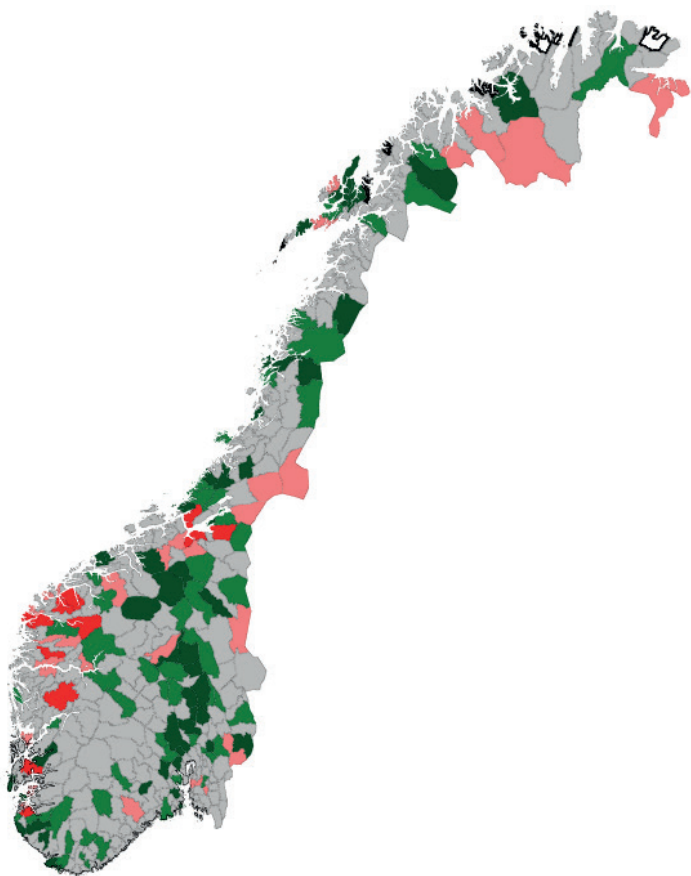


Virksomme virkemidler?

En analyse av budsjettstøtte og oppnåelse av politiske mål for jordbruket



Jostein Vik
Alexander Zahl-Thanem
Henrik Eli Almaas

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning
Universitetsenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

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

Rapport 9/2017

Utgivelsesår: 2017

Antall sider: 78

ISSN 1503-2035

Tittel: Virksomme virkemidler? En analyse av budsjettstøtte og oppnåelse av politiske mål for jordbruket

Forfatter: Jostein Vik, Alexander Zahl-Thanem og Henrik Eli Almaas

Utgiver: RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Budsjettstøtte og oppnåelse av politiske mål for landbruket

Prosjektnummer: 6357.00

Oppdragsgiver: Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri

Oppdragsgivers ref.: 16/23593-2

Stikkord: Landbruk, landbrukspolitikk, budsjettstøtte, tilskudd

Forord

Denne rapporten oppsummerer prosjektet «Budsjettstøtte og oppnåelse av politiske mål for landbruket» som har pågått fra våren 2016 til 30. november 2017. Formålet med prosjektet har vært å styrke beslutningsgrunnlaget i utforming og forvaltning av landbrukspolitiske virkemidler ved å framskaffe kunnskap om hvordan budsjettstøtten bidrar til å oppfylle landbrukspolitiske mål.

Norsk landbrukspolitikk er komplisert, og dette prosjektet omhandler et nøkkelelement i landbrukspolitikken: Hvordan virker overføringene til bøndene? Det er med en viss ærefrykt vi har tatt fatt på jobben. Prosjektet er finansiert av Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri. Vi takker for tilliten og muligheten. Vi har hatt stor nytte av innspill fra en referansegruppe bestående av representanter fra Statistisk sentralbyrå, Landbruksdirektoratet, Norges bondelag, og Norsk bonde- og småbrukarlag. Mange av dem har også sittet i Budsjettnemnda for jordbruket i en årrekke og har dyp innsikt i de forholdene vi har sett på i dette prosjektet. Referansegruppa har kommet med gode innspill og merknader. Data som er benyttet i analysene kommer dels fra Landbruksdirektoratets tilskuddsdatabase, dels fra Produsentregisteret og dels fra RURALIS – Institutt for rural- og regionalforskning's undersøkelse «Trender i norsk landbruk», samt utfyllende data fra Statistisk sentralbyrå. Alle data kommer imidlertid først fra norske bønder som velvillig har delt informasjon om seg og sin virksomhet.

Forfatterne har også hatt en team av dyktige kolleger ved RURALIS – Institutt for rural- og regionalforskning til å gi innspill og råd underveis. Vi takker spesielt Egil Petter Stræte, Magnar Forbord, Arild Blekesaune og Rita Sivertsvik.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Innholdsfortegnelse	5
Tabelliste	7
Figurliste.....	8
Sammendrag	11
1 Introduksjon: Landbruket, budsjettstøtten, inntektene og utviklingen.....	13
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	13
1.2 Prosjektets mål og innretning	14
1.3 Evalueringer og utredninger i landbruksfeltet	15
1.4 Oppbygging av rapporten.....	16
2 Analyser av utvikling i pris- og produksjonstilskudd i jordbruket.....	17
2.1 Innretning, data og metode	17
2.2 Produksjoner og budsjettstøtte	18
2.3 Størrelse.....	25
2.4 Geografi	26
2.5 Geografi og sentralitet.....	29
2.6 Oppsummering av analyser av pris- og produksjonstilskudd	31
3 Bønders oppfatning av og tilpasninger til landbrukspolitiske mål	33
3.1 Innledning, data og metode	33
3.2 Oppslutning om landbrukspolitiske mål.....	33
3.3 Bøndernes tilpasning til landbrukspolitiske mål.....	38
4 Investeringsvirkemidlene (De fylkesvise BU-midlene) og landbrukspolitiske mål....	45
4.1 Innledning	45
4.2 Tidligere evalueringer av investeringsvirkemidlene	45
4.3 Data og Metode.....	46
4.4 Modeller	48
4.5 Analyse av modeller for måloppnåelse	58
4.6 Diskusjon – BU-midlene.....	64
5 Oppsummering og samlet analyse av budsjettstøttens bidrag til oppfylling av politiske mål.....	69
5.1 Oppsummert om endringer i fordelinger av budsjettstøtten.....	69

5.2 Oppsummert om bønders oppslutning om landbrukspolitiske mål	70
5.3 Oppsummert bønders tilpasninger	70
5.4 Oppsummert om effekten av investeringsvirkemidlene	70
5.5 Samlede funn vedrørende mål om matsikkerhet – produksjon og effektivitet .	71
5.6 Samlede funn om målet om landbruk over hele landet	71
6 Samlet konklusjon og forslag til tiltak	73
6.1 Oppsummering	73
6.2 Tiltak	74
Referanser	76

Tabelliste

Tabell 2.1 Budsjettstøtte over jordbruksoppkjørene 2011 – 2016, totalbeløp (tall fra jordbruksavtaler/tekniske jordbruksavtaler 2010-2011 til 2015-2016 tall i tusen kroner). Løpende priser	17
Tabell 2.2 Utviklingen i utbetaling av pris- og produksjonstilskudd til jordbruksforetak 2011 til 2016 (tusen kroner - tall fra Landbruksdirektoratet)	17
Tabell 2.3 Gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd for ulike produksjoner på bruksnivå	20
Tabell 4.1 BU-støtte, Kjønn - prosent (N 1277)	52
Tabell 4.2 BU-støtte alder - prosent (N 1262)	52
Tabell 4.3 BU-støtte utdanning - prosent (N 1259)	53
Tabell 4.4 BU-støtte, sivilstatus - prosent (N 1265).....	54
Tabell 4.5 BU-støtte - tilfredshet med sosialt nettverk – prosent (N 1241).....	54
Tabell 4.6 BU-støtte, bruksstørrelse - prosent (N 1268)	55
Tabell 4.7 BU-støtte, eksisterende bygdenæring - prosent (N 1280)	56
Tabell 4.8 BU-støtte, kommunestørrelse – prosent (N 1269)	57
Tabell 4.9 BU-støtte, tilskuddssoner – prosent (N 1280)	58
Tabell 4.10 Sammenligning av modeller	60

Figurliste

Figur 2.1 Melkeproduksjon. Endring fra 2011 til 2015	21
Figur 2.2 Saueproduksjon. Endring fra 2011 til 2015	22
Figur 2.3 Kornprodusenter. Endring fra 2011 til 2015.....	24
Figur 2.4 Storfekjøttproduksjon. Endring fra 2011 til 2015.....	25
Figur 2.5 Gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd for de 20 % største (til venstre) og 20 % minste (til høyre)	26
Figur 2.6 Utvikling i pris- og produksjonstilskudd i gjennomsnitt per bruk i ulike jordbruksregioner. Kroner	27
Figur 2.7 Prosentvis endring i gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd i ulike jordbruksregioner	28
Figur 2.8 Endring i totale utbetalinger av pris- og produksjonstilskudd fra 2011 til 2015 i kommunene	29
Figur 2.9 Endringer i gjennomsnittlig tilskudd i kommunene, fordelt på SSBs sentralitetsindeks.....	30
Figur 3.1 Bønders syn på prioritering av målene om kostnadseffektiv matproduksjon og billige matvarer. Andel i prosent	34
Figur 3.2 Utvikling i bønders syn på målet om å «Sikre en kostnadseffektiv matproduksjon» i perioden 2010 til 2016. Kategoriene «noe» og «betydelig svakere/sterkere» er i figuren slått sammen. Andel i prosent.....	35
Figur 3.3 Bønders syn på mål om selvforsyning basert på norske ressurser og mål om bærekraftig landbruk. Andel i prosent	35
Figur 3.4 Bønders holdninger når det gjelder mål om matproduksjon over hele landet og mål om bosetting i distriktene. Andel i prosent	36
Figur 3.5 Andel bønder som mener at «Sikre matproduksjon over hele landet» bør prioriteres sterkere, som i dag, eller svakere. «Noe» og «betydelig» svakere/sterkere er i figuren slått sammen. Prosent.	37
Figur 3.6 Bønders holdninger til målet om økt verdiskaping. Andel i prosent.....	38
Figur 3.7 Bønders vurdering av forventet produksjon og opprettholdelse av drift på egen gård de neste 5 årene. Andel i prosent	39
Figur 3.8 Bønder på henholdsvis små, mellomstore og store bruk sine forventninger om endring i produksjon på egen gård de neste 5 årene. Andel i prosent	40
Figur 3.9 Bønder på henholdsvis små, mellomstore og store bruk sine forventninger om nedlegging av bruket de neste 5 årene. Andel i prosent.....	41
Figur 3.10 Forventet framtidig produksjon de neste fem årene blant produsenter av henholdsvis melk og/eller kjøtt og korn og/eller frukt. Andel i prosent.....	41

Figur 3.11 Bønder i ulike geografiske områder sine forventninger om fremtidig produksjonsutvikling på bruket. Andeler i prosent	42
Figur 3.12 Bønder i ulike geografiske områder sine forventninger om fortsatt drift kontra nedlegging på bruket de neste fem årene. Andeler i prosent	43
Figur 4.1 BU-midlenes utfallslinje	47
Figur 4.2 Analytisk modell for målingen av BU-midlenes måloppnåelse	59

Sammendrag

Prosjektet «Budsjettstøtte og oppnåelse av politiske mål for landbruket» er finansiert gjennom Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri. Formålet med prosjektet har vært å: *Styrke beslutningsgrunnlaget i utforming og forvaltning av landbrukspolitiske virkemidler ved å framskaffe kunnskap om hvordan budsjettstøtten bidrar til å oppfylle landbrukspolitiske mål.* Resultatet av dette arbeidet presenteres i denne rapporten.

Vi analyserer hvordan budsjettstøtten til landbruket bidrar til å nå sentrale landbrukspolitiske mål. Vi gjør dette uten å gå inn på spørsmålet om størrelsen på den totale budsjettstøtten (overføringene) til landbruket. Vi har tatt disse for gitt. Det vi har undersøkt er hvordan pris- og produksjonstilskuddene har endret seg, og hvordan dette henger sammen med, eller bidrar til å nå de politiske målene. For å gjøre dette har vi benyttet data fra Landbruksdirektoratet som viser utbetalinger av tilskudd og produksjonsomfang, og data fra RURALIS som sier noe om bønders holdninger, orienteringer og tilpasninger.

Det har vært endringer i de politiske signalene. Meld. St. 9 (2011-2012) styrket fokuset på økt matproduksjon, og videreførte vektleggingen av landbruk over hele landet. Meld. St. 11 (2016–2017) har i tillegg lagt stor vekt på kostnadseffektivt jordbruk. Endringene i landbrukspolitikken og bruken av budsjettmidlene har reflektert de nye signalene.

Vi finner for det første en betydelig omfordeling til fordel for de største brukene. Disse har fått økte overføringer over de siste 6 årene, mens de små og middelsstore brukene har stått stille. Det er viktig å være klar over at økte tilskudd til de største brukene forsterker den struktureffekten vi har av at de største brukene også er de som henter mest inntekt ut fra markedet. De store brukene har således vunnet på pris – fordi de produserer mer enn før – og de har vunnet på overføringer. De små brukene har relativt sett tapt på begge fronter. Vi definerer store bruk som de 20 prosent største innen hver produksjon. For korn måles det i areal, ellers brukes dyretall.

For det andre kan vi se en omfordeling mellom produksjoner. Det er en økning til fordel for storfeproduksjon, spesielt melkeprodusentene. Økningene skyldes både endringer i tilskuddssatser og økt produksjon på de enkelte bruk. Saueproduksjon og kornprodusentene har også hatt en svak nominell vekst i perioden, men om man korrigerer for prisstigning spises mye av dette opp.

Den geografiske omfordelingen av tilskuddene favoriserer ikke sentrale strøk. Samtidig har det lenge vært slik at det stadig blir færre bruk i Norge og at støtten derfor fordeles på færre bønder. Således ser vi en *konsentrasjon*, men ikke en geografisk *sentralisering* når det gjelder fordelingen av tilskudd. Den største økningen i gjennomsnittsutbetalinger til bøndene over de siste seks årene har vært i de nordligste fylkene.

Med hensyn til måloppnåelse kan man oppsummert konkludere med at budsjettmidlene i jordbruket de siste årene har blitt lagt om til fordel for de store brukene. De mindre brukene har fått relativt sett mindre av budsjettmidlene. Effektene

av dette er sammensatte og diskutabile, men det er grunn til å anta at det fører til et mer kostnadseffektivt jordbruk, som regjeringen har som uttalt landbrukspolitisk mål.

Regionalt har Vestlandet tapt terreng, og Nord-Norge har kommet styrket ut av omfordelingene, men det er ellers ikke noe tydelig mønster med hensyn til hvilke distrikter som har vunnet og tapt på endringene i bruken av tilskuddsmidlene. Vi har fortsatt landbruk over hele landet og vi kan ikke se en svekket distriktsprofil.

Det er imidlertid ikke tegn til økt matsikkerhet. Hverken forstått som høyere samla norsk matproduksjon, eller mer matproduksjon basert på norske ressurser. Denne er for det første begrensa av tilgangen på gode arealer – og med økende bruksstørrelse blir de minst gunstige arealene oftere lagt ned eller drives mer ekstensivt. For det andre har de større brukene, spesielt melkeproduksjonsbrukene, høyere kraftfôrforbruk og er dermed i høyere grad avhengig av importert fôr.

Med hensyn til vurdering av konkrete tiltak konkluderer vi i denne rapporten med at budsjetstøtten er avgjørende for å opprettholde nivået i norsk jordbruk, og den virker langt på vei bra i forhold til de målene som er satt. De positive effektene er resultat av gode balanserte ordninger utviklet og tilpasset over tid, i tett samhandling med bøndenes organisasjoner. Basert på vår analyse vil vi trekke fram to typer av tiltak. For det første er det noen grunnleggende forutsetninger for at politikken skal virke i retning av å nå målene. For det andre er det noen ting det kan være fornuftig å justere.

Forutsetninger:

1. Melkekvoteregionene er svært viktige for å hindre en for stor regional omstrukturering i melkeproduksjonen. Dette er igjen viktig for å bevare produksjonsmuligheter i ulike produksjoner rundt om i landet.
2. For å opprettholde matsikkerhet og matproduksjon over hele landet er det avgjørende at vi har et sterkt grensevern.
3. Budsjetstøtten kan neppe reduseres betydelig uten at det får store konsekvenser for oppnåelsen av de landbrukspolitiske målene. Støttenivået må derfor opprettholdes.
4. Investeringsvirkemidlene er viktige og bør ivaretas.

For å bedre måloppnåelsen i forhold til matsikkerhet og jordbruk i utsatte deler av landet kan det i tillegg være fornuftig å gjøre 3 korrigeringer:

1. Tilskuddssatser for Vestlandet, Agder og Rogaland utenom Jæren justeres opp, og/eller:
2. Det utvikles driftsvansketillegg og tilskudd for de mindre brukene.
3. Det bør utvikles ordninger for å styrke/stabilisere kornøkonomien – spesielt for matkorn.

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Norsk landbruk har de siste årene blitt debattert heftig. Flere aktører enn før interesserer seg for landbruk, og stadig nye problemstillinger debatteres utenfor den indre krets av landbrukspolitiske aktører. Flere faktorer har bidratt til dette. Den internasjonale matvarekrisen i 2007-2008 åpnet øynene hos mange. Den skapte en økt bevissthet om at klimaendringer og den pågående befolkningsutviklingen i verden vil medføre et økende behov for mat. Prognosene tilsier at vi i 2050 vil være rundt 9.2 milliarder mennesker på kloden. Et ekspertforum i regi av FAO estimerte i 2009/2010 at det vil bli behov for en økning i matproduksjonen på 70 prosent fram mot 2050 (FAO - High-Level Expert Forum, 2009). Selv om tallet har blitt diskutert i etterkant (Tomlinson, 2013), ligger den grunnleggende utfordringen om et økende matbehov fortsatt der.

Dette var også noe av bakgrunnen for at Regjeringens melding til Stortinget «Velkommen til bords» (Meld. St. 9 (2011-2012), 2011), som ble presentert like før jul i 2011, markerte et tidsskille. Produksjonsmål og produksjonsøkning ble igjen tema i landbruksdiskursen, og et eksplisitt mål i landbrukspolitikken. Men landbruk er mer enn matproduksjon, og meldingen fastla fire hovedmål i landbrukspolitikken: Matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping, og bærekraftig landbruk. Regjeringen Solberg formulerte sitt politiske program i Sundvolden-erklæringen der de sa at «Hovedformålet med landbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon. Regjeringen vil derfor innrette de statlige overføringene slik at de bidrar til økt produksjon» (Høyre og Fremskrittspartiet, 2013). Regjeringen signaliserte også at den ønsker å skille tydeligere mellom de distriktpolitiske virkemidlene og de mer næringspolitiske målene. Målformuleringene fra 2011 og 2013 ligger likevel i stor grad fast etter stortingsbehandlingen av Solberg-regjeringens egen jordbruksmelding (Meld. St. 11 (2016–2017), 2016). Fokuset på effektiv matproduksjon er her tydeliggjort ytterligere.

Dagens landbrukspolitiske debatt handler om alle målene, men det synes som om de to tett koblede målene om matsikkerhet (herunder økt matproduksjon) og landbruk over hele landet er sterkest fremme. Begge mål er utfordrende og under press, og henger tett sammen med den regionale produksjonsfordelingen i landbrukspolitikken – den såkalte kanaliseringspolitikken.

