

# NORGES BONDELAG



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Vår saksbehandler  
Lundeby Grimstad/ Bustnes  
+47 90 96 58 55

Vår dato  
01.06.2015  
Deres dato  
03.03.2015

Vår referanse  
15/00240-2  
Deres referanse

## Høring - NOU 2015: 1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd

### Innledning

Norges Bondelag avgir med dette høringssvar til Produktivitetskommisjonens første rapport, NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Kommisjonen mandat er å vurdere produktivitsutviklingen i Norge de siste tiårene og sammenligne utviklingen med andre land. En har videre forsøkt å identifisere årsaker til at veksten i produktiviteten har vært svakere etter midten av forrige tiår, og vurdert om grupper av næringer har særskilt produktivitsutvikling. Kommisjonen har sett på områder der en har særlige utfordringer sammenlignet med andre land når det gjelder effektivitet og rammevilkår for næringsvirksomhet og offentlig tjenesteproduksjon. I første delrapport har kommisjonen gjennomgått ulike sektorer, herunder jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Kommisjonens omtale av landbruket utgjør en relativt liten del av den samlede utredningen. Avtakende produktivitsvekst er ikke et særnorsk fenomen, og kommisjonen har mellom annet hentet erfaringer fra et tilsvarende arbeid i Danmark.

Innstilling er enstemmig og har generelt en mer drøftende enn konkluderende form. Norges Bondelag stiller samtidig spørsmål ved om kommisjonen medlemmer har tilstrekkelig variert bakgrunn, og om kommisjonen har hentet fakta på et bredt grunnlag. Kommisjonen arbeider nå videre med de tre hovedområder arbeidsmarked, kunnskap/utdanning og offentlig sektor.

I kapittel 13 om offentlige støtteordninger drøfter kommisjonen de politiske målene for jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien, herunder selvforsyningsmålet. Næringens utviklingstrekk for sysselsetting, produksjon og produktivitet presenteres, og produktivitspotensialet drøftes. Videre trekker kommisjonen fram ulike sider ved den norske landbruksmodellen, og foreslår dramatiske endringer som avvikling av jordbruksavtalesystemet, nedbygging av tollvernet mv. Jordvern og klimapolitiske spørsmål er drøftet av kommisjonen. Nedenfor utdyper og kommenterer vi derfor disse temaene.

#### Bondelagets Servicekontor AS

<b>Postadresse:</b> Postboks 9354 Grønland 0135 OSLO	<b>Besøksadresse:</b> Landbrukets Hus, Schweigaardsgate 34 C 0191 OSLO	<b>Telefon:</b> 22 05 45 00	<b>E-postadresse:</b> bondelaget@bondelaget.no
<b>Norges Bondelag</b> Bondelagets Servicekontor AS	<b>Org.nr.:</b> 939678670 <b>Org.nr.:</b> 985063001 MVA	<b>Bankkonto:</b> 8101.05.12891 <b>Bankkonto::</b> 8101.05. 91392	<b>Internett:</b> www.bondelaget.no

Vår dato  
01.06.2015

Vår referanse  
15/00240-2

---

Norges Bondelag merker seg kommisjonens uttalelser av mer politisk karakter om at *dersom det politiske hovedmålet [...] er å opprettholde selvforsyningen av jordbruksvarer, kan det trolig oppnås med langt lavere kostnader enn i dag, videre at landbruksstøtten (er) på et høyt nivå (uten å relatere dette til politiske mål, norsk kostnadsnivå, klima og topografi), og at norske sjømatprodukter er mye viktigere for verdiskapingen i Norge (enn jordbruk og landbruksbasert næringsmiddelindustri).*

Vi er overrasket over at kommisjonen generelt forsøker å sette interessene til de ulike primærnæringene opp mot hverandre. Jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien sysselsetter 87.000 personer og skaper verdier for 130 mrd kroner. Fiskeri og havbruk er med sin verdiskaping på 69 mrd kroner også en stor og viktig næringsgren. Samlet skaper disse næringene verdier for 200 mrd kroner. Verdiskaping basert på norske fornybare ressurser fra jordbruk, skogbruk, fiskeri og havbruk vil utgjøre basis i det grønne skiftet for norsk næringsliv. Det vises i denne sammenhengen til regjeringens arbeid med den nasjonale bioøkonomistrategien. Framover vil det være avgjørende å ivareta interessene til både landbruk, fiskeri og havbruk som grunnlag for framtidig norsk verdiskaping.

