypriot people on the Island. Turkey recognises the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). Until a lasting and equitable solution is found within the context of the United Nations, Turkey shall preserve its position concerning the “Cyprus issue”.

Note by all the European Union Member States of the OECD and the European Union

The Republic of Cyprus is recognised by all members of the United Nations with the exception of Turkey. The information in this document relates to the area under the effective control of the Government of the Republic of Cyprus.

Please cite this publication as:

OECD (2021), *Policies for the Future of Farming and Food in Norway*, OECD Agriculture and Food Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/20b14991-en>.

ISBN 978-92-64-65553-9 (print)

ISBN 978-92-64-72681-9 (pdf)

OECD Agriculture and Food Policy Reviews

ISSN 2710-2602 (print)

ISSN 2710-2610 (online)

Photo credits: Cover designed by Marta Villar Lopez

Corrigenda to publications may be found on line at: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2021

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Politikk for fremtidens landbruk og matproduksjon i Norge

Norge presterer ujevnt på sine fire landbrukspolitiske mål. Selv om Norge har et høyt nivå av matsikkerhet og oppfylder sitt mål om å opprettholde landbruksproduksjon over hele landet, svekkes både miljøprestasjoner og effektiv verdiskaping langs næringskjeden av støttepolitikk knyttet til produksjonsnivåer. Støtte til produsenter i forhold til brutto gårdsinntekter er den høyeste blant OECD-land, med 59 % av bøndenes inntekter fra statlig støtte. Bare 3 % av den totale støtten til landbruket er dedikert til forskning og innovasjon. Selv om Norge har sterke offentlige forskningsinstitusjoner og godt utformede skattefradrag, mangler den private sektoren de riktige politiske insentivene til å være innovativ.

Denne gjennomgangen foreslår en ny politisk tilnærming, sentrert rundt innovasjoner som vil gjøre det mulig for Norge å nå sine målsetninger og forbedre produktiviteten, bærekraften og motstandskraften i landbruks- og matsektoren. Spesifikke anbefalinger inkluderer å øke sektorens respons på markedene, gi bøndene større fleksibilitet i å ta produksjonsbeslutninger, legge større vekt på miljøresultater i landbruket og øke den private sektorens rolle når det gjelder forskning og innovasjon