Til tross for mål om økt produksjon er utviklingen i sentrale produksjoner også i dag utfordrende. Produksjonsvolumet i matproduksjonen øker ikke, men importen av både matvarer og fôringredienser har økt, samtidig som befolkningen i Norge øker med ca. 1 prosent årlig (Forbord & Vik, 2017). Det er vedtatt å avvikle eksporten av Jarlsbergost, og for sau har det i 2017 vært en utfordrende markedsituasjon med omdiskutert reguleringseksport og mye kjøtt på lager.

Det er likevel feil å tegne et ensidig negativt bilde av norsk landbruk og norsk landbrukspolitikk. Dagens situasjon er på mange måter de samlede effektene av en

vellykket utvikling: Effektiviteten har økt i hele etterkrigstida, dels på grunn av en rivende teknologisk utvikling og strukturendring; rurale arbeidsmarkeder er gode mange steder, bøndenes velstand er god, og valgmulighetene er mange. Noe av denne utviklingen kan tilskrives landbrukspolitikken, mens andre forhold har å gjøre med den bredere distriktpolitikken, og den generelle utviklingen av den norske velferdsstaten og norsk økonomi.

For landbruket kan det imidlertid se ut som om utviklingen har bragt oss nærmere noen kritiske «vippepunkter» som gjør at den norske landbruksmodellen og norsk landbrukspolitikk generelt må ta noen grunnleggende, og kanskje vanskelige valg i årene som kommer.

I en slik situasjon er det vesentlig å foreta en grundig analyse av hvorvidt landbrukspolitikken og de tilhørende virkemidlene bidrar til å nå de sentrale målene, og på hvilke områder den eventuelt gjør/ikke gjør det. Det er en rekke virkemidler i bruk for å styre landbrukspolitikken i den retningen man ønsker. I denne utredningen adresserer vi bruken av budsjettmidlene til jordbruket, det vil si de tilskuddsmidlene som bevilges årlig over statsbudsjettet og som bøndene mottar dels som produksjonstilskudd og dels som pristilskudd. I tillegg ser vi nærmere på investeringsvirkemidlene.

1.2 Prosjektets mål og innretning

Prosjektets hovedmål har vært å: *Styrke beslutningsgrunnlaget i utforming og forvaltning av landbrukspolitiske virkemidler ved å framskaffe kunnskap om hvordan budsjettstøtten bidrar til å oppfylle landbrukspolitiske mål.*

Hovedmålet med utredningen skulle nås ved hjelp av fire delmål:

1. Styrke kunnskapen om innretningen og fordelingen av budsjettstøtten som virkemiddel til å nå dagens landbrukspolitiske mål.
 - Dette gjøres ved å fremskaffe en oversikt over utviklingen i budsjettstøtten og utarbeide analyser der vi analyserer fordeling av budsjettstøtten etter geografi, produksjon og bruksstørrelse.
2. Øke kunnskapen om hvordan samspillet mellom landbrukspolitiske virkemidler og øvrige samfunnsmessige utviklingstrekk virker inn på oppnåelse av de landbrukspolitiske målene.
 - For å analysere dette suppleres data fra individuelle tildelinger av budsjettmidler med data på kommune- og regionnivå.
3. Kartlegge hvordan sosiokulturelle forhold hos bøndene virker inn på effekten av de landbrukspolitiske virkemidlene.
 - For å gjennomføre dette ser vi på hvordan bønder forholder seg til landbrukspolitiske mål, og vi analyserer vi hvordan sosiokulturelle forhold virker inn på bønders tilnærming til landbrukspolitiske mål. Til dette benytter vi undersøkelsen Trender i Norsk landbruk.
4. Drøfte tiltak for å styrke effekten av budsjettstøtten som landbrukspolitisk virkemiddel.

- På bakgrunn av en diskusjon av de landbrukspolitiske målene, samfunnsmessige utviklingstrekk, og punktene 1 til 3 ovenfor, diskuterer vi hvordan budsjettstøtten virker til å nå landbrukspolitiske mål, og hvordan den eventuelt kan benyttes bedre.

Dette innebærer at vi i dette prosjektet har benyttet et omfattende datamateriale: Landbruksdirektoratets tilskuddsdatabase, data fra Trender i norsk landbruk – en stor spørreundersøkelse som kartlegger sosiokulturelle og andre forhold i landbruket, samt kartdata, data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og kommunedatabasen.

1.3 Evalueringer og utredninger i landbruksfeltet

Evalueringer og utredninger spiller en viktig rolle i den kunnskapsbaserte politikktutforming i Norge, hvor alle statlige virksomheter er pålagt å gjennomføre evalueringer for å innhente informasjon om effektivitet og måloppnåelse på virksomhetens ansvarsområder (Finansdepartementet, 2003). Det er betydelige variasjoner i hvilke problemer og forhold evalueringer skal avdekke, noe som også kommer til uttrykk i evalueringslitteraturen hvor selve evalueringsbegrepet er definert på en rekke ulike måter. Enkelte legger vekt på hvordan evalueringsresultatene skal anvendes, mens andre legger vekt på når i prosessen evaluering skal finne sted. I definisjonen i Finansdepartementets veileder for gjennomføring av evalueringer i statlig sektor, kombineres flere momenter fra de ulike definisjonene:

En evaluering er en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av et planlagt, pågående eller avsluttet tiltak, program, virksomhet, virkemiddel eller sektor, utført enten av interne eller eksterne fagmiljøer (Finansdepartementet, 2005).

Tiltak – som bruken av budsjettmidlene i jordbruket – har oftest antagelser eller visjoner om hva man ønsker å sitte igjen med etter at tiltaket eller programmet er implementert, i tillegg til tanker om hvordan tiltaket eller programmet skal føre til det ønskede resultatet. Dette er avgjørende, da man må forstå hvordan et gitt tiltak eller program er ment å virke før man kan undersøke om det har lyktes eller feilet. Budsjettmidlene er ment å påvirke oppnåelsen av mål for landbruket gjennom å stimulere bøndene til produksjonsvalg og -tilpasninger som er i tråd med målene og bidra til inntekt og gode arbeids- og levekår i landbruket. Budsjettmidlene skal derfor bidra til å nå flere ulike mål og er også antatt å samvirke med en rekke andre forhold som har betydning for måloppnåelsen.

Vår analyse av budsjettmidlene er i stor grad en «bottom up» aktørevaluering (Winter & Nielsen, 2008), da vi studerer hvordan fordelingen av virkemidlene – tilskuddene – endres for aktørene, og dermed hvordan aktørbetingelsene endres over tid. Utredningen er dessuten innrettet mot å se på endringene i fordeling av budsjettmidlene, det som i evalueringslitteraturen kalles utkomme ('outcome'), men ikke de endelige effektene (Mohr, 1995).

Landbrukspolitikken er gjenstand for kontinuerlig vurdering og evaluering. Riksrevisjonen foretok i 2009-2010 en større gjennomgang av måloppnåelse og styring

i jordbruket (Riksrevisjonen, 2010). Videre foretar Budsjettnemnda for jordbruket en årlig resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken (Budsjettnemnda for jordbruket, 2017). Denne ble utvidet som en følge av Riksrevisjonens gjennomgang. Her presenteres nå årlige data for utviklingen i jordbruket, mht. «(...) priser, kostnader, inntekter, investeringer, bruk av innsatsfaktorer, arealbruk, produksjon, miljø og ressursvern, distriktpolitikk, sysselsetting, likestilling mm.» Budsjettnemndas resultatkontroll utgjør en del av grunnlagsmaterialet for de årlige jordbruksforhandlingene. I tillegg til de generelle gjennomgangene av jordbrukspolitikken er det en rekke utredninger og evalueringer som ser på enkelte deler av sakskomplekset.

Ved siden av disse brede evalueringene, gjennomføres det også spesifikke utredninger og evalueringer av ulike deler av landbrukspolitikken (se. f.eks. Arnoldussen et al., 2014; Landbruks- og matdepartementet, 2015; Landbruksdirektoratet, 2015; Partssamensatt arbeidsgruppe, 2014; Pettersen, Eriksen, Hval, Storstad, & Vik, 2009; Steine, Nordlund, Vasaasen, & Pettersen, 2011).

Vår utredning er et supplement til det øvrige evalueringsarbeidet.

1.4 Oppbygging av rapporten

Rapporten er bygd opp slik at vi først, i kapittel 2, utreder utvikling og fordeling av pris- og produksjonstilskuddene. I kapittel 3 ser vi nærmere på bøndernes oppslutning om, og tilpasning i forhold til, landbrukspolitiske mål. Kapittel 4 presenterer en analyse og evaluering av investeringsvirkemidlene i jordbruket. I kapittel 5 oppsummerer vi funnene fra de foregående kapitlene. I tillegg identifiserer vi noen områder der det bør vurderes endringer for å bedre måloppnåelsen av budsjettmidlene, og vi foreslår tre konkrete justeringer av innretningen av budsjettmidlene.

2 Analyser av utvikling i pris- og produksjonstilskudd i jordbruket

2.1 Innretning, data og metode

I dette kapitlet presenterer vi oversikter over utviklingen i den delen av budsjettstøtten som gis som pris- og produksjonstilskudd i perioden 2011 til 2015. Dette innebærer analysing av fordeling av budsjettstøtten etter geografi, produksjon og bruksstørrelse.

Budsjettstøtten til norsk landbruk utgjorde i 2016 vel 14,3 milliarder NOK (Landbruks- og matdepartementet & Norges Bondelag, 2017). I perioden 2011-2014 var det en nominell økning på vel 1 milliard kroner. Etter det har budsjettstøtten vært stabil (se tabell 2.1).

*Tabell 2.1 Budsjettstøtte over jordbruksoppgjørene 2011 – 2016, totalbeløp (tall fra jordbruksavtaler/tekniske jordbruksavtaler 2010-2011 til 2015-2016 tall i tusen kroner). *Justert etter SSBs konsumprisindeks november 2017, 2015 =100*

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Samlet budsjettstøtte	13 303	13 692	13 958	14 375	14 355	14 351
Prisjustert*	14 194	14 527	14 530	14 677	14 355	13 834

Budsjettstøtten går til mange ulike tiltak og ordninger. I denne rapporten tar vi for oss to hovedtyper av tilskudd som utbetales direkte til bønder: produksjonstilskudd og pristilskudd. Produksjonstilskudd gis til areal og dyr og er ikke direkte knyttet til produsert volum i motsetning til pristilskudd som utbetales på basis av produsert mengde, f.eks. melk. Totalbeløpene for de to tilskuddstypene for årene 2011-2016 er presentert nedenfor.

Tabell 2.2 Utviklingen i utbetaling av pris- og produksjonstilskudd til jordbruksforetak 2011 til 2016 (tusen kroner - tall fra Landbruksdirektoratet)

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produksjonstilskudd	7 420	7 863	7 939	8 041	8 065	7 798
Pristilskudd	1 288	1 290	1 356	1 521	1 569	2 001
Sum	8 708	9 153	9 295	9 562	9 634	9 799

De videre analysene gjelder de tre årene 2011, 2013 og 2015. Vi benevner disse som analyseårene, og analysen gjelder produksjonen i analyseåret og utbetalinger av tilskudd som baserer seg på produksjonen dette året. Analysene krevde således at vi for hvert av analyseårene for hvert bruk hadde opplysninger om *produksjonsforhold*

(type produksjon, omfang og lokalisering) så vel som opplysninger om *utbetalte beløp* for de to ordningene. Når det gjelder produksjonsforhold hentet vi dataene fra det brukerne oppgir i søknad om produksjonstilskudd. Dette skjer i to søknadsomganger, august og januar året etter. Dette betyr at produksjonstekniske data for et analyseår måtte hentes fra hhv. registeret for august dette året samt for januar året etter. Registerdata fra søknadsrundene ble gjort tilgjengelig av Produsentregisteret.

Når det gjelder opplysninger om utbetaling av pristilskudd er disse greie i den forstand at de utbetales til brukene samtidig med oppgjør for salg av produkter, dvs. det er sammenfall mellom produksjonsår og utbetalingsår. For produksjonstilskudd skjer utbetalingen året etter det året produksjonsopplysningene gjelder for. Register over utbetalinger av pris- og produksjonstilskudd er offentlige og ble tilgjengeliggjort av Landbruksdirektoratet. Til sammen er datagrunnlaget basert på tre registreringstidspunkt og inneholder totalt en sammenslåing av 12 registre, hvor koplinger er gjort med utgangspunkt i organisasjonsnummer for brukene (driftsenhetene). I og med at data er på bruksnivå, medfører dette at man har mulighet til å skille gårder og se utvikling over tid basert på ulike geografiske inndelinger.

Vi har valgt å presentere og analysere data uten å korrigere for lønns- og prisutvikling. Dette er dels fordi det tidsrommet vi har sett på her er relativt kort (2011/2012 til 2015/2016), dels fordi disse forholdene påvirker alle bøndene og fordi vi i denne utredningen ikke sammenholder bøndenes utvikling med andre grupper. For øvrig økte konsumprisindeksen med rundt 7 prosent fra 2011 til 2015 og om lag 11 prosent fra 2011 til 2016.¹

For hvert tidspunkt når man sammenslår data fra produsentregisteret med data om produksjonstilskudd, er det en match på over 96 prosent. Avvikene skyldes at enkelte organisasjonsnummer befinner seg enten kun i data fra produsentregisteret, eller kun i data om produksjonstilskudd. At et organisasjonsnummer kun befinner seg i produksjonstilskudd gjør at bruket ikke kunne inngå i analyser av produksjoner og bruksstørrelser. De kunne like fullt inngå i geografiske analyser siden vi hadde opplysninger om beliggenhet. De organisasjonsnumrene som kun befinner seg i produsentregisteret, men ikke i data over produksjonstilskudd, kan medføre problematikk dersom disse står med 0 kroner i tilskudd under analysene. Disse blir derfor ekskludert fra datasettet ettersom de ikke har mottatt tilskudd (gjelder mellom 300 – 500 bruk). I tillegg er de som står med 0 kroner i pris- og produksjonstilskudd, men kun med avløsertilskudd, fjernet fra analysen. Dersom disse inkluderes i analysen, medfører dette at gjennomsnittet blir lavere. Analysen fokuserer altså på de som har fått enten pris- eller produksjonstilskudd for de aktuelle årene.

2.2 Produksjoner og budsjettstøtte

Landbruket produserer mat, fôr og fiber, i tillegg til en rekke tjenester og fellesgoder. Blant de viktigste er korn, melk, kjøtt, samt frukt og grønt. Kornproduksjon, melkeproduksjon, kjøttproduksjon og produksjon av frukt og grønt er svært forskjellig,

¹ Kilde: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kpi>

og foregår – av klimatiske og agronomiske årsaker – også ofte i ulike deler av landet. Areal, arbeidskraft og kapitalintensiteten varierer, det samme gjør pris- og markedsforhold. Ulikhetene har i sin tur vært med å påvirke virkemiddelbruken i forhold til de ulike brukstypene, og er grunnlaget for den norske kanaliseringspolitikken. I tillegg til de nevnte landbruksrelaterte forskjellene, er det også store forskjeller når det gjelder de regionene ulike produksjoner er lokalisert i. Dette skal vi komme tilbake til.

Å se på endringer i bruken av budsjetstøtten i forhold til ulike produksjoner er derfor relevant, men samtidig innebærer disse forholdene at man må være varsom med hensyn til hvordan man benytter sammenligninger mellom produksjonstyper. Å sammenligne produksjoner i landbruket er også komplisert ettersom produksjoner ofte er overlappende. Den enkelte gårdbruker driver ofte med ulike produksjoner. Det er viktig å være klar over at enkelte av produksjonene har overlapp opp mot 20 prosent. Det er også viktig å merke seg at definisjonene for de ulike produksjonene i denne rapporten avviker fra for eksempel Statistisk Sentralbyrå og Landbruksdirektoratet sine definisjoner av produksjonstype.

Her, i denne rapporten, innebærer produksjonstypen melkeproduksjon at gårdbrukeren har mottatt driftstilskudd for melk for de aktuelle årene. Kornprodusenter innebærer bønder med minst 5 dekar av en av kornsortene i søknaden om produksjonstilskudd. Saueproduksjon innebærer bønder med mer enn 10 vinterfødrede søyer på bruket, mens storfeprodusenter innebærer bruk som har over 5 ammekyr eller 5 øvrige storfe, men ikke har mottatt driftstilskudd til melkeproduksjon. Videre analyser og tall i denne delen baserer seg på de nevnte definisjonene, og bør benyttes med forsiktighet ved sammenligning med andre tall og statistikker. Våre definisjoner betyr for øvrig at det er overlapp. En kornprodusent kan også ha kjøttproduksjon osv.

I tabell 2.3 presenteres gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd på bruksnivå for de viktigste norske produksjonene, melk, storfe, sau, og korn for årene 2011, 2013, og 2015. Prosentvis endring er også vist.

Tabell 2.3 Gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd for ulike produksjoner på bruksnivå

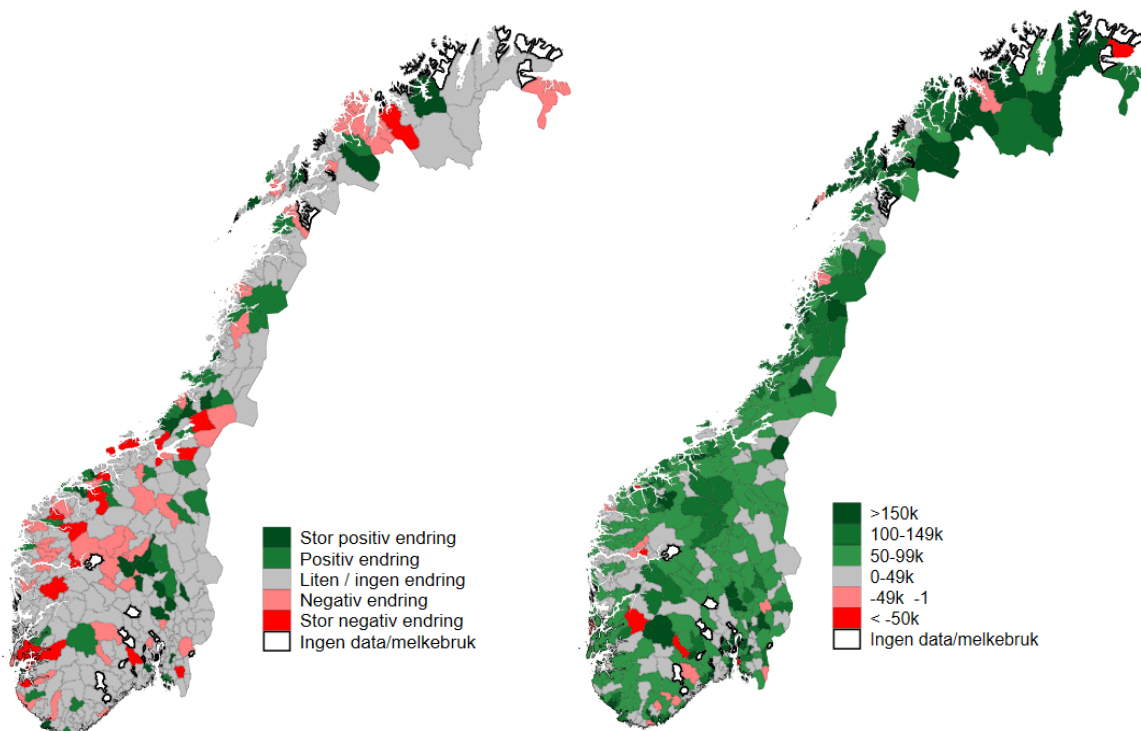
	2011	2013	2015	Prosentvis endring fra		
				2011-2013	2013-2015	2011-2015
Melk	413 715	455 641	493 281	10,1	8,3	19,2
Storfe	251 981	278 457	307 977	10,5	10,6	22,2
Sau	230 036	251 250	249 213	9,2	-0,8	8,3
Korn	157 844	163 711	174 095	3,7	6,3	10,3
Nasjonalt gjennomsnitt	195 022	209 385	218 416	7,4	4,3	12,0

Tabell 2.3 viser, i tillegg til de store forskjellene mellom bruk, at i hele perioden er det kategorien storfeprodusenter som har hatt den største samlede økningen i pris- og produksjonstilskudd. De har hatt en økning på litt over 22 prosent i perioden. Melkebøndene har også hatt en høy prosentvis økning på 19,2 prosent. I kroner er det likevel melkeproduksjonen som har hatt den største økningen. Sau er den produksjonstypen som har hatt lavest økning i tilskudd i perioden, med 8,3 prosent.