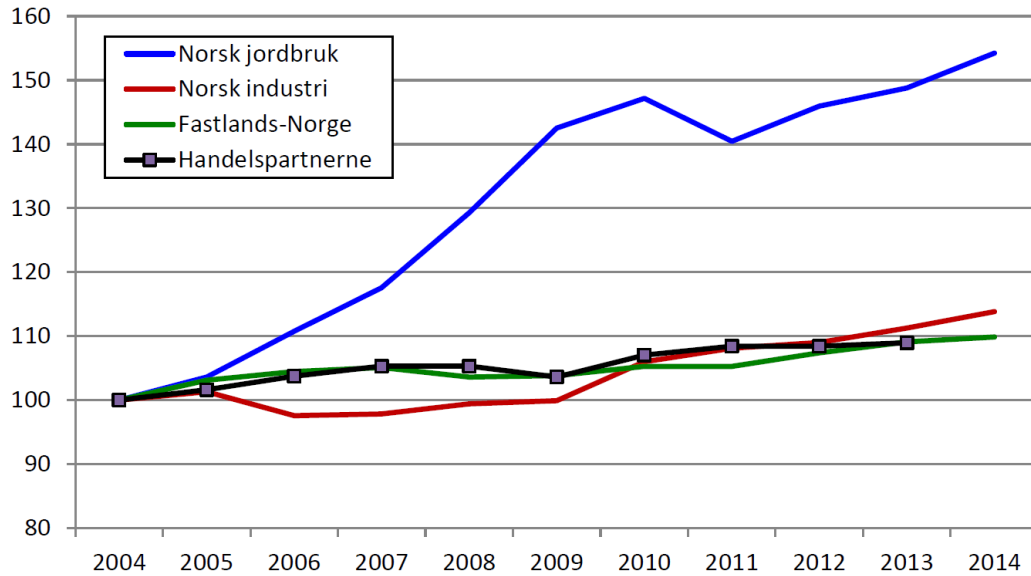
Norges Bondelag viser videre til høringsinnspillet fra Norsk Landbrukssamvirke der produktivitetsutviklingen i næringsmiddelindustrien er grundig omtalt.

### Om produktivitet

Selv om produktivitet og produktivitetsmål er viktig, er ikke dette et overordnet mål i seg selv. Hva som gir størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller samfunnsnytte er ikke nødvendigvis det som er mest produktivt slikt kommisjonen definerer dette. I mange tilfeller vil også fordeling, mattrygghet, etiske hensyn, ikke målbare effekter og andre samfunns-goder være av større betydning, hvor landbruk er en vesentlig bidragsyter. Kommisjonens teoretiske beregninger av velferdstapet knyttet til norsk matproduksjon gir i en slik sammenheng liten mening.

Samtidig viser produktivitetmålingene at jordbruket er en de mest produktive næringene. De siste 10 årene har jordbruket hatt en vekst i brutto arbeidsproduktivitet på 4,4 prosent hvert år. For norsk industri viser tilsvarende produktivitetsmål (bruttoprodukt per timeverk) en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,6 prosent i samme periode, ref det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Gjennomsnittlig vekst i Fastlands-Norge var 1,1 prosent jfr. figuren nedenfor. Total faktorproduktivitet i jordbruket har økt med 2,8 prosent per år de siste 10 årene. I industrien økte totalproduktiviteten med 1,5 prosent., mens den i andre vareproduserende næringer i Fastlands-Norge økte med 1,2 prosent per år, iflg. Statistisk sentralbyrå.

Vår dato 01.06.2015  
 Vår referanse 15/00240-2



Norges Bondelag konstaterer at produktivitetskommissjonen konklusjoner er basert på teoretiske beregninger som ikke inkluderer vesentlige verdier som jordbruket produserer. Vurderinger og forslag fra kommisjonen må derfor behandles med en rekke forbehold.

### Produktivitet og målene i landbruks- og matpolitikken

De politiske målsetningene om økt norsk matproduksjon og om å øke selvforsyningen er bredt forankret i Stortinget. I den gjeldende stortingsmeldingen for landbruk Meld. St. 9 (2011-2012) «Velkommen til bords» er målsettingen at norsk matproduksjon skal trappes opp og økes i takt med befolkningsveksten. Stortingets næringskomité uttaler ved sin behandling av Innst. 8 S (2013-2014) om Statsbudsjettet for 2014: «... Komiteen viser til at det er bred enighet om at norsk landbruk skal ha fokus på økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning. Dette har blitt trukket frem av både den rød-grønne regjeringen og Solberg-regjeringen.»

Stortinget har fastsatt følgende mål for norsk landbruks- og matpolitikk:

- Matsikkerhet
- Landbruk over hele landet
- Økt verdiskaping
- Bærekraftig landbruk

I Innst. 285 S (2013–2014) – om jordbruksoppgjøret 2014 sier et flertall bestående av AP, SP, KrF og V at ”..reell økt selvforsyningsgrad er avhengig av at økt matproduksjon skal være med grunnlag i norske ressurser. Dette må legges til grunn ved utformingen av landbrukspolitikken.”

Videre at

”Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at samarbeidspartiene ønsker et miljøvennlig norsk landbruk med både store og små bruk i hele landet. Flertallet understreker at vilkårene for jordbruksdrift er

Vår dato                      Vår referanse  
01.06.2015                      15/00240-2

---

*forskjellige i ulike deler av landet, og jordbruket bidrar også til andre viktige samfunns-goder enn mat. Flertallet mener det derfor må opprettholdes en differensiering i virkemidlene, som legger til rette for en variert bruksstruktur og sikrer bærekraftig produksjon på jordbruksarealene i hele landet”.*

Norges Bondelag hadde forventet at produktivitetskommisjonen i langt større grad hadde tatt utgangspunkt i de gjeldende politiske målsettingene i drøftingen av jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien.

Norges Bondelag mener kommisjonens forslag generelt er svakt begrunnet. En av de teoretiske modellene det vises til omtales av kommisjonen som *følsom for forutsetningen, ... prinsipielt relevant... , men resultatene ligger imidlertid langt unna det som i dag må anses som politisk realistisk*. Som eksempel er det ikke begrunnet hvorfor og hvordan en avvikling av forhandlingsinstituttet vil bidra til økt produktivitet. Kommisjonen viser selv til utviklingen i total faktorproduktivitet for en rekke land, herunder Norge. Oversikten viser at land med nokså ulike landbrukspolitiske virkemidler kan ha relativt lik produktivitet utvikling. Sammenligningen viser videre at selv om Norge har en relativ høy skjermingsstøtte sammenlignet med disse landene, er produktiviteten minst på linje med andre industrialiserte land som Storbritannia, Australia, Canada og Irland. Det er med andre ord mange forhold som påvirker produktivitet utviklingen i jordbruket.

Stortinget setter mål for landbrukspolitikken, og målene forutsetter variert virkemiddelbruk. Jordbrukets forhandlingsinstitutt er blant de viktigste virkemidlene i den sammenheng og er næringens variant av den norske samfunnsmodellen. Skjermingsstøtten (tollvernet) er det viktigste tiltaket for å opprettholde matproduksjonen i Norge. På grunn av en oljedrevet økonomi som genererer et generelt høyt norsk kostnadsnivå og landets topografi, er tollvernet helt avgjørende for å produsere landbruksprodukter i Norge og sikre avsetningen av disse i det innenlandske markedet. Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom næringsmiddelindustrien og primærlandbruket. Uten norsk jordbruksproduksjon vil det ikke være grunnlag for næringsmiddelindustri. Det er like urealistisk at norske bønder skal produsere varer for videreføring av en utflagget næringsmiddelindustri.

Norsk matproduksjon produserer langt flere goder enn produktivitetskommisjonen tar hensyn til. Skal man måle produktiviteten i en sektor, må man også ta med verdien av all produksjon, både de som omsettes til en pris i et marked og produksjon av såkalte kollektive goder som ikke omsettes i et marked. Verdien av de kollektive og ikke prissatte godene som matvareberedskap, mattrygghet, etiske hensyn, kulturlandskap og biologisk mangfold er ikke hensyntatt i kommisjonens beregninger. Produksjonen av disse kollektive godene kan bare skje gjennom en aktiv matproduksjon.

Gjennom matproduksjonen er norsk landbruk en stor produsent av kulturlandskap. Med beiting og variert drift holdes landskapet åpent. Dette er store verdier som ikke kommer frem i analysen.