Siden mange produksjoner er geografisk ujevnt fordelt utover landet, er det interessant å se om og hvordan sammenhengen mellom produksjonstyper, tid, og geografi er.

Melkeproduksjon

I figur 2.1 viser vi hvordan utviklingen over tid har vært for melkeproduksjon samlet sett i kommunen og for brukerne i gjennomsnitt.



Endring i totale utbetalinger på kommunenivå Endring i gjennomsnittlig utbetaling på bruksnivå

Figur 2.1 Melkeproduksjon. Endring fra 2011 til 2015 i utbetalinger av pris- og produksjonstilskudd, totalt for kommunen (figur til venstre) og endring i gjennomsnitt på bruksnivå (figur til høyre). Kategoriene i figur til venstre er som følger: Stor positiv endring = 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Positiv endring = mellom 1 og 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Liten/ingen endring = +/- 1 million, Negativ endring: mellom 1 og 2 millioner mindre i 2015 enn i 2011, Stor negativ endring = 2 millioner mindre i 2015 enn i 2011

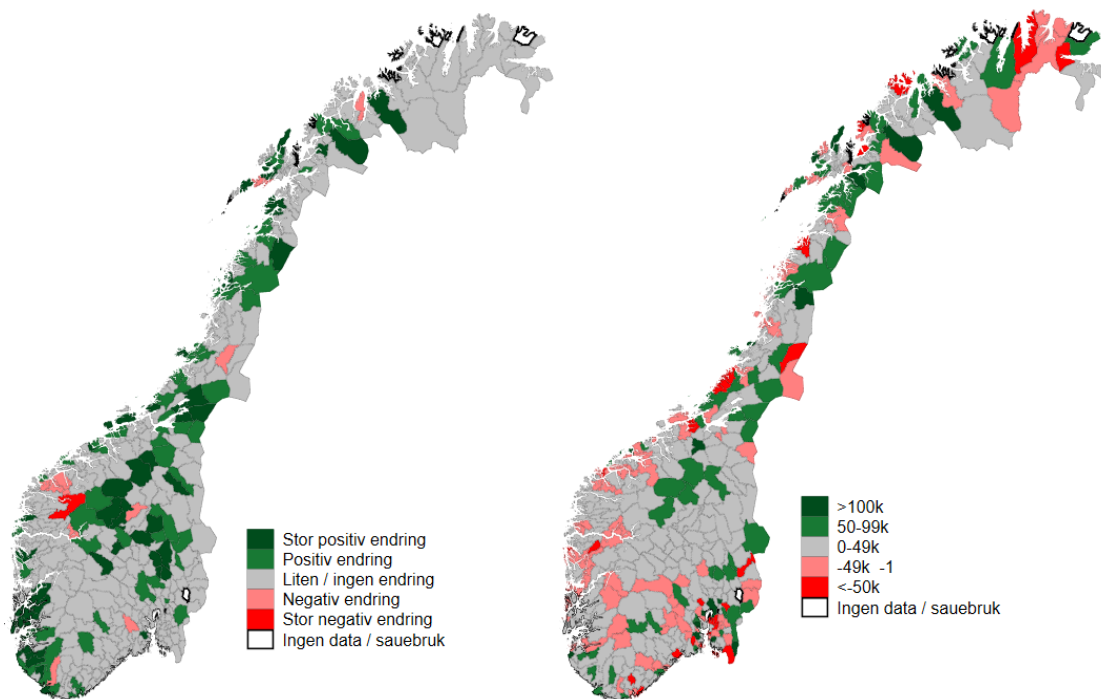
Kartet til venstre viser endring i utbetalinger til melkebønder totalt for kommunen fra 2011 til 2015. De kommunene som har hatt en økning i overføringene har grønn farge og de som har hatt nedgang har rød. Mørk farge indikerer stor endring. Grå farge indikerer liten eller ingen endring.

Dette kartet sier først og fremst noe om hvordan landbruket samlet sett i kommunen har utviklet seg. Typisk er det store jordbrukskommuner som har hatt økning. I kommuner med mange bønder skal det ikke så stor økning til per gårdbruker før det gjør utslag. På den andre siden er (mørk) rød farge en (tydelig) indikasjon på tilbakegang i melkeproduksjonen i kommunen. Det vi ser er at både økning og reduksjon er spredt utover landet. Aggregert på kommunenivå er det ikke noen regioner i landet som fremhever seg som vinnere og tapere mht. tilskuddsmengde for melkeprodusenter. Dette er ikke så overraskende, da vi vet at melkere regionene forhindrer betydelig forflytting av melkeproduksjon mellom regioner i landet. Den største endringene i tilskudd i kroner til bøndene er i større landbrukskommuner, siden det er totalbeløp og ikke prosentvis endring vi viser.

Kartet til høyre viser endring i gjennomsnittlig utbetaling til enkeltbruk i kommunen når det gjelder melkebønder. Her indikerer grå farge ingen økning eller økning på under 50 000 kroner, noe som kan forstås som liten endring siden tallene her ikke er prisjustert. Der det er grønn farge har gjennomsnittet endret seg positivt, noe som har skjedd i de aller fleste kommunene. Mindre enn 20 kommuner har hatt nedgang i gjennomsnittlig utbetaling til melkebondene, og ganske mange har mellom 50 og 150 000 kroner i økt utbetaling per melkebonde. Dette er et resultat av økte tilskuddssatser, økt produksjon (kvote) per bruk, og hevede tilskudds-tak for store produksjoner. De fleste kommunene med gjennomsnittsøkning over 150 000 per bruk befinner seg i Nord-Norge. Tolkning må her gjøres med forsiktighet. De største endringer i gjennomsnitt i kommunene er ofte i kommuner hvor det er veldig få innenfor produksjonen (f.eks. 1 til 2 melkebønder). Det gir store utslag når noen legger ned, eller noen velger å satse. Vurdering av kart til høyre og venstre bør derfor ses i sammenheng.

Saueproduksjon

I figur 2.2 illustrerer vi tilsvarende utvikling for saueproduksjon.



Endring i totale utbetalinger på kommunenivå

Endring i gjennomsnittlig utbetaling på bruksnivå

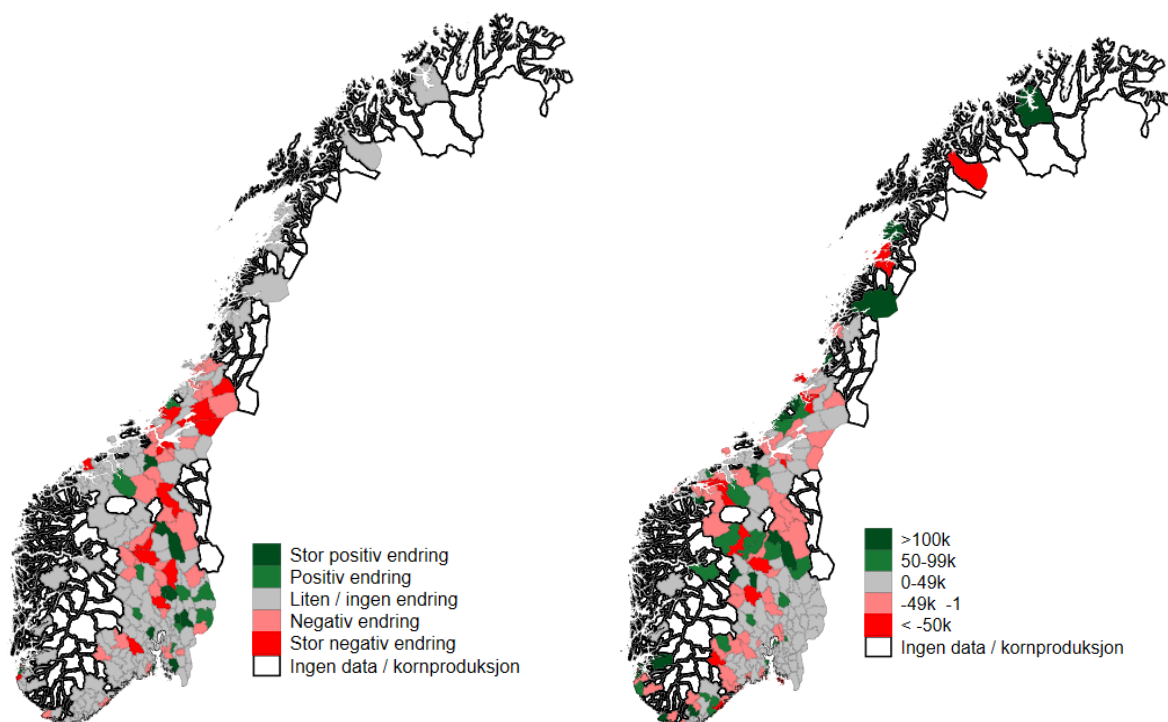
Figur 2.2 Saueproduksjon. Endring fra 2011 til 2015 i utbetalinger av pris- og produksjonstilskudd, totalt for kommunen (figur til venstre) og endring i gjennomsnitt på bruksnivå (figur til høyre). Kategoriene i figur til venstre er som følger: Stor positiv endring = 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Positiv endring = mellom 1 og 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Liten/ingen endring = +/- 1 million, Negativ endring: mellom 1 og 2 millioner mindre i 2015 enn i 2011, Stor negativ endring = 2 millioner mindre i 2015 enn i 2011

Kartet til venstre viser hvilke kommuner som har hatt størst økning i de totale utbetalingene til saueprodusenter. Mørk grønn er stor endring, lys grønn mindre endringer, mens grå er liten til ingen endring. De røde fargene er tilsvarende for reduksjon. Vi ser også her at det er positiv utvikling spredt utover ulike deler av landet, og at den mest positive tendensen er i kommuner i med aktivt sauehold; typisk i fjellstrøkene i Sør-Norge, enkelte kommuner i Rogaland og Hordaland, og noen kommuner i Nordland og Troms. På samme måte som for melk er det viktig å være klar over at det i første rekke er i kommuner med mange sauebønder fra før vi vil se effekter av økning i tilskudd per produsent. Kartet til høyre i figur 2.2. er derfor et viktig supplement. Dette viser hvilke kommuner som har hatt store (mørk grønn) og små (lys grønn) økninger i gjennomsnittsutbetaling til sauebøndene, og hvor det har vært store og små nedganger i gjennomsnittsutbetalinger. I Sør-Norge er det først og fremst kommuner i fjell- og dalstrøka som har hatt økninger over 50 000 kroner. Også i Nord-Trøndelag og Nordland og Troms er det en del kommuner med stor økning i gjennomsnittsbetalinger.

Kornprodusenter

I figur 2.3 presenteres tilsvarende data for kornprodusentene. Her ser vi av kartet til venstre at det er liten eller ingen endring i de aller fleste kommunene (grå farge). Det er videre svært få kommuner der det har vært positiv endring i samlet utbetaling til kornprodusentene². Samtidig ser vi at det i en rekke kommuner oppover Østlandet og i Trøndelag har vært negativ og til dels stor negativ utvikling samlet sett for kommunen. Ser vi på gjennomsnittsutbetalingene til kornprodusentene (til høyre) ser vi også at det er svært få kommuner der dette har økt. Mange kommuner i det indre Østlandet har ingen endring. Ellers ser det ut til at den største gjennomsnittlige nedgangen har kommet i Nord-Norge, men også i resten av landet er det nedgang i gjennomsnittlig utbetaling som er dominerende.

² Det er viktig å merke seg at operasjonaliseringen av kornprodusenter i denne rapporten innebærer at brukene driver kornproduksjon over 5 daa. Det er med andre ord ikke rendyrket kornproduksjon, noe som medfører at tilskuddene til kornprodusentene også kommer som følge av andre produksjoner på gården. Dette gjelder alle produksjonstyper i denne studien



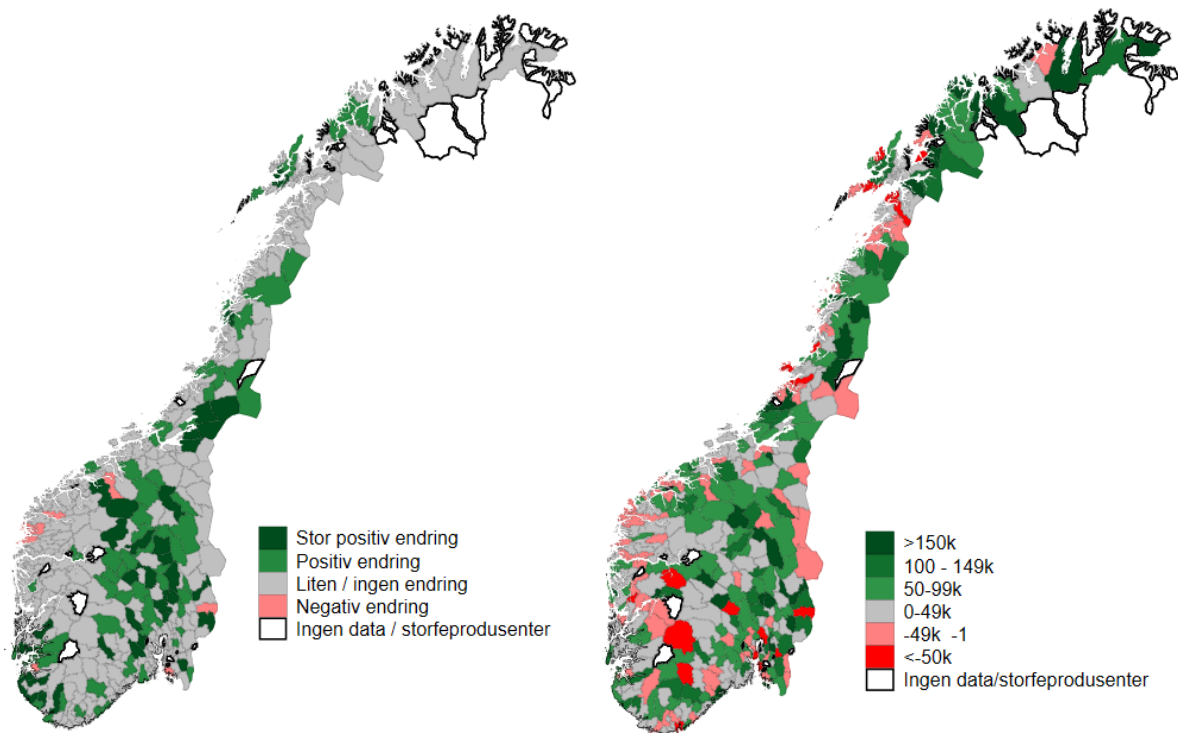
Endring i totale utbetalinger på kommunenivå

Endring i gjennomsnittlig utbetaling på bruksnivå

Figur 2.3 Kornprodusenter. Endring fra 2011 til 2015 i utbetalinger av pris- og produksjonstilskudd, totalt for kommunen (figur til venstre) og endring i gjennomsnitt på bruksnivå (figur til høyre). Kategoriene i figur til venstre er som følger: Stor positiv endring = 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Positiv endring = mellom 1 og 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Liten/ingen endring = +/- 1 million, Negativ endring: mellom 1 og 2 millioner mindre i 2015 enn i 2011, Stor negativ endring = 2 millioner mindre i 2015 enn i 2011

Storfe kjøttproduksjon

Til slutt, når det gjelder produksjonsinndelingen, skal vi se på storfe kjøttproduksjon. Dette er en produksjon det har vært mye oppmerksomhet rundt fordi det i flere år har vært et stort underskudd i markedet, og en betydelig import. I figur 2.4 ser vi til venstre at det er få kommuner hvor den samlede utbetalingen til storfe kjøttprodusentene har gått ned. Det dreier seg om mindre enn 10 kommuner. Flere kommuner i Rogaland, samt Buskerud, Oppland og Trøndelag har hatt positiv – til dels stor – endring, mens det meste av Vestlandet og Nord-Norge har hatt liten eller ingen endring.



Endring i totale utbetalinger på kommunenivå

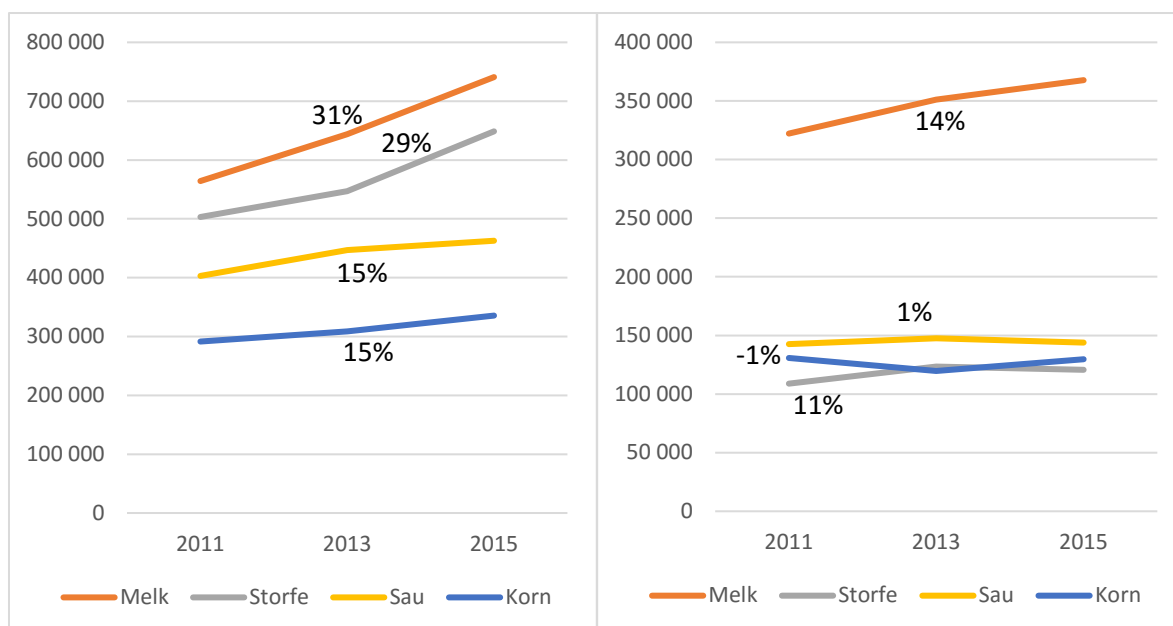
Endring i gjennomsnittlig utbetaling på bruksnivå

Figur 2.4 Storfekjøttproduksjon. Endring fra 2011 til 2015 i utbetalinger av pris- og produksjonstilskudd, totalt for kommunen (figur til venstre) og endring i gjennomsnitt på bruksnivå (figur til høyre). Kategoriene i figur til venstre er som følger: Stor positiv endring = 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Positiv endring = mellom 1 og 2 millioner mer i 2015 enn i 2011, Liten/ingen endring = +/- 1 million, Negativ endring: mellom 1 og 2 millioner mindre i 2015 enn i 2011

Ser vi på gjennomsnittsutbetalingene til gårdbrukerne i kommunen (til høyre) er bildet litt annerledes. Det er nedgang i en del kommuner og økning i andre. Store og små endringer er spredt over hele landet.

2.3 Størrelse

Når man skal analysere betydningen av bruksstørrelse i landbruket gir det mest mening å sammenligne innenfor hver produksjon. Et bruk på 200 dekar er kanskje stort om det drives sau der man også benytter utmarksressursene, men det vil være lite om det drives med kornproduksjon. For kornprodusenter vil det være rimelig å vurdere brukets størrelse i areal, mens det for husdyrproduksjon – der man også kan benytte betydelige mengder innkjøpt fôr, vil være mer relevant å benytte antall husdyr som mål på produksjonsstørrelse. For å illustrere hvordan utviklingen i tilskudd har vært for store og små bruk, beholder vi derfor inndelingen i de ulike produksjonene. I tillegg har vi valgt ut de 20 prosent største og de 20 prosent minste. Produksjonsstørrelse er her derfor definert innenfor hver enkelt produksjon. For melk, storfe og sau innebærer det de med 20 prosent flest/færrest dyr (melkekyr, storfe og søyer). For kornproduksjon innebærer dette de 20 prosent største og minste brukene målt i dyrket areal (daa).



Figur 2.5 Gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd for de 20 % største (til venstre) og 20 % minste (til høyre) brukene innenfor hhv. melk, storfe, sau og korn. Norske kroner. Produksjonsstørrelse er her definert ut fra dyretall i husdyrproduksjonene og areal i kornproduksjonen

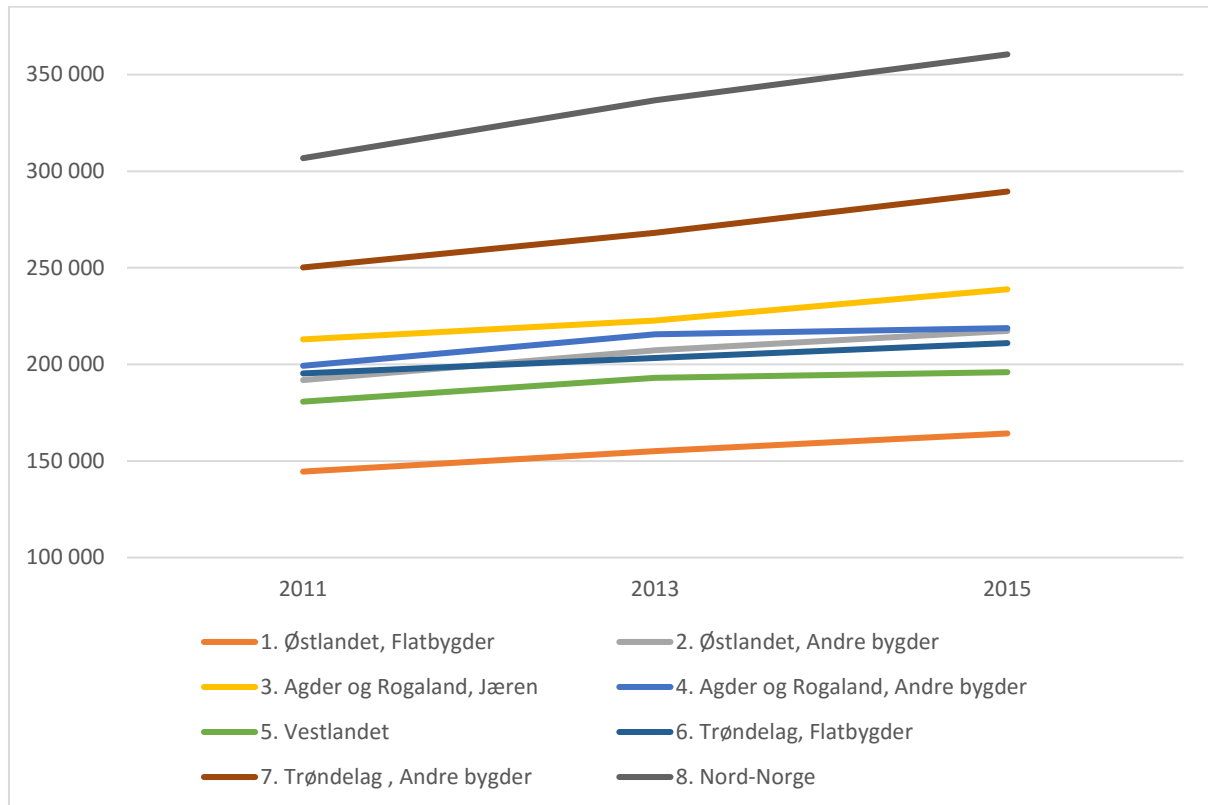
Figur 2.5 viser til venstre utviklingen i gjennomsnittlig tilskudd for de 20 prosent største brukene innenfor hver enkelt produksjon. De største brukene innenfor melkeproduksjon og storfeproduksjon har hatt en prosentvis økning på rundt 30 prosent fra 2011 til 2015. Det har også vært en vekst blant sau- og kornproduksjon, selv om denne er vesentlig mindre. For de minste brukene (til høyre) har utviklingen i tilskudd i snitt økt mest innenfor melk- og storfeproduksjon, mens den har stått stille innenfor sau- og kornproduksjon.

Konklusjonen er derfor tydelig. Man kan observere at den prosentvise utviklingen i tilskudd har vært substansielt mindre for de minste brukene sammenlignet med de største. Store melkeproduksjonsbruk og storfekjøttprodusenter er «tilskuddvinnere», mens små korn- og sauekjøttprodusenter er «tilskuddstapere». De har nominelt stått stille, mens de prisjustert har hatt en reell nedgang.

2.4 Geografi

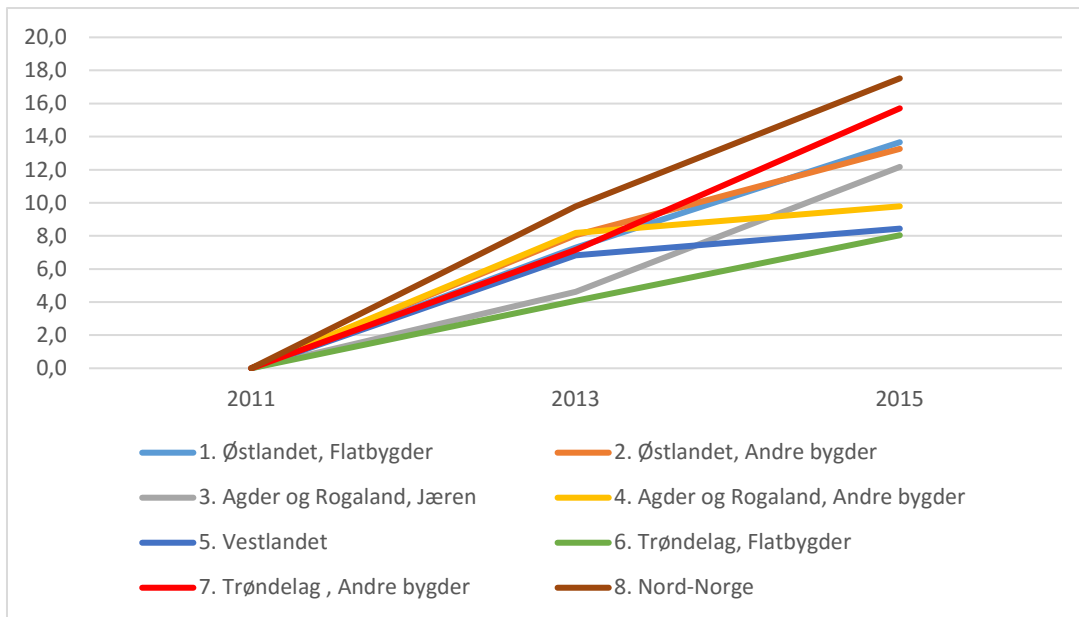
Geografi er relevant i en landbrukspolitisk sammenheng. Ovenfor har vi sett på geografi i forbindelse med produksjonstyper. Her skal vi se nærmere på andre fordelingseffekter som har med geografi å gjøre. Bønder i Finnmark er de som gjennomsnittlig får de høyeste pris- og produksjonstilskuddene i Norge. Videre følger Troms og Nordland, mens Vestfold, Østfold og Telemark er blant fylkene i Norge som har den laveste gjennomsnittlige utbetalingene av pris- og produksjonstilskudd. Dette skyldes systemet med differensierte tilskuddssoner basert på klimatiske og dyrkingsmessige forhold. I den landbrukspolitiske debatten er den regionale fordelingen av endringer i landbrukspolitikken et tilbakevendende tema. Det er derfor interessant å se på endringer i tilskuddsutbetaling per bruk i ulike regioner.

Nasjonalt har gjennomsnittlige tilskudd økt med rundt 12 prosent fra 2011 til 2015, når man ikke justerer for kroneverdien eller prisvekst. Den prosentvise økningen i gjennomsnittlig tilskudd per bruk har vært størst i Troms og Nordland, med henholdsvis 20 og 18 prosent. Hordaland og Sogn og Fjordane er de fylkene som har hatt minst økning i tilskudd per bruk.



Figur 2.6 Utvikling i pris- og produksjonstilskudd i gjennomsnitt per bruk i ulike jordbruksregioner. Kroner

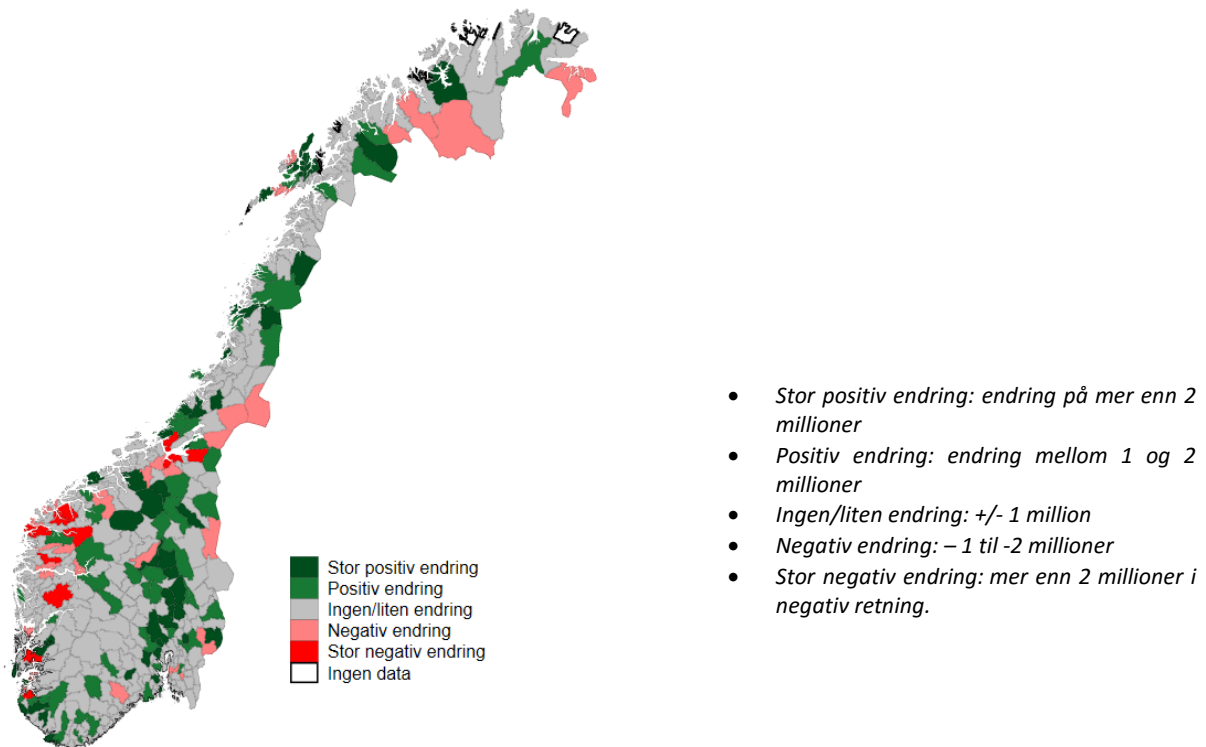
Figur 2.6 viser gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd fordelt på de ulike landbruksregionene. Bønder i Nord-Norge mottar de høyeste tilskuddene etterfulgt av «andre bygder» i Trøndelag. Bønder på flatbygdene på Østlandet mottar minst tilskudd, mens øvrige områder mottar relativt lik andel. For å tydeliggjøre forskjeller i endring har vi i figur 2.8 vist den prosentvise endringen fra 2011 til 2015 i gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd fordelt på de ulike regionene.



Figur 2.7 Prosentvis endring i gjennomsnittlig pris- og produksjonstilskudd i ulike jordbruksregioner

Ser vi på endringen fra 2011 til 2015, har den største økningen vært i Nord-Norge, med en prosentvis økning på 17,5 prosent. Videre har det vært en relativt stor økning i Trøndelag, eksklusive flatbygdene. Også Østlandet, både flatbygdene og andre bygder, samt Agder og Rogaland (Jæren), har hatt en relativt stor prosentvis økning fra 2011 til 2015. Den prosentvise endringen i gjennomsnittlig tilskudd har vært noe lavere for Vestlandet, Agder og Rogaland (andre bygder), og flatbygdene i Trøndelag.

Figur 2.7 viser også at spesielt to områder opplevde en negativ «knekk» mellom 2013 og 2015. Det er Vestlandet, og Agder og Rogaland utenom Jæren. Jæren på sin side er den regionen med sterkest markant positiv endring i utvikling fra 2013 til 2015. Vi ser også en positiv endring i Trøndelag utenom flatbygdene. Den markante endringen som fremkommer her er resultatet av endringer i kvote og tilskuddssystemet i 2014.



Figur 2.8 Endring i totale utbetalinger av pris- og produksjonstilskudd fra 2011 til 2015 i kommunene

Det er interessant å se disse tallene også på kommunenivå, på samme måte som vi gjorde for de enkelte produksjonene. I figur 2.8 viser vi utviklingen i samlede utbetalinger til norske kommuner. Her er det snakk om endring i de samlede utbetalingene til bøndene i en kommune. Dette er indikatorer på hvordan omfordelingen slår ut geografisk. Her viser vi de kommunene som har hatt en positiv utvikling i grønt, og negativt i rødt. I de grå områdene er det mindre endringer. Det viktigste med dette bildet er at både status quo, bedring og forverring er geografisk spredt utover hele landet. Det er likevel noen systematiske trekk. Sterk negativ endring finner vi først og fremst i enkelte kommuner på Vestlandet. Positiv endring finner vi mye av langs E6-beltet mellom Oslo og Trondheim, på Jæren, og i noen kommuner i de indre delene av Nordland og Troms.

2.5 Geografi og sentralitet

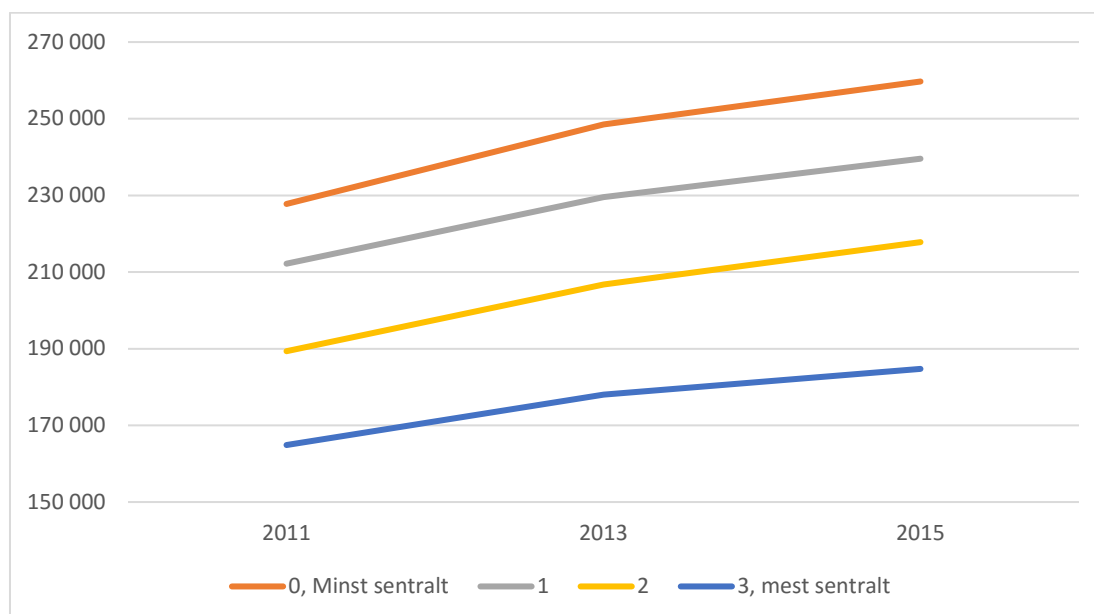
I den norske politiske diskursen handler geografi ofte om territorielle spenninger mellom sentrum og periferi. Fordeling av tilskuddsmidler handler derfor om mer enn å kompensere for klimatiske forskjeller og å kanalisere produksjon optimalt utover landet. Landbrukspolitikken har en distriktpolitisk komponent uttrykt gjennom målet om «landbruk over hele landet».

Noe av problemet er at de områdene som er minst sentrale også er de områdene der primærnæringene er av størst lokal betydning. Sentrale strøk av landet er derimot de områdene der landbruket har minst relativ betydning, men best vilkår – både klimatisk og markedsmessig. Landbrukspolitikken skal derfor bidra til fordeling, og til å

oppretholde landbruk også i de delene av landet der forholdene ikke er de beste. Landbrukspolitikken har et element av territoriell motkonjunkturpolitikk. Uten en bevisst holdning til landbrukspolitikken geografiske fordelingsfunksjon er det en reell fare for at landbruket sentraliseres. Dette krever igjen at landbruksproduksjoner – og tilskuddsfordeling – forstås i forhold til arbeidsmarkedene i ulike deler av landet.

For å se om tilskuddene har blitt forskjøvet til fordel for de sentrale strøk, kan man sammenholde endring i tilskuddsutbetalinger med SSBs sentralitetsindeks. Med sentralitet menes her en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til tettsteder av ulik størrelse. Tettstedene deles i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentrene (eller et folketall på minst 50 000), nivå 2 har et folketall mellom 15 000 og 50 000, og nivå 1 har et folketall mellom 5 000 og 15 000.³ For å beskrive de muligheter befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til et eller flere av disse tettstedene, har en inndelt kommunene i fire sentralitetsnivåer (0-3). Sentralitetsindikatoren er derfor en indikator som sier noe om en rekke trekk ved lokalisering som i utgangspunktet har med landbruk å gjøre.

I figur 2.9 presenterer vi utviklingen i pris- og produksjonstilskudd for de fire sentralitetsnivåene. Det vi ser er for det første at de minst sentrale områdene er de med høyest gjennomsnittlig tilskudd per bruk. Videre ser vi at den prosentvise endringen i sone 0 (minst sentralt) er 14 prosent, i sone 1, 13 prosent, i sone 2, 15 prosent, og i sone 3 (mest sentralt), 12 prosent. Det er altså ikke grunnlag for å si at endringene i de senere års landbrukspolitikken har forfordelt de mest sentralt beliggende brukene.