### **Jordvern**

Bare 3 prosent av Norges areal er dyrka og 1/3-del av dyrka areal er egnet for kornproduksjon. I Innst. 149 S (2013–2014) fra næringskomiteen ble regjeringen bedt om å utarbeide en nasjonal jordvernstrategi. I henstillingen pekes det på behovet for positive

virkemidler og flere mulige tiltak som bør vurderes for å styrke jordvernet ytterligere. I Prop. 127 S (2014–2015) - Jordbruksoppfølgeren 2015 presenteres regjeringens jordvernstrategi. Kommisjonen er på sin side kritisk til dagens jordvernpolitikk og mener en må legge om praksis og vurdere verdien av jord i nytte-kostnadsberegninger, herunder innføre tak for prissettingen.

Arealer til matproduksjon står i en særklasse og kan ikke behandles som en hvilken som helst ressurs. Jord som egner seg til matproduksjon er et samfunns gode, og representerer et samfunnsansvar som må forvaltes for kommende generasjoner. Denne begrensede ressursen er grunnlaget for å kunne produsere mat til egen befolkning i all framtid. Tap av matjord skjer oftest gjennom nedbygging i sentrale strøk og det er oftest matjord med størst produksjonsevne som først går tapt. Dette er arealer som det er en knapphet på og som det må tas ekstra godt vare på. En fortsatt nedbygging av gode jordbruksarealene vil svekke produktiviteten i norsk landbruk. For å unngå dette må jordvernet styrkes slik også Stortinget legger som premiss i sin henstilling til regjeringen.

### Handelspolitikk

Som et av de viktigste virkemidlene for å opprettholde norsk landbruk, er det avgjørende å videreføre og forsterke virkemidlene i gjeldende handelspolitikk på grunn av nasjonale interesser som egen matproduksjon, verdiskaping og arbeidsplasser spredt utover landet. FN har også uttalt at hvert land har rett til egen matproduksjon.

Handelspolitiske interesser innen landbruksområdet skader ikke norske fiskeinteresser. For det første er landbruk og fisk adskilte deler i forhandlinger om fisk og landbruk i både EØS-forhandlinger med EU og i WTO. Mens landbruk forhandles med EU gjennom artikkel 19, behandler man fisk i egne runder. I forhandlingene med EU har ikke motkravene handlet om landbruk, men om tilgang til norske fiskeressurser, hovedsakelig gjennom adgang til å investere i norske fiskefartøy med kvoter. Det er derfor ikke riktig at landbruk er den årsaken som hindrer videre markedsadgang på fisk. Norges Bondelag vil understreke at de aller fleste land har både offensive og defensive interesser som de ønsker å ivareta i internasjonale forhandlinger. Norge er ikke i noen særstilling i så måte.

### Matproduksjon og klima

Produktivitetskommisjonen er kritisk til landbrukets unntak fra kvoteregler og avgifter knyttet til klimautslipp. Som vist nedenfor er disse unntakene faglig begrunnet.

Fotosyntesen er grunnlaget for all matproduksjon og i utgangspunktet er derfor alt jordbruk basert på opptak av karbondioksid (CO<sub>2</sub>). Jordbruksaktiviteter og særlig husdyrhold er imidlertid også opphav til utslipp av klimagasser, hovedsakelig i form av metan og lystgass. Jordbrukets utslipp av klimagasser utgjorde i 2013 om lag 8,7 prosent av de totale norske utslippene, er redusert med 14,4 prosent fra 1990 til 2013. Jordbruket er bevisst vårt ansvar vi har for å løse utfordringene knyttet til klima og miljø. Alle næringer må ta sin del av ansvaret for å begrense bruken av fossil energi så langt det er mulig.

Klimautfordringene knyttet til jordbruket og landbrukssektoren for øvrig skiller seg på flere vesentlige punkter fra andre utslippssektorer. Utslippene fra jord, skog, jordbearbeiding og matproduksjon er avhengig av flere faktorer enn næringsaktiviteter

alene. Naturen tar opp og slipper ut karbon delvis uavhengig av om det er næringsaktivitet og hvordan denne næringsaktiviteten utøves. De biologiske produksjonene er helt avhengige av – og tilpasset til - naturens mekanismer, derfor vil det aldri bli mulig med matproduksjon uten klimagassutslipp.