Figur 2.9 Endringer i gjennomsnittlig tilskudd i kommunene, fordelt på SSBs sentralitetsindeks

³ Mer info om SSBs sentralitetsindekser kan finnes her: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128>

2.6 Oppsummering av analyser av pris- og produksjonstilskudd

Landbrukspolitikken er sammensatt, og skal bidra til å nå en rekke ulike mål. Analysen vi har presentert her fokuserer på endringer i fordeling av tilskudd i perioden fra 2011/12 til 2015/16. Det vi har sett på er hvordan fordelingen og endringen sammenfaller med et sett av kontroversielle tema og uttrykte mål for landbrukspolitikken. Vi har sett på utkommet av endringene og virkemidlene, og ikke de endelige effektene. Den endelige måloppnåelsen avhenger av en rekke andre forhold i tillegg til fordeling av tilskudd.

Det vi kan konkludere med ut fra analysen ovenfor, med de operasjonaliseringer som er gjort, er:

- Produksjoner
 - Melk: Melkeprodusentene har hatt en gjennomsnittlig økning, i de tilskuddene vi har sett på, med i overkant av 19 prosent (ikke prisjustert). Aggregert på kommunenivå er det ikke noen regioner i landet som fremhever seg som vinnere og tapere mht. tilskuddsmengde for melkeprodusenter. Dette er ikke så overraskende da vi vet at melkeregiene forhindrer betydelig forflytting av melkeproduksjon mellom regioner i landet.
 - Sau: Sau har hatt en betydelig lavere prosentvis økning enn melkebøndene. Den gjennomsnittlige økningen var på vel 8 prosent (ikke prisjustert) i tilskuddsutbetalinger. Det er da også viktig å være klar over at for saueprodusentene utgjør tilskuddene en større del av inntekta enn den gjør for melkeprodusentene. De mest positive tendensene er i kommuner med aktivt sauehold – typisk kommuner i fjell- og dalstrøka.
 - Storfe: Her er det få kommuner hvor den samlede utbetalingen til storfekjøttprodusentene har gått ned. Gjennomsnittsutbetalingene til gårdbrukerne er dels positive og dels negative, men viser ingen klare geografiske tendenser.
 - Korn: Aggregert til kommunenivå er det liten eller negativ utvikling som dominerer bildet. Også for gjennomsnittsutbetalingene til kornprodusentene er nedgang i utbetaling det dominerende.
- Størrelse
 - Med hensyn til størrelse er funnene helt klare: Den prosentvise utviklingen i tilskudd har vært substansielt mindre for de minste brukene sammenlignet med de største. Store melkeproduksjonsbruk og storfekjøttprodusenter er «tilskuddvinnere» mens små korn- og sauekjøttprodusenter er «tilskuddstapere».
- Geografi og sentralitet
 - Mengden tilskudd pr bruk er høyest i minst sentrale strøk. Bønder i Finnmark er de som gjennomsnittlig får de høyeste pris- og produksjonstilskuddene i Norge. Videre følger Troms og Nordland, mens Vestfold, Østfold og Telemark er blant fylkene i Norge som har den laveste gjennomsnittlige utbetalingene

av pris- og produksjonstilskudd. Dette skyldes systemet med differensierte tilskuddssatser.

- Mht. tilskudd er distriktsprofilen forsterket i perioden vi har sett på. Nord-Norge har fått prosentvis størst økning i tilskudd, samtidig som det er spesielt to områder som opplevde en negativ «knekk» mellom 2013 og 2015. Det er Vestlandet, og Agder og Rogaland utenom Jæren. Jæren på sin side er den regionen med sterkest markant positiv endring i utvikling fra 2013 til 2015. Vi ser også en positiv endring i Trøndelag utenom flatbygdene.

3 Bønders oppfatning av, og tilpasninger til, landbrukspolitiske mål

3.1 Innledning, data og metode

Som beskrevet er det fire hovedmål i landbrukspolitikken: Matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping, og bærekraftig landbruk. Den første Solberg-regjeringen formulerte i Sundvolden-erklæringen at «Hovedformålet med landbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon. Regjeringen vil derfor innrette de statlige overføringene slik at de bidrar til økt produksjon» (Høyre og Fremskrittspartiet, 2013), og meldingen «*Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*» (Meld. St. 11 (2016–2017)) la sterk vekt på effektiv matproduksjon.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på bøndenes holdninger og synspunkter på noen av de landbrukspolitiske målene. Det er viktig i en landbrukspolitisk sammenheng å vite noe om hvordan bøndene vurderer målene som finnes for landbruket, siden de fleste landbrukspolitiske virkemidlene er ment å virke gjennom å påvirke bøndenes adferd. Holdning og handling i forhold til komplekse mål kan imidlertid være forskjellig. Vi vil derfor også se nærmere på hvordan bøndene ser for seg fremtiden, for dermed også å kunne si noe om hvordan de per i dag ser at de vil tilpasse seg landbrukspolitiske mål fremover.

Data for denne delen av utredningen er hentet fra en større survey som RURALIS gjennomfører hvert andre år. Dette er en representativ spørreundersøkelse blant bønder i Norge, og er kalt «Trender i norsk landbruk». Første undersøkelse ble gjennomført i 2002. Undersøkelsene fra 2014 og 2016 inneholder relevante spørsmål for hovedmålsettingene fra de to siste meldingene til Stortinget (Meld. St. 9 (2011-2012), 2011; Meld. St. 11 (2016–2017), 2016) samt prioriteringer i Sundvolden-erklæringen (Høyre og Fremskrittspartiet, 2013).

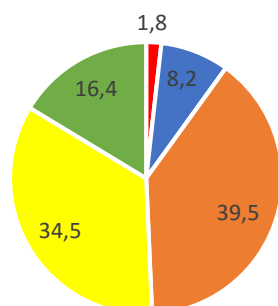
3.2 Oppslutning om landbrukspolitiske mål

Matsikkerhet og effektiv matproduksjon

Meld. St. 9 (2011-2012), «Velkommen til bords», innebar et skift i nyere landbrukshistorie i og med at den formulerte et klart mål om økt matproduksjon. Debatten både før og etter meldingen kom, dreide seg mye om hvor stor vekt man skulle legge på at produksjonen skulle basere seg på økt bruk av norske ressurser. I den siste jordbruksmeldingen er fokuset dreid mer over på effektivitet i jordbruksproduksjonen.

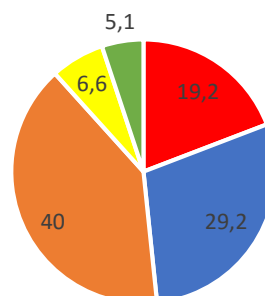
Figur 3.1 viser bøndenes vurdering mht. to spørsmål knyttet til målet om matsikkerhet i landbrukspolitikken. Her har vi spurt bøndene om i hvilken grad landbruket burde prioritere målsetningen om en «kostnadseffektiv matproduksjon» svakere eller sterkere. Det andre spørsmålet gjelder bøndenes vurdering av en målsetning om «billige matvarer».

Kostnadseffektiv matproduksjon burde prioriteres...



- Betydelig svakere
- Noe svakere
- Som i dag
- Noe sterkere
- Betydelig sterkere

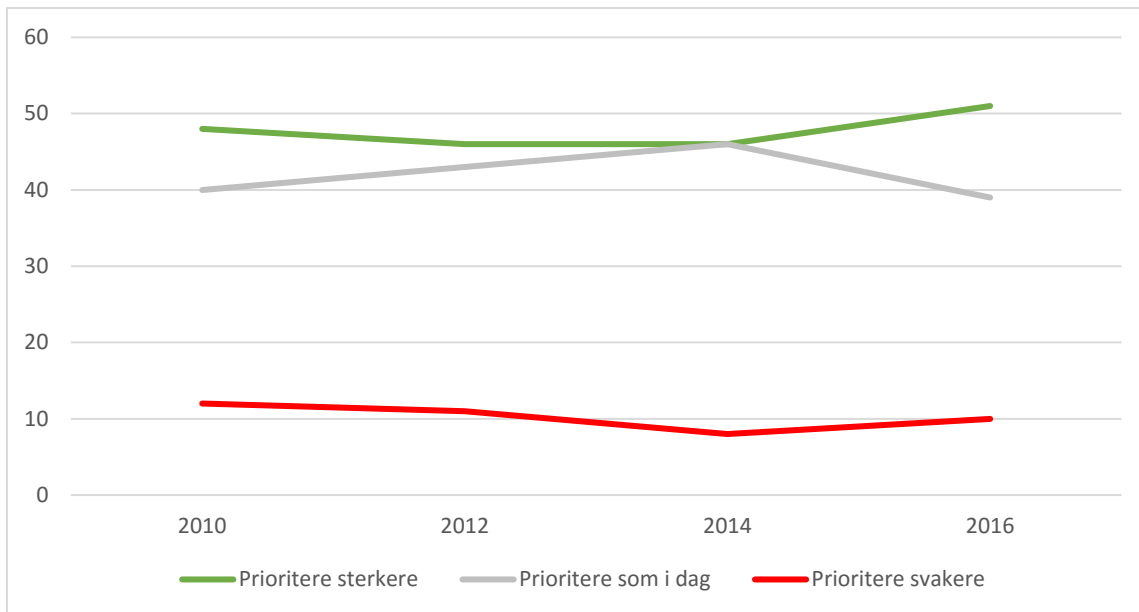
Billige matvarer burde prioriteres...



Figur 3.1 Bønders syn på prioritering av målene om kostnadseffektiv matproduksjon og billige matvarer. Andel i prosent

Figur 3.1 viser at majoriteten av bøndene er positive til målsetningen om kostnadseffektiv matproduksjon. Om lag 50 prosent av bøndene mener man i større grad burde prioritere kostnadseffektiv matproduksjon, mens kun 10 prosent mener dette burde nedprioriteres. Videre er det interessant å se at kun om lag 11 prosent av bøndene mener landbruket burde prioritere billigere matvarer til forbrukerne, mens nærmere 50 prosent mener dette burde nedprioriteres. Det ser derfor ut til å være støtte til målet om kostnadseffektiv matproduksjon, men ikke nødvendigvis med bakgrunn i et mål om å gjøre matvarene billigere.

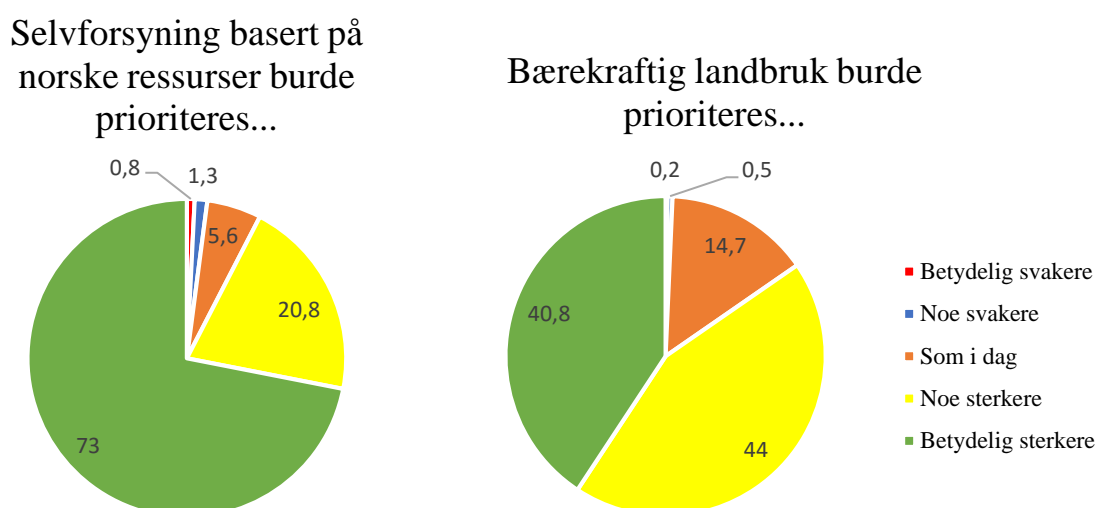
Vi har sett på hvordan oppslutningen om noen av målene har endret seg over tid. Vi ser at oppslutningen om målet om å sikre en kostnadseffektiv matproduksjon har vært relativt stabil siden 2010. Det var imidlertid en svakt synkende oppslutning om å prioritere kostnadseffektiv matproduksjon sterkere fram til 2014, før det igjen steg til litt over 50 prosent i 2016. Se figur 3.2.



Figur 3.2 Utvikling i bønders syn på målet om å «Sikre en kostnadseffektiv matproduksjon» i perioden 2010 til 2016. Kategoriene «noe» og «betydelig svakere/sterkere» er i figuren slått sammen. Andel i prosent

Målsetninger om produksjon på norske ressurser og bærekraftig landbruk.

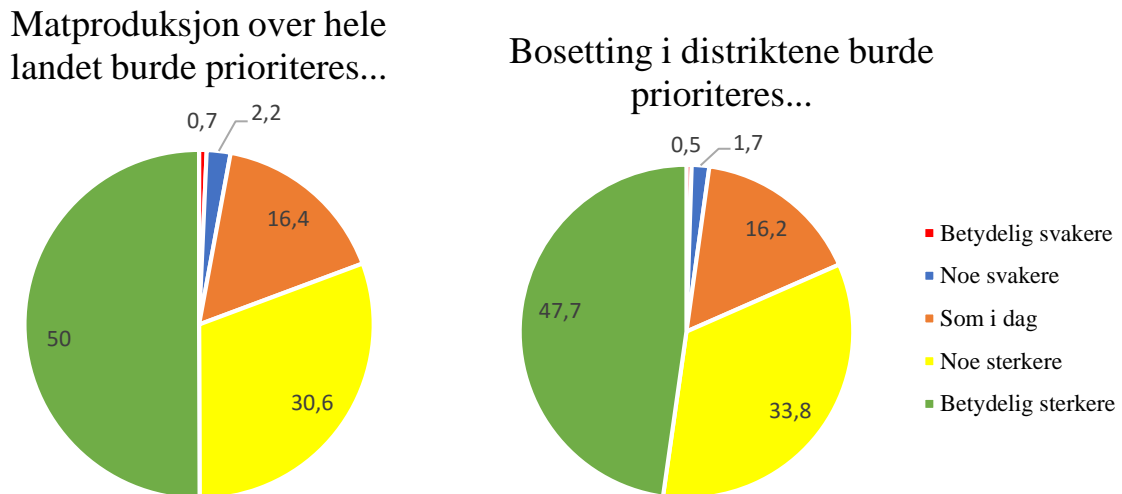
Figur 3.3 belyser bøndenes holdninger til målene om matsikkerhet koblet opp mot bruk av norske ressurser og et bærekraftig landbruk. Som vi ser er bøndene særdeles positive til disse målene og ønsker sterkere prioriteringer av begge målene. Hele 73 prosent mener selvforsyning basert på norske ressurser burde prioriteres *betydelig* sterkere, mens ytterligere 20 prosent mener dette burde prioriteres noe sterkere. Videre mener hele 85 prosent av bøndene at landbruket i større grad burde prioritere et bærekraftig landbruk.



Figur 3.3 Bønders syn på mål om selvforsyning basert på norske ressurser og mål om bærekraftig landbruk. Andel i prosent

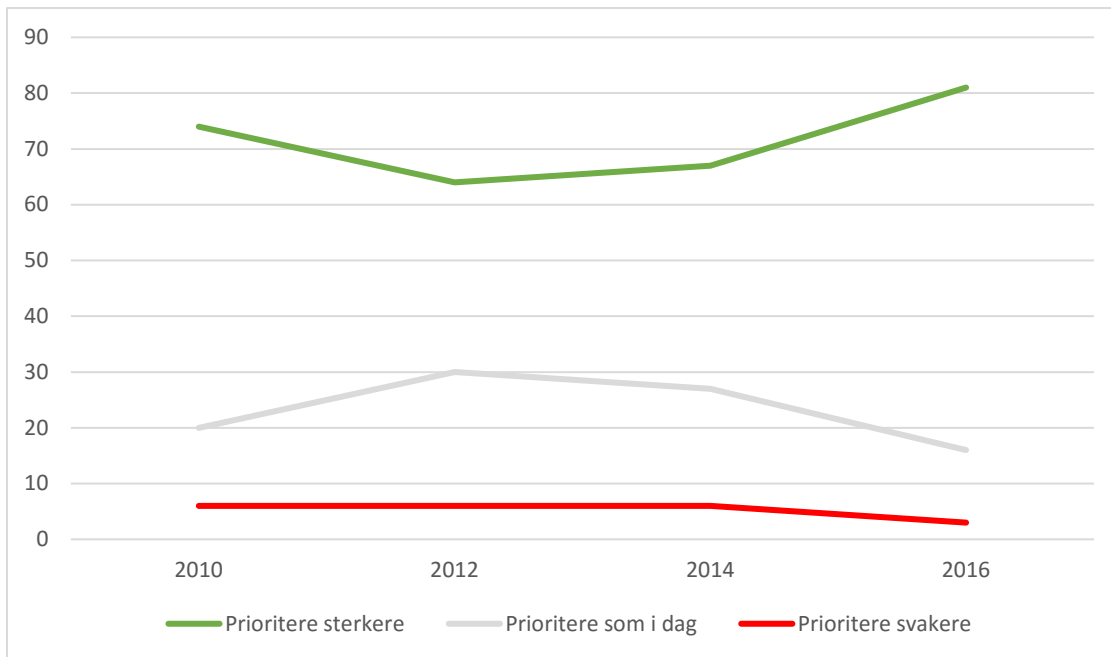
Matproduksjon over hele landet

Distriktsdimensjonen i landbrukspolitikken har hatt stor tilslutning og er fortsatt en del av målstrukturen. Figur 3.4 viser bøndenes syn på målene om matproduksjon over hele landet og bosetting i distriktene. I likhet med fordelingen i figur 3.3 er også holdningen til distriktpolitiske prioriteringer (figur 3.4) overveldende positive. Dette gjelder både målet om matproduksjon over hele landet og bosetting i distriktene. Når det gjelder matproduksjon over hele landet, mener 80 prosent av bøndene at dette burde prioriteres sterkere enn i dag. Det samme gjelder for målet om bosetting i distriktene.



Figur 3.4 Bønders holdninger når det gjelder mål om matproduksjon over hele landet og mål om bosetting i distriktene. Andel i prosent

Ser vi på utviklingen over tid, viser denne at oppslutningen om det distriktpolitiske målet om å «sikre matproduksjon over hele landet» har økt fra litt over 60 prosent i 2012, til mer enn 80 prosent i 2016. Andelen som mener dette bør prioriteres lavere har vært under 10 prosent i hele perioden, og har siden 2014 sunket til under 5 prosent (figur 3.5).

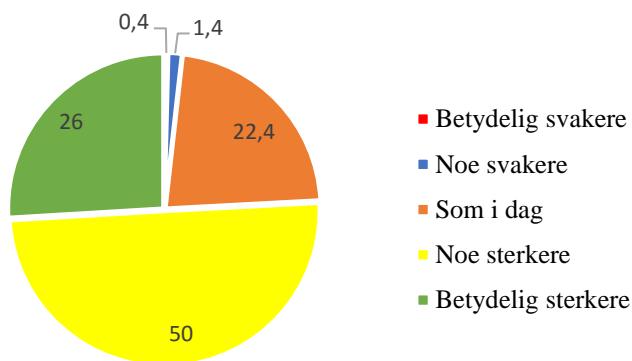


Figur 3.5 Andel bønder som mener at «Sikre matproduksjon over hele landet» bør prioriteres sterkere, som i dag, eller svakere. «Noe» og «betydelig» svakere/sterkere er i figuren slått sammen. Prosent.

Økt verdiskaping

Økt verdiskaping er et komplekst landbrukspolitisk mål som både kan knyttes til økt lokal videreføring og salg, utvikling av nye næringer med utgangspunkt i gårdens ressurser, og til økt verdiskaping i landbrukets tradisjonelle verdikjeder. Når dette spørsmålet reises til den enkelte bonde er det imidlertid lønnsom utnytting av de samlede ressursene på egen gård som står sentralt. Ut fra den betydningen har regjeringen satt som mål at markedet for lokalmat skal øke fra 4,8 milliarder kroner til om lag 10 milliarder kroner i 2025 (Meld. St. 11 (2016–2017), 2016). Vi ser av figur 3.6 at hele 76 prosent av bøndene mener at landbruket i større grad burde prioritere økt verdiskaping, 22 prosent sier det bør være som i dag, mens kun om lag 2 prosent mener dette burde nedprioriteres.

Økt verdiskaping burde prioriteres...



Figur 3.6 Bønders holdninger til målet om økt verdiskaping. Andel i prosent

Oppsummering om holdninger til landbrukspolitiske mål

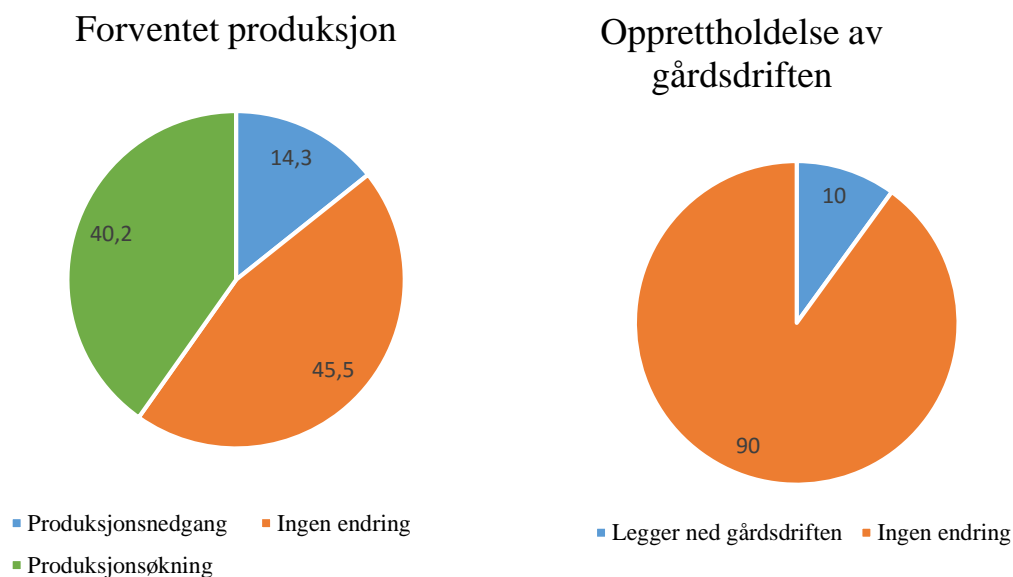
Kort oppsummert er det tydelig konsensus blant bøndene om de fleste landbrukspolitiske målene. Det ser ut til å være stor oppslutning og enighet om mål knyttet til matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping, og bærekraftig landbruk. Rundt 80-90 prosent av bøndene mener målene bør prioriteres slik som i dag eller sterkere. De nyere målformuleringene om kostnadseffektivt landbruk og billigere matvarer har mindre oppslutning. 39,5 prosent av bøndene ønsker ingen endring i prioriteringen av kostnadseffektiv matproduksjon, mens 10 prosent ønsker dette nedprioritert. Denne fordelingen står i tydelig kontrast til de andre målene hvor stort sett mer enn halvparten av bøndene er interessert i å øke prioriteringen av de ulike målene. Det kan dermed virke som om bøndene er delt i spørsmålet om et kostnadseffektivt landbruk hvor halvparten ønsker en ytterligere prioritering av dette målet, mens nærmere 40 prosent ønsker å fortsette slik som i dag. Bøndenes oppslutning om prioriteringen av billige matvarer til forbrukerne er også interessant, da kun om lag 11 prosent mener dette burde prioriteres sterkere. Dette kan både tolkes som et uttrykk for at bøndene mener forbrukernes tilgang på matvarer er tilstrekkelig sikret, samt at lavere priser ikke er i deres interesse.

3.3 Bøndenes tilpasning til landbrukspolitiske mål

I tillegg til å undersøke bøndenes oppslutning om de mest sentrale landbrukspolitiske målene, er det også interessant å se nærmere på bøndenes tilpasninger til målene ut fra grunnleggende faktorer som bruksstørrelse, produksjon på bruket, og brukets geografiske beliggenhet. Ettersom de landbrukspolitiske målene har en tendens til å gli over i hverandre vil vi her fokusere på målene om matsikkerhet og økt verdiskaping, da disse omfatter både de økonomiske aspektene ved landbrukspolitikken, samt de mer strukturelle sidene tilknyttet produksjon og bosetting.

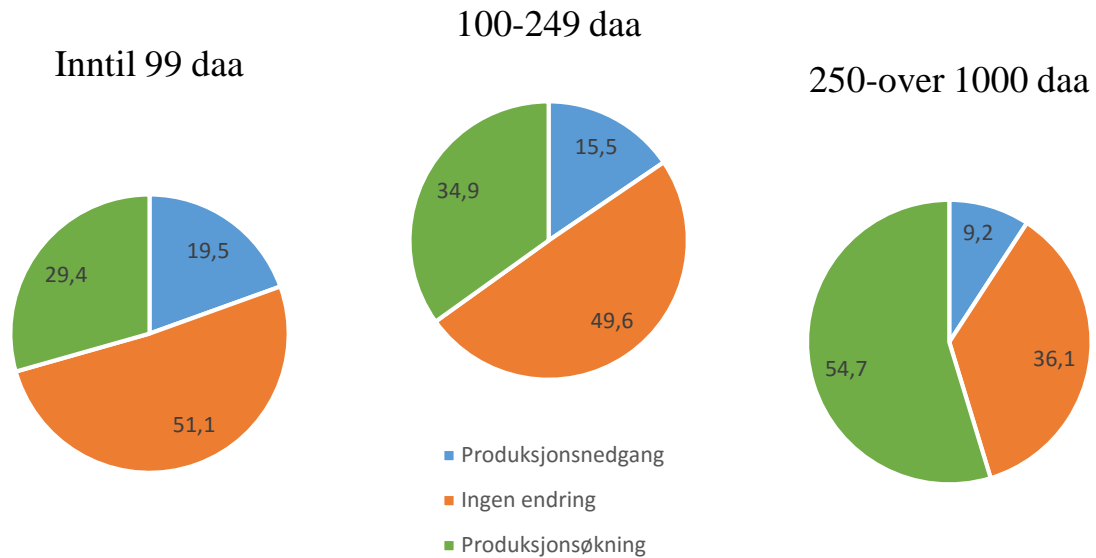
Matsikkerhet

Matsikkerhet omfatter en rekke forhold hvor bl.a. tilgangen på mat, mangfoldet, og kvaliteten på maten er viktige faktorer. For bøndene er matsikkerhet først og fremst knyttet til tilbudssiden – produksjonen. For å undersøke bøndenes tilpasning til matsikkerhet har vi tatt utgangspunkt i bøndenes forventede framtidige produksjon, og om det er sannsynlig at bonden vil måtte legge ned gårdsdriften. For å gi et bredere bilde av situasjonen har vi også undersøkt hvordan produksjonen og utviklingen henger sammen med bruksstørrelse, produksjonstype og geografiske forhold.



Figur 3.7 Bønders vurdering av forventet produksjon og opprettholdelse av drift på egen gård de neste 5 årene. Andel i prosent

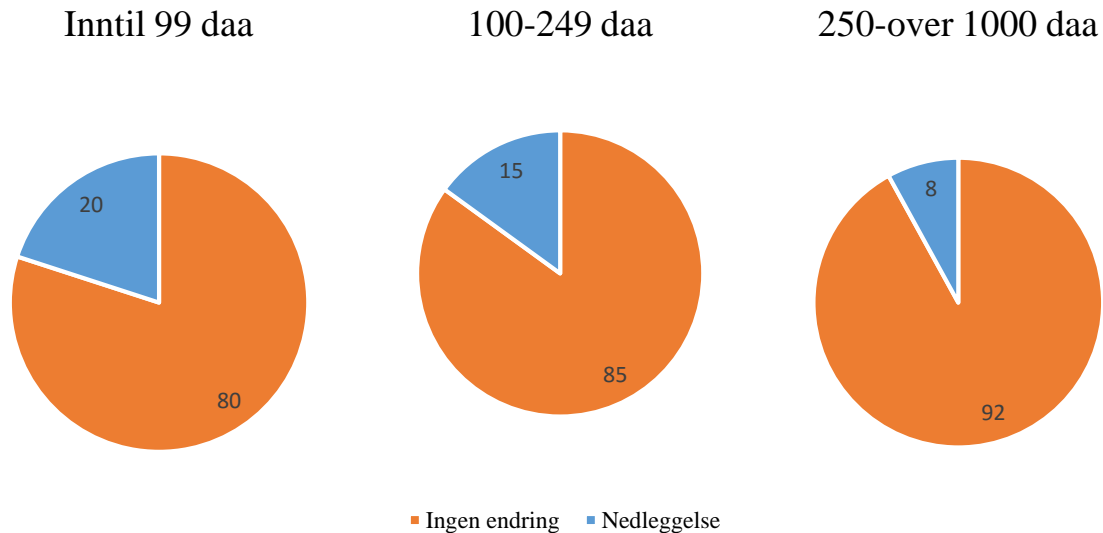
Figur 3.7 viser hvordan bøndene vurderer sannsynlige utviklingstrekk på egen gård de neste 5 årene, når det gjelder produksjon og opprettholdelse av gårdsdriften. Som vi ser forventer 40 prosent av bøndene en produksjonsøkning, mens 14 prosent forventer en produksjonsnedgang. I tillegg ser 10 prosent av utvalget for seg å legge ned gårdsdriften i løpet av de neste 5 årene. For å få et inntrykk av hva dette kan ha å si for fremtidig produksjon kan man vurdere dette opp mot bruksstørrelse.



Figur 3.8 Bønder på henholdsvis små, mellomstore og store bruk sine forventninger om endring i produksjon på egen gård de neste 5 årene. Andel i prosent

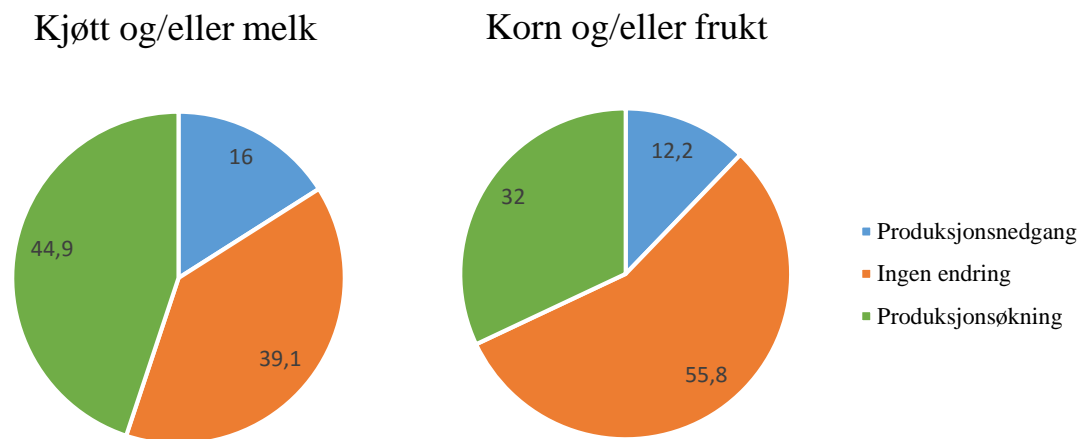
Når vi sammenligner forventet framtidig produksjon på ulike bruksstørrelser i figur 3.8, er det tydelig at en større andel bønder på de største brukene forventer en økning i produksjonen sammenlignet med de minste og mellomstore brukene. På de minste brukene inntil 99 daa forventer kun 29,4 prosent av bøndene økt produksjon i løpet av de neste 5 årene. På de mellomstore brukene, som også er den gjennomsnittlige størrelsen for norske gårdsbruk, forventer 34,9 prosent av bøndene økt produksjon. Videre forventer hele 54,7 prosent av bøndene på de største brukene en økning i produksjonen i løpet av de neste 5 årene. Det samme mønsteret gjelder for produksjonsnedgang. 19,5 prosent av bøndene på de minste brukene forventer en produksjonsnedgang, mens kun 15,5 prosent av bøndene på de mellomstore og 9,2 prosent av bøndene på de største brukene forventer en nedgang i produksjonen.

Vi ser det samme mønsteret for opprettholdelsen av driften på gården. Figur 3.9 viser at blant de minste brukene anslår 20 prosent at de kommer til å legge ned gårdsdriften i løpet av de neste 5 årene, 15 prosent av gjennomsnittsbrukene anslår at de vil legge ned, mens kun 8 prosent av de største brukene anslår at de vil legge ned gårdsdriften i løpet av de neste 5 årene. Det er derfor klart at framtidige produksjonsutsikter på gårdsnivå henger tett sammen med bruksstørrelse.



Figur 3.9 Bønder på henholdsvis små, mellomstore og store bruk sine forventninger om nedlegging av bruket de neste 5 årene. Andel i prosent

Når det gjelder de ulike brukenes produksjoner ser vi også ulikheter i forventet framtidig produksjon. Her skiller vi mellom produsenter av melk og kjøtt, og korn og frukt, da disse produksjonene omfatter majoriteten av norske bruk. Som vi ser i figur 3.10, forventer flere melke- og kjøttprodusenter økt framtidig produksjon sammenlignet med produsenter av korn og frukt. På samme tid er det flere bønder innen kjøtt og/eller melk som forventer en produksjonsnedgang sammenlignet med korn- og/eller fruktprodusenter.



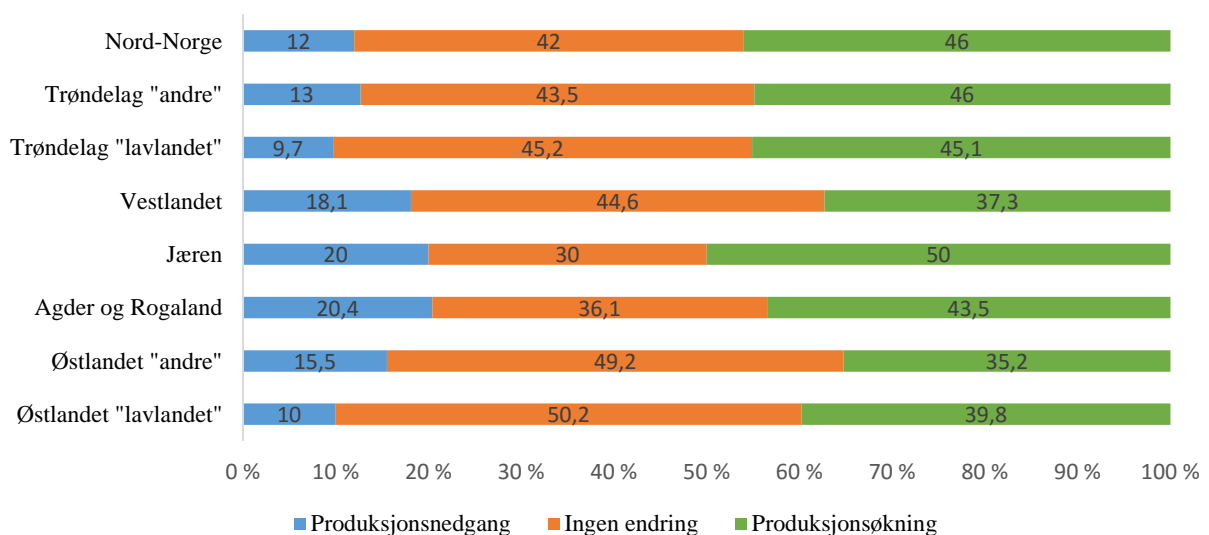
Figur 3.10 Forventet framtidig produksjon de neste fem årene blant produsenter av henholdsvis melk og/eller kjøtt og korn og/eller frukt. Andel i prosent

Man må være klar over at det er ikke mulig å trekke slutninger ut fra hvordan folk svarer på bruksnivå til hva den samla produksjonsutviklingen blir. Det er flere grunner til det. Totalproduksjonen i norsk landbruk har vært svært stabil over lang tid. Den er

begrenset oppad av norsk landbruks «markedsandel» i det norske markedet (Forbord & Vik, 2017). Det er dessuten ting som tyder på at økt arbeidskraftseffektivitet kan gå ut over norsk landbruks evne til å benytte den minst attraktive jorda (Arnoldussen et al., 2014; Vik, 2016). Bønders svar på hvordan de ser for seg produksjon på sikt er likevel en indikator på hvor sosialt og økonomisk bærekraftig driften er. Store andeler bønder som ser for seg nedgang eller nedleggelse er en indikasjon på at produksjonsomfanget i fremtiden – og dermed matsikkerheten – kan stå i fare.

Landbruk over hele landet

For å kunne se på hvordan bøndenes tilpasninger passer sammen med målene om landbruk over hele landet, har vi undersøkt hvordan forventning om produksjonsøkning fordeler seg i ulike geografiske områder. Her tar vi utgangspunkt i arealtilskuddssonene fra 1994 som ble opprettet for å jevne ut inntektene innen tradisjonelle næringer mellom ulike produksjonstyper og distrikter. Inndelingen er ikke nøyaktig lik arealtilskuddenes inndeling, men omfatter de samme områdene når det gjelder naturlige produksjonsbetingelser.

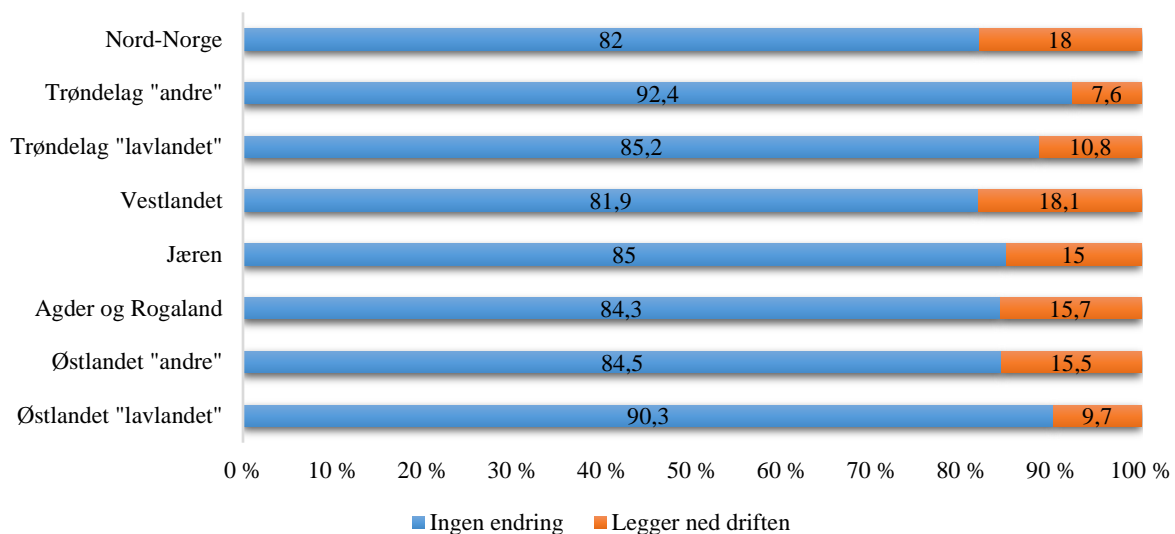


Figur 3.11 Bønder i ulike geografiske områder sine forventninger om fremtidig produksjonsutvikling på bruket. Andeler i prosent

Figur 3.11 viser andelen bønder som forventer økt produksjon og ikke de neste 5 årene i de ulike geografiske områdene. Her ser vi ingen voldsomme ulikheter i forventet produksjon, men det er verdt å merke seg at over halvparten av bøndene på Jæren forventer økt produksjon, mens kun 35,2 prosent av bøndene på de nest beste jordbruksområdene på Østlandet og 37,3 prosent av bøndene på Vestlandet forventer økt produksjon de neste 5 årene.