Det er mulig å redusere klimapåvirkningen fra matproduksjonen gjennom ulike agronomiske tilpassinger, men samtidig det er vanskelig å måle den eksakte effekten av hvert enkelt tiltak. Det er ingen faglig usikkerhet knyttet til den positive klimaeffekten av for eksempel dreneringstiltak, men det er pr i dag ingen faglig omforent metode for å beregne nøyaktig utslippsreduksjon og utslippene fra jordbruksjord beregnes ved sjablong, man får derfor ikke fanget opp ulikhetene mellom områder hvor jordbruket skjer med utgangspunkt i best tilgjengelige kunnskap og hvor dette ikke skjer. Dette gjør at det i jordbrukssektoren ikke er grunnlag for en klimaforvaltning basert på kvotehandel eller andre rent økonomiske virkemidler.

Det er viktig at arbeidet for å redusere klimagassene fra sektoren sees i sammenheng med det totale økologiske fotavtrykket fra matproduksjonen. Det vil være klimagassutslipp fra matproduksjonen, uansett hvor på kloden denne skjer. Mindre matproduksjon i Norge vil øke karbonutslippene i andre land. Samtidig er det miljøfordeler ved å spre matproduksjonen, ikke bare intensivere driften på de mest høytproduserende jordbruksområdene i verden. Norge har for eksempel store utmarksressurser og god tilgang på vann, lite sykdommer og lavt smittepress. Dette er avgjørende faktorer som bidrar til at det mest miljøvennlig, i et helhetlig perspektiv, er å øke matproduksjonen i Norge slik også Stortinget har fastsatt som mål..

Norges Bondelag har som mål at jordbruket skal være fossilfritt innen 2030. Næringa utarbeidet nå sammen med Norsk Landbruksrådgivning et rådgivningstilbud for norske gårdsbruk for å gjøre driften på gården klimasmart. Dette inkluderer både redusert bruk av fossile innsatsfaktorer, agronomiske tiltak som vil redusere utslippene fra jord, tiltak som vil øke opptaket i jord og mer optimal utnyttelse av ressursene.

## Avslutning

I 2015 utgjorde budsjettoverføringer til jordbrukssektoren 1,19 prosent av de samlede utgiftene på Statsbudsjettet. Andelen er mer enn halvert siden årtusenskiftet

Budsjettoverføringene er styringsverktøyet i landbrukspolitikken. Hovedmålet om økt norsk matproduksjon slik det er trukket opp av både Regjering og et samlet Storting, kan ikke nås uten at budsjettmidlene økes. Landbruksproduksjonen i Norge skiller seg klart fra andre europeiske land. Vår beliggenhet langt mot nord gir oss områder med unike produksjonsforhold. Dette gir muligheter, men begrenser også avlingsnivå og hva vi kan dyrke. Matjorda og gårdene ligger spredt over hele landet, og drives under svært ulike produksjonsforhold. Om landbruksproduksjon konsentreres til områdene med de beste forutsetningene, vil redusere matproduksjon betydelig og økte behovet for import.

I ”verdens rikeste land” er kostnadene generelt høye. Den norske bonden står overfor langt dyrere innsatsfaktorer og tjenester til produksjonen enn bønder i andre land. Resten av verdikjeden for mat må også forholde seg til et høyt kostnadsnivå. Matvareprisene må

Vår dato	Vår referanse
01.06.2015	15/00240-2

---

reflektere det norske kostnadsnivået, og er derfor nødt til å ligge over andre land. Likevel bruker ikke norske husholdninger en større andel av inntektene på mat enn forbrukere i andre vestlige land.

Virkemidlene må utjevne for distriktsmessige og strukturmessige driftsulemper. Fordi forskjellene i Norge er store, fra å ta opptil 4 grasavlinger på Jæren til 1 avling i Troms og Finmark må en ha betydelig med budsjettoverføringer for å kunne foreta en effektiv utjevning. Uten denne stimulansen vil man ikke utnytte de tilgjengelige norske ressursene godt nok, som igjen vil redusere norsk matproduksjon. Som rapporten selv påpeker bruker Norge 460 årsverk til kontroll og forvaltning av tilskudd mot 700 årsverk i Sverige. Dette viser at de landbrukspolitiske virkemidlene forvaltes på en effektiv måte.

Med vennlig hilsen

*Elektronisk godkjent, uten underskrift*

Per Skorge

Arild Bustnes