Dersom vi ser på den forventede utviklingen for drift av gårdsbruket i forhold til arealtilskuddssonene ser vi heller ingen utprege store ulikheter (figur 3.12), men det kan også her virke som bøndene på Vestlandet er noe mer pessimistiske med tanke på fremtiden, da hele 18 prosent forventer å måtte legge ned gårdsdriften i løpet av de

neste 5 årene. Dette gjelder også for brukene i Nord-Norge, mens bøndene på de nest beste jordbruksområdene i Trøndelag og bøndene på de beste jordbruksområdene på Østlandet er de mest positive.



Figur 3.12 Bønder i ulike geografiske områder sine forventninger om fortsatt drift kontra nedlegging på bruket de neste fem årene. Andeler i prosent

Oppsummering om tilpasning til målene

Kort oppsummert ser vi at i underkant av halvparten av bøndene (46 prosent) ser for seg at produksjonen vil øke i løpet av de neste 5 årene. Her er det forskjeller mellom ulike bruksstørrelser, og tydelig at en større andel av bøndene på de største brukene forventer en produksjonsøkning sammenlignet med bøndene på de minste brukene. Når det gjelder produksjonstyper ser det ut til at bønder med kjøtt og/eller melk som den viktigste produksjonen på gården i større grad forventer økt produksjon, sammenlignet med bønder med korn og/eller frukt som den viktigste produksjonen. Det er også tydelig at forventet produksjon i liten grad er påvirket av hvor produksjonen er, da det er liten forskjell mellom dem. Likevel, bøndene på Jæren er de mest optimistiske, hvor over halvparten av bøndene forventer økt produksjon i løpet av de neste 5 årene. I andre enden av skalaen finner vi Vestlandet og de nest beste jordbruksområdene på Østlandet, hvor 38 og 36 prosent forventer økt produksjon.

Når det gjelder brukets utvikling med tanke på framtidig drift, mener 10 prosent av bøndene at de kommer til å legge ned gårdsdriften i løpet av de neste 5 årene. I likhet med forventet produksjon henger også dette sammen med bruksstørrelse. En betydelig mindre andel av bøndene på de største brukene ser for seg å legge ned gårdsdriften i løpet av de neste 5 årene, sammenlignet med de minste og mellomstore brukene. Videre finner vi heller ikke her noen utpregede forskjeller mellom de ulike klimasonene. De mest pessimistiske bøndene finner vi på Vestlandet og i Nord-Norge, hvor om lag 18 prosent mener de vil legge ned driften. De mest optimistiske bøndene finner vi i de beste jordbruksområdene på Østlandet, samt de nest beste jordbruksområdene i Trøndelag, hvor kun 9,7 og 7,6 prosent av bøndene forventer å måtte legge ned driften i løpet av de neste 5 årene.

4 Investeringsvirkemidlene (De fylkesvise BU-midlene) og landbrukspolitiske mål

4.1 Innledning

Fylkesvise investerings- og bygdeutviklingsmidler (BU-midler), er et sett med økonomiske virkemidler som skal støtte investeringer innen i) tradisjonelt landbruk og ii) andre landbruksbaserte næringer for å påvirke bønder til å gjøre investeringer i overenstemmelse med målene i landbrukspolitikken. Nærmere bestemt skal BU-midlene legge til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping i landbruket, bidra til sysselsetting og bosetting, og sørge for et variert landbruk i alle deler av landet med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen (Lovdata, 2014). I 2016 utgjorde BU-midlene om lag 530 millioner kroner, noe som er lite sammenlignet med den samlede mengden tilskudd til jordbruket (Landbruksdirektoratet, 2016). Likevel er BU-midlene viktige, da midlene står alene som målrettet virkemiddel for investeringsstøtte til jordbruksforetak, og spiller dermed en sentral rolle i opprettholdelsen av investeringsnivået i landbruket.

4.2 Tidligere evalueringer av investeringsvirkemidlene

Riksrevisjonen gjennomførte i 2008 (Riksrevisjonen 2008) en undersøkelse av næringsutviklingsarbeidet i landbruket, og i 2009 samarbeidet Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk senter for bygdeforskning om en egen evaluering av BU-midlene på oppdrag for landbruks- og matdepartementet (Pettersen et al., 2009). Felles for de to evalueringene av BU-midlene er at begge finner at BU-midlene ga usikre bidrag til lønnsomhet, spesielt innen tradisjonelle næringer. Resultatene var også like for effektene på bosetting og sysselsetting. Riksrevisjonen inkluderte dette som et eget spørsmål i sin spørreundersøkelse, og fant at halvparten av respondentene mente at støtten i liten grad bidro til bosetting og sysselsetting. NILF og Bygdeforskning fant ingen direkte indikasjoner på at BU-støtten bidro til bosetting og sysselsetting, men konkluderte med at BU-midlene førte til investeringer, og dermed hadde indirekte effekter på bosetting og sysselsetting gjennom at flere bønder ville overleve innen landbruket på sikt (Pettersen et al., 2009).

Selv om evalueringene finner flere av de samme resultatene, skiller de seg fra hverandre ved deres ulike oppfatninger av BU-midlenes rolle innen landbrukspolitikken. Riksrevisjonen evaluerte BU-ordningen fra et velferdsøkonomisk perspektiv hvor de tolket midlene som en korrigerende for markedssvikt i de finansielle lånemarkedene (Riksrevisjonen, 2008). NILF og Bygdeforskning var delvis uenige med Riksrevisjonens tolkning av BU-midlene. De var enige i at BU-midlene skulle bidra til å øke investeringsnivå, men uenige i at BU-midlene skulle korrigere for markedssvikt, og påpekte at man ikke burde tolke BU-ordningen som et selvstendig tiltak løsrevet fra annen politikk, men som en utfyllende del av en mer helhetlig landbrukspolitikk (Pettersen et al., 2009). Dette ble også kommentert av landbruks- og matdepartementet som svar på Riksrevisjonens evaluering. De viste til at BU-midlenes samfunnsmessige bidrag først og fremst var tilknyttet de brede landbrukspolitiske

målene fremfor de enkelte resultatparameterne som Riksrevisjonen la til grunn (Pettersen et al., 2009).

Utfallet av evalueringene ga delvis ulike resultater, men var samstemte om at målene for BU-midlene var for ambisiøse, og at BU-midlenes måloppnåelse trolig ville vært høyere med mer målrettede virkemidler. Til tross for disse funnene ble ikke BU-midlenes målformuleringer endret, og har beholdt den samme ordlyden som målformuleringene fra 2009:

Formålet med midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket er å legge til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping, samt bidra til sysselsetting, bosetting og et variert landbruk i alle deler av landet med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt» (Lovdata, 2014).

Både Riksrevisjonens, og NILF og Bygdeforsknings evalueringer er gjort grundigere rede for i Almaas (2017).

BU-midlene er rettet mot investeringer innen tradisjonelle næringer og bygdenæringer for oppgradering og modernisering av driftsapparatet, utviklingen av bygdenæringer, samt en egen prioritering av kvinner og yngre bønder. Tilskuddsrammen er fastsatt ved jordbruksoppgjøret, statsbudsjettet og det regionale bygdeutviklingsprogrammet (RBP), og tilbyr følgende støttetyper: a) Etablering av ny virksomhet, b) Bedriftsutvikling, c) Investeringer i produksjonsanlegg, d) Investering i frukt og bær dyrking, e) Investeringer i forbindelse med generasjonsskifte: (Forskrift om midler til investering mv. i landbruket, 2014).

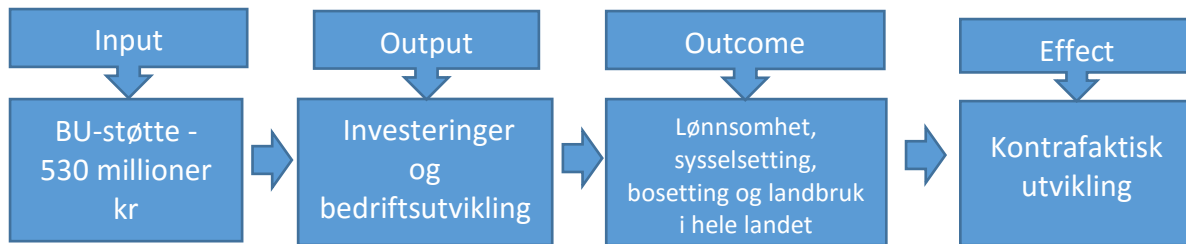
Som vi ser er BU-støtten rettet mot nokså spesifikke formål, mens målformuleringen for midlene er av betydelig bredere karakter. Dette gjør at BU-midlene vanskelig kan forstås som et selvstendig virkemiddel, og heller burde tolkes som en del av den større landbrukspolitikken. En slik tolkning finner også støtte i BU-midlenes historiske utvikling, hvor både BU-midlenes forgjengere og BU-midlene selv er blitt endret og tilpasset det gjeldende politiske klimaet og behovene i landbruket (Almaas, 2017).

4.3 Data og metode

Denne delen av evalueringen skal undersøke BU-midlenes bidrag til at landbruket når de politisk valgte målene for midlene, samt utforske BU-midlenes innretning og fordeling. For å gjøre dette har vi gjennomført to regresjonsanalyser basert på spørreundersøkelsen Trender i norsk landbruk fra 2016, og tall fra Statistisk sentralbyrås statistikk for folkemengde og areal etter kommune (Statistisk sentralbyrå, 2017).⁴

⁴ Evalueringen tar utgangspunkt i deler av NILF og Bygdeforsknings evaluering fra 2009 og vil i likhet med denne evaluere BU-midlenes måloppnåelse basert på to indeksvariabler som avhengige variabler. Analysen vil også benytte flere av de samme kontrollvariablene. Det nye i denne undersøkelsen er at det er foretatt endringer i indeksene og de uavhengige variablene, samtidig som analysene i tillegg vil ta høyde for geografiske forhold tilknyttet klima og sentralitet, og benytte data for 2016 for ta høyde for endringene i landbrukspolitikken i tidsrommet mellom 2009 og 2016.

For å evaluere BU-midlenes måloppnåelse er det nødvendig med en god forståelse av hvordan BU-midlene er ment til å virke. BU-midlenes utfallslinje er presentert i figur 1.



Figur 4.1 BU-midlenes utfallslinje

«Input» representerer kostnadene forbundet med BU-ordningen. I 2016 utgjorde BU-midlene om lag 530 millioner kroner øremerket investeringer til tradisjonelle næringer og bygdenæringer. Input vil også typisk inkludere arbeidsinnsatsen tilknyttet investeringene, men ettersom dette er overlatt til bøndene selv faller det utenfor BU-ordningens ressurser. «Output» representerer det direkte utfallet av investeringene. Tilskuddsrammen dikterer hvilke typer investeringer som kan motta støtte fra BU-ordningen. Vi kjenner også fordelingen mellom de to viktigste støttetypene. Blant respondentene i Trendundersøkelsen fra 2016 som hadde mottatt BU-støtte, hadde 83 prosent mottatt støtte til tradisjonelle næringer, mens 17 prosent hadde mottatt støtte til bygdenæringer i løpet av de siste 10 årene (Heggem & Thanem, 2016). Totalt sett hadde 22,5 prosent av utvalget mottatt BU-støtte. Denne fordelingen er å regne som representativ for BU-midlenes omfang, og stemmer godt overens med fordelingen i perioden mellom 1998 og 2008 (Pettersen, Eriksen, Hval, Storstad, & Vik, 2009).

Outcome representerer de forventede og ønskede effektene av investeringene i output, og utgjør også målene for BU-midlene. Til forskjell fra sammenhengen mellom input og output er det ingen åpenbare sammenhenger mellom output og outcome. Disse sammenhengene er av en mer teoretisk karakter og baserer seg på virkemiddelets programteori hvor investeringer i tradisjonelle næringer og bygdenæringer skal bidra til langsiktig lønnsomhet innen landbruket, opprettholdelse av bosetting og sysselsetting i distriktene, og et variert landbruk i hele landet. Denne sammenhengen er sentral i evalueringen av BU-midlenes måloppnåelse, hvor det blir avgjørende å etablere i hvilken grad forholdene i outcome kan knyttes til investeringene i output.

Et siste moment i utfallslinjen er selve effekten av BU-midlene. Effekten betegner det faktiske resultatet av BU-midlene, og defineres som differansen mellom faktisk utvikling og kontrafaktisk utvikling. Riksrevisjonen, NILF og Bygdeforskning hadde ulike tilnærminger til dette spørsmålet. Riksrevisjonen la vekt på BU-midlenes tiltaksaddisjonalitet, altså i hvilken grad BU-støtten var utløsende for de gjennomførte investeringene. De fant i sin evaluering at mange av mottakerne av BU-støtte ville gjennomført investeringene uavhengig av BU-støtten, og konkluderte derfor med at BU-midlene hadde lav samlet effekt (Riksrevisjonen, 2008). NILF og Bygdeforskning sammenlignet investeringsnivået hos mottakerne av BU-støtte og de som ikke hadde

mottatt BU-støtte. Konklusjonen ble at de som hadde mottatt BU-støtte hadde et høyere investeringsnivå, at dette ville medføre at flere ble værende i landbruket, og at dette til dels kunne krediteres BU-midlene (Pettersen et al., 2009). I denne rapporten vil vi måle BU-midlenes effekt ved å sammenligne ulikheter i måloppnåelse mellom mottakerne av BU-støtte og bønder som ikke har mottatt BU-støtte. Differansen mellom gruppene vil kunne betraktes som et mål på kontrafaktisk utvikling.

Denne evalueringen av BU-midlene vil dermed hovedsakelig fokusere på forholdet mellom output og outcome, og BU-midlenes samlede effekt i form av synlige ulikheter i graden av BU-midlenes måloppnåelse mellom bønder som har mottatt BU-støtte og bønder som ikke har mottatt støtte.

Forholdet mellom foretaksnivået og sektornivået

I tilfellet med BU-midlene er det en ekstra utfordring at de gjeldende målene er formulert på sektornivået, og til dels samfunnsnivå, mens datamaterialet i Trendundersøkelsen er hentet på individnivå. Man må derfor finne en måte å oversette målene fra sektornivået til reelle forhold som bønder kan forholde seg til, slik at de kan fanges opp i datamaterialet. Det kan også være et problem at effekter på foretaksnivå ikke har de samme konsekvensene på sektornivå. For eksempel er det ikke sikkert at endringer i lønnsomheten på enkeltbruket medfører økt lønnsomhet for næringene i sektoren samlet sett. Dette omtales typisk som fortregningseffekter, og melkekvoten er et godt eksempel. Antallet kvoter er fast og fordeles årlig mellom melkebøndene. Dette skaper et nullsumspill hvor ingen kan forvente å øke produksjonen uten at produksjonen samtidig går ned hos andre produsenter. Dette betyr at effekten av BU-støtten kan være positiv for melkebønder på foretaksnivå, men behøver ikke å ha en tilsvarende effekt på aggregert nivå (Pettersen et al., 2009). Fortregningseffekten vil ikke nødvendigvis ha de samme konsekvensene for bygdenæringer. Tvert imot kan økte investeringer som resultat av BU-støtten tenkes å føre til samspillseffekter hvor næringen kollektivt drar nytte av at flere satser på bygdenæringer. Investeringer kan potensielt føre til at produkter og tjenester blir bedre kjent, kompetanse lettere tilgjengelig, og at distribusjonskanaler lettere kan fylles med tilstrekkelige mengder produkter og tjenester. Det vil derfor være grunn til å tro at fortregningseffekter ikke vil ha negative konsekvenser for BU-støtte til bygdenæringer.

4.4 Modeller

Sammensatte mål og indekser for måloppnåelse

Ved evaluering av BU-midlene, slik som vist ovenfor, er det avgjørende med et godt evalueringskriterium som er i stand til å fange opp verdier for BU-midlenes mål. Opprettelsen av gode evalueringskriterier kan være en utfordring når målene er komplekse, og derfor også vanskelige å definere i enkle og konkrete mål (Winter & Nielsen, 2008). Løsningen på dette vil være å benytte et såkalt «sammensatt mål», eller en indeks (Ringdal, 2007).

Videre er det tydelig at BU-midlene er et tosidig virkemiddel, hvor det er ulike intensjoner bak BU-støtten til bygdenæringer og BU-støtten til tradisjonelle næringer. Støtten til tradisjonelle næringer er en støtte til investeringer i driftsapparatet for

tradisjonelle næringer, mens støtten til utviklingen av bygdenæringer er en støtte til utvikling av alternative næringer utenfor det tradisjonelle landbruket, med utgangspunkt i gårdens ressurser. For å skille mellom de ulike støttetypene blir det nødvendig med to ulike indekser, hvor den første måler BU-midlenes måloppnåelse for investeringer i tradisjonelle næringer, mens den andre måler BU-midlenes måloppnåelse for investeringer i bygdenæringer. Dette skillet vil også berike analysen av BU-midlenes måloppnåelse ved å synliggjøre eventuelle ulikheter mellom hva som påvirker måloppnåelsen innen tradisjonelle næringer, og hva som påvirker måloppnåelsen for bygdenæringer.

Indeks for tradisjonelle næringers måloppnåelse

Indeksen for BU-midlenes måloppnåelse for tradisjonelle næringer vil bestå av fire indikatorer. Den første indikatoren måler i hvilken retning brukets økonomi har endret seg, den andre måler brukets sannsynlige utvikling med tanke på produksjon, den tredje måler brukets sannsynlige utvikling med tanke på arbeidsinnsats, og den fjerde måler bondens holdning til generasjonsskifte. Indeksen er operasjonalisert som en kontinuerlig variabel med ni kategorier fra 1 – 9, hvor respondenter som havner i kategori 1 har den absolutt laveste måloppnåelsen, mens respondenter i kategori 9 har den absolutt høyeste måloppnåelsen. Alle indikatorene er kodet likt slik at de også vektet likt i indeksen.

Videre følger en beskrivelse av hver enkelt årsaksindikator. For en mer detaljert gjennomgang se Almaas (2017).

Økonomisk endring: Et sentralt mål for BU-støtten til både tradisjonelle næringer og bygdenæringer er økonomisk lønnsomhet. Det vil derfor være behov for en indikator for det enkelte brukets økonomiske resultater. Her blir det *ikke* tatt utgangspunkt i faktiske økonomiske størrelser, men i hvilken retning økonomien på det enkelte bruket har utviklet seg i løpet av de siste 5 årene. Indikatoren er basert på følgende spørsmål i Trendundersøkelsen: «Har det økonomiske resultatet fra gårdsdriften endret seg i positiv eller negativ retning de siste fem årene?»

Produksjonsøkning: BU-midlene går hovedsakelig til investeringer på gården, og det er derfor nødvendig å inkludere en indikator som fanger opp hvilke utviklingstrekk som er mest sannsynlige for det enkelte gårdsbruket. For å måle dette inkluderes en variabel som fanger opp endringer i produksjonsomfanget. Økt produksjon vil kunne tolkes som en offensiv strategi, samt indikere en optimisme med tanke på brukets fremtid. En slik tilnærming vil trolig både sørge for fortsatt bosetting og sysselsetting på gården, og potensielt et bedre økonomisk utgangspunkt. Indikatoren tar utgangspunkt i følgende spørsmål i Trendundersøkelsen: «Hvilke av de følgende mulige utviklingstrekk vil være sannsynlige for deg/ditt gårdsbruk de neste fem årene? Produksjonsøkning eller produksjonsnedgang?»

Arbeidsinnsats: Endringer i arbeidsinnsatsen vil også være en sentral utvikling med tanke på målene for BU-midlene. Indikatoren er beslektet med indikatoren for produksjonsøkning, men måler andre nyanser ved å ha et større fokus på sysselsetting. Selv om det er vanligst å benytte den eksisterende arbeidskapasiteten i husholdningen

eller familien, kan økt arbeidsinnsats innebære eksterne ansettelser for å ta hånd om det ekstra arbeidet, og gjennom dette være en kilde til sysselsetting (Alsos, Ljunggren, & Pettersen, 2003; Forbord & Vik, 2014). I tillegg vitner økt arbeidsinnsats om langsiktige perspektiver på gårdsdriften og et ønske om å fortsette innen landbruksnæringen. Indikatoren er basert på følgende spørsmål i Trendundersøkelsen: «Hvilke av de følgende mulige utviklingstrekk vil være sannsynlige for deg/ditt gårdsbruk de neste fem årene? Økt arbeidsinnsats på bruket?»

Generasjonsskifte: Bønders syn på generasjonsskifte er sentralt med tanke på den framtidige driften og bosettingen på gården, og er tilknyttet flere av målene for BU-midlene. Viktigheten av generasjonsskifte kommer også til uttrykk gjennom tilskuddsrammen for BU-ordningen hvor støtte til generasjonsskifte er et eget grunnlag for støtte. Det er derfor også naturlig å inkludere bønders syn på generasjonsskifte som indikator i indeksen for BU-midlenes måloppnåelse. For å fange bøndenes holdninger til generasjonsskifte benyttes en indikator med utgangspunkt i følgende spørsmål fra Trendundersøkelsen: «Vil du anbefale noen av barna å ta over bruket etter deg»? Positive svar vil her gi uttrykk for et grunnleggende optimistisk syn på gårdens framtid, og er dermed i tråd med BU-midlenes mål om sysselsetting, bosetting og langsiktig verdiskaping.

Indeksen for BU-midlenes mål for tradisjonelle næringer vil dermed bestå av følgende indikatorvariabler: Økonomisk endring, sannsynlige produksjonsendringer, sannsynlige endringer i arbeidsinnsats, og holdninger til generasjonsskifte.

Indeks for bygdenæringers måloppnåelse

Målene for BU-midlene er i utgangspunktet like for støtten til bygdenæringer og tradisjonelle næringer. Begge støttetypene skal legge til rette for lønnsom verdiskaping, sysselsetting og bosetting, og et variert landbruk i alle deler av landet. På tross av dette er det likevel nødvendig med to ulike indekser for å måle BU-midlenes måloppnåelse, da støtten til bygdenæringer er rettet mot utviklingen og etableringen av næringer utenom det tradisjonelle landbruket. Både indikatoren for lønnsomhet og generasjonsskifte vil også inkluderes i indeksen for bygdenæringer, da disse fanger opp effekter som er universelle for BU-midlene og uavhengige av næringstype. Forskjellen mellom indeksene er de næringsspesifikke indikatorene, produksjonsøkning og arbeidsinnsats. I indeksen for bygdenæringer er disse byttet ut med en indikator for utvikling av bygdenæringer, og en indikator for etableringen av foredling og/eller salg av gårdsprodukter på gården.

Utvikling/etablering av bygdenæringer: Et sentralt mål med BU-støtten til bygdenæringer er naturlig nok å legge til rette for oppstarten av bygdenæringer. Det vil derfor være nødvendig med en indikator som fanger opp hvilke utviklingstrekk som er sannsynlige for det enkelte bruket med tanke på denne typen prosjekter. For å måle dette benyttes en indikator med utgangspunkt i følgende spørsmål i Trendundersøkelsen: «Hvilke av de følgende mulige utviklingstrekk vil være sannsynlige for deg/ditt gårdsbruk de neste fem årene? (Videre-) utvikling av bygdenæringer med utgangspunkt i gårdens ressurser?»

Videreforedling og salg: I likhet med indikatoren for utviklingen av bygdenæringer vil det også inkluderes en indikator for videreutvikling eller etablering av foredling og/eller salg av gårdsprodukter på gården. Indikatorene tar utgangspunkt i følgende spørsmål i trendundersøkelsen: «Hvilke av de følgende mulige utviklingstrekk vil være sannsynlige for deg/ditt gårdsbruk de neste fem årene? (Videre-)utvikling av foredling/salg av gårdsprodukter.

Indeksen for BU-midlenes mål for bygdenæringer vil dermed bestå av følgende indikatorer: Økonomisk endring, sannsynlig videreutvikling/etablering av bygdenæringer, sannsynlig videreutvikling/etablering av foredling og/eller salg av gårdsprodukter, og bønders holdninger til generasjonsskifte.

Uavhengige variabler og kontrollvariabler

Et første bilde på BU-midlenes effekt og størrelse får man ved å se på hvordan BU-støtten er fordelt blant respondentene i Trendundersøkelsen. Totalt 22,5 prosent av respondentene har mottatt en av formene for BU-støtte i løpet av de siste 10 årene. 17 prosent av respondentene har mottatt BU-støtte til tradisjonelle næringer, 5,5 prosent har mottatt støtte til bygdenæringer, mens 77,5 prosent har verken mottatt støtte til tradisjonelle næringer eller bygdenæringer. Om man har mottatt BU-støtte eller ikke vil naturlig nok være den mest sentrale uavhengige variabelen i denne analysen av BU-midlenes måloppnåelse, men i tillegg til det å ha mottatt BU-støtte vil også en rekke bakenforliggende forhold trolig påvirke BU-midlenes måloppnåelse. Det blir derfor nødvendig å inkludere kontrollvariabler for å isolere effekten av BU-støtten på BU-midlenes måloppnåelse, samt gi innsikt i hvilke andre forhold som er relevante for BU-midlenes måloppnåelse. Vi vil videre presentere hvilke kontrollvariabler som vil inngå i de analytiske modellene, samt deskriptiv statistikk for hver variabel. De uavhengige variablene er delt inn i fire kategorier: Variabler tilknyttet bondens sosiale liv, variabler tilknyttet gården, om man har mottatt BU-støtte eller ikke, og variabler tilknyttet geografiske forhold.

Kjønn alder og utdanning: Hvordan BU-midlene fordeler seg i forhold til sentrale personlige bakgrunnsvariabler gir et godt første bilde på BU-midlenes innretning. Kjønn er spesielt interessant i denne sammenhengen ettersom kvinner er en prioritert gruppe i BU-midlenes tilskuddsramme. Landbruket er i utgangspunktet en mannsbastion, noe som også kommer til uttrykk i Trendundersøkelsen fra 2016 hvor kun 16 prosent av respondentene var kvinner.

Tabell 4.1 viser fordelingen mellom BU-midler og kjønn i Trendundersøkelsen fra 2016. Blant de som har mottatt BU-støtte til tradisjonelle næringer var kun 13 prosent kvinner. Til sammenligning utgjorde kvinner hele 19 prosent av mottakerne av støtte til bygdenæringer, og kan dermed sies å være overrepresentert i denne gruppen ettersom kvinner kun utgjorde 16 prosent av det totale utvalget.

Tabell 4.1 BU-støtte, Kjønn - prosent (N 1277)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
Mann	87	81	83
Kvinne	13	19	17
Total	100	100	100
X ² : 2.189; df: 2; sig = 0.335			

Aldersfordelingen er også interessant da yngre bønder i likhet med kvinner er en prioritert gruppe i BU-midlenes målformulering. Tabell 4.2 viser sammenhengen mellom BU-støtte og alder. Her er det verd å merke seg at gjennomsnittsalderen er relativt høy, rundt 54 år. Videre ser vi at 47 prosent av støtten til tradisjonelle næringer går til bønder under 50 år. Sammenlignet går 33 prosent av støtten til bygdenæringer til bønder under 50 år. Det kan dermed virke som om støtten til tradisjonelle næringer i større grad går til yngre bønder sammenlignet med støtten til bygdenæringer. En annen interessant gruppe er de bøndene som verken har mottatt støtte til bygdenæringer eller tradisjonelle næringer. Her ser vi at 40 prosent av respondentene er i aldersgruppene 60-69 og over 70 år. Til sammenligning er kun 19 prosent av mottakerne av støtte til tradisjonelle næringer og 22 prosent av mottakerne av støtten til bygdenæringer i denne aldersgruppen. Det kan dermed tyde på at eldre bønder i mindre grad benytter seg av BU-midlene. Alder er også tidligere trukket frem som en viktig forklaringsvariabel i sammenheng med investeringsatferd, hvor yngre bønder har et høyere investeringsnivå sammenlignet med eldre bønder (Meert, Huylenbroeck, T.vernimmen, Bourgeois, & Heck, 2005; Storstad & Vik, 2009).

Tabell 4.2 BU-støtte alder - prosent (N 1262)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
20 – 29 år	1.4	1.5	1.1
30 – 39 år	14.0	8.7	7.2
40 – 49 år	32.2	23.1	20.4
50 – 59 år	32.7	44.9	32.0
60 – 69 år	16.3	18.8	28.4
Over 70	3.3	2.9	10.9
Total	100	100	100
X ² : 49.455; df: 10; sig = 0.000			

Utdanningsforskjeller kan gjenspeile ulike forhold ved bøndenes investeringsatferd. NILF og Bygdeforsknings evaluering fra 2009 viste at de som hadde mottatt BU-støtte

generelt sett hadde et høyere utdanningsnivå sammenlignet med de som ikke hadde mottatt støtte (Storstad & Vik, 2009). Tabell 4.3 viser forholdet mellom BU-støtte og utdanning i Trendundersøkelsen fra 2016. Gruppen som har mottatt støtte til tradisjonelle næringer, og gruppen som ikke har mottatt BU-støtte er her relativt like. Begge gruppene har en gjennomgående høy andel respondenter med videregående skole med yrkesfaglig eller landbruksfaglig bakgrunn, samtidig som begge gruppene har tilnærmet like høye andeler respondenter med universitets- eller høyskolebakgrunn. Gruppen som har mottatt støtte til bygdenæringer skiller seg her fra de to andre gruppene ved å ha en gjennomgående høyere utdanning. Hele 50 prosent av mottakerne har høyskole eller universitetsbakgrunn, samtidig som kun 3 prosent har grunnskole som sin høyeste fullførte utdanning. Her har også en høy andel av respondentene videregående skole med yrkesfaglig eller landbruksfag, men andelen er betydelig mindre sammenlignet med de to andre kategoriene. Dette indikerer at utdanning ikke nødvendigvis har så mye å si for støtten til tradisjonelle næringer, men spiller en betydelig større rolle for støtten til bygdenæringer.

Tabell 4.3 BU-støtte utdanning - prosent (N 1259)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
Grunnskole	6.5	2.9	10.5
VGS yrkesfag/landbruk	45.8	33.8	44.9
VGS studiespesialisering	18.5	12.8	13.3
Universitet/Høyskole	29.6	50.0	31.8
Total	100	100	100
X2: 18.708; df: 6; sig = 0.0005			

Årsaken til dette kan skyldes flere forhold. Det kan bl.a. tenkes at selve prosessen med å søke om BU-støtte krever en type kunnskap som de med lavere utdanning ikke besitter. På en annen side kan det også tenkes at bønder med høyere utdanning i større grad får innvilget sine søknader. Dette kan både skyldes kvaliteten på søknaden, men også saksbehandlerens vurdering av bondens gjennomføringsevne. En tredje mulighet er at bønder med høyere utdanning er mer motiverte til å drive andre typer aktiviteter, spesielt dersom de har muligheten til å kombinere den ordinære driften og alternative næringer tilknyttet bondens utdanning.

BU-støtte, sivilstatus og bondens sosiale nettverk: Familiebruket er den vanligste organisasjonsformen i Norge. Tilgangen på arbeidskraft kan derfor være en utfordring og blir for mange et kritisk hinder med tanke på nye investeringer og utvidelser av produksjonen (Forbord & Vik, 2014). Dette medfører at faktorer som påvirker husholdningens størrelse vil kunne være avgjørende for brukets tilpasning og investeringsatferd. For å undersøke dette nærmere ser vi her på bøndenes sivilstatus,

da dette også kan tolkes som et uttrykk for husholdningens størrelse. Bønder som er gifte eller har en samboer vil i de fleste tilfeller ha en større husholdning, sammenlignet med bønder som er enslige. Tabell 4.4 viser forholdet mellom BU-støtte og sivilstatus. Vi ser i tabellen at det er få ulikheter mellom mottakere av støtte til tradisjonelle næringer og bygdenæringer, samtidig som det er en betydelig større andel av bønder som ikke har mottatt BU-støtte i kategorien «enslig». Dette kan tolkes som at BU-midlene i større grad går til bønder som ikke er enslige, og kan dermed også knyttes til husholdnings størrelse. Her er det verdt å merke seg at flere i kategorien enslige er enker og enkemenn, og dermed også blant de eldre bøndene.

Tabell 4.4 BU-støtte, sivilstatus - prosent (N 1265)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
Enslig	12.5	10.1	18.3
Ikke enslig	87.5	89.9	81.7
Total	100	100	100
X ² : 6.536; df: 2; sig = 0.038			

Det er også grunn til å tro at bønders sosiale nettverk påvirker bøndenes investeringsatferd. Gode sosiale nettverk kan potensielt øke sjansen for samarbeid mellom bønder og gi den enkelte bonde nyttig innsikt i andre bønders erfaringer med relevante prosjekter. Her kan man også se for seg samspillseffekter hvor en vellykket investering på et bruk kan ha en smitteeffekt, og indirekte føre til lignende investeringer på andre bruk.

Tabell 4.5 viser forholdet mellom bønders oppfatning av eget sosiale nettverk og BU-midlenes fordeling. Tabellen avslører ingen utpregede ulikheter mellom mottakere av BU-støtte og de som ikke har mottatt støtte, med unntak av mottakerne av støtte til bygdenæringer som ser ut til å være noe mer fornøyd med sitt sosiale nettverk sammenlignet med de andre kategoriene

Tabell 4.5 BU-støtte - tilfredshet med sosialt nettverk – prosent (N 1241)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
Svært misfornøyd	4.7	3	3.3
Misfornøyd	10.8	8.8	12.0
Nøytral	12.7	13.2	14.2
Fornøyd	28.6	22	26.2
Svært fornøyd	43.2	53	44.6
Total	100	100	100
X ² : 3.887; df: 8; sig = 0.86			

BU-støtte og størrelsen på bruket: Brukets størrelse er av stor betydning for hvilke aktiviteter bønder kan drive med på gården, og påvirker derfor også bønders planer om investeringer og produksjonsendringer (Forbord & Vik, 2014). Bøndene på de største brukene har tilgang på større jordbruksarealer og står derfor i bedre posisjon til å øke produksjonen innen tradisjonelle næringer sammenlignet med de mindre brukene hvor bygdenæringer er et bedre alternativ, da slike næringer ikke nødvendigvis er like avhengige av større arealer. På bakgrunn av dette er det interessant å undersøke hvordan BU-midlene fordeler seg mellom de større og mindre brukene.

Tabell 4.6 viser at en større andel av BU-støtten til tradisjonelle næringer går til de største brukene. I gjennomsnitt ligger norske gårdsbruk på mellom 100 og 250 daa. Omlag 58 prosent av støtten til tradisjonelle næringer er gått til bruk på over 250 daa, mens bare 14 prosent er gått til bruk under 100 daa. Sammenlignet gikk støtten til bygdenæringer i større grad til de mindre brukene. 41 prosent av støtten gikk til bruk på over 250 daa, mens 30 prosent gikk til bruk under 100 daa. Dette kan være en indikasjon på to ulike tilpasningsstrategier hvor de større brukene både kan og ønsker å styrke den tradisjonelle driften, mens de mindre og mellomstore brukene ikke nødvendigvis ønsker eller har muligheten til dette, og prioriterer en diversifiseringsstrategi med bygdenæringer.

Tabell 4.6 BU-støtte, bruksstørrelse - prosent (N 1268)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
0-9 daa	0.9	1.4	1.2
10-19 daa	0.9	4.3	1.7
20-49 daa	3.2	5.7	7.1
50-99 daa	8.7	18.6	21.8
100-249 daa	27.1	28.6	38.7
250-500 daa	36.2	25.7	21.2
500-999 daa	20.2	14.3	6.2
Over 1000 daa	2.7	1.4	1.9
Total	100	100	100
X ² : 89.736; df: 14; sig = 0.000			

BU-støtte og eksisterende bygdenæringer: I overkant av halvparten av utvalget i Trendundersøkelsen fra 2016 oppgir at de har en eksisterende bygdenæring på gården. Dette er en viktig kontrollvariabel for analysen av BU-midlenes måloppnåelse, spesielt med tanke på bygdenæringer. Som vi vet er BU-midlene først og fremst øremerket midler til investeringer i tradisjonelle næringer og bygdenæringer, men det er ingen garanti for at investeringene resulterer i de bestemte målene for BU-midlene. Ved å

inkludere en kontrollvariabel for eksisterende bygdenæringer kan vi avdekke om det faktisk er en signifikant sammenheng mellom det å ha en bygdenæring på gården og BU-midlenes måloppnåelse, uavhengig om man har fått støtte til investering i bygdenæringer eller ikke. Vi kan dermed avsløre eventuelle svakheter ved BU-midlenes programtoeri og innretning.

Det vil også være interessant å undersøke hvordan BU-midlene fordeler seg mellom bønder med eksisterende bygdenæringer og bønder uten bygdenæringer, da dette vil gi et bilde på hvordan BU-midlene brukes. Dette er først og fremst interessant for støtten til bygdenæringer. Dersom støtten havner på bruk med allerede eksisterende bygdenæringer kan dette være en indikasjon på at støtten brukes til videreutvikling av bygdenæringer fremfor etableringen av nye bygdenæringer, og omvendt. Som vi ser i tabell 4.7 har bøndene som har mottatt BU-støtte til bygdenæringer en lavere andel eksisterende bygdenæringer sammenlignet med bønder som ikke har mottatt BU-støtte, og marginalt lavere andel sammenlignet med bønder som har mottatt støtte til tradisjonelle næringer. Videre har hele 90 prosent av mottakerne av støtte til bygdenæringer ingen eksisterende bygdenæringer. Dette indikerer at støtten til bygdenæringer først og fremst er rettet mot investeringer i nye næringer fremfor videreutviklingen av eksisterende næringer.

Tabell 4.7 BU-støtte, eksisterende bygdenæring - prosent (N 1280)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
Eksisterende bygdenæring	12.5	10.1	18.3
Ingen eksisterende bygdenæring	87.5	89.9	81.7
Total	100	100	100
X2: 35.088; df: 2; sig = 0.000			

BU-midlene, kommunestørrelse og tilskuddssoner: Som jordbruksland er Norge preget av geografiske og klimatiske utfordringer som gjør at relativt få områder egner seg til jordbruksproduksjon. Av de totalt 385 173 kvadratkilometerne er kun 4 prosent benyttet til jordbruk (Statistisk sentralbryå, 2016). I tillegg til de klimatiske ulikhetene er også det rurale og urbane trolig en viktig dimensjon. Gårdsbruk i rurale områder har som regel større avstander til markeder, dårligere infrastruktur, samt vanskeligere tilgang på ekstra arbeidskraft, og har dermed en vanskeligere situasjon sammenlignet med bruk i mer urbane områder. Tabell 4.8 viser fordelingen av BU-støtte mellom små, middels, og store kommuner etter antall bosatte. Dette er beskrivende for hvor sentral eller rural en kommune er. Med andre ord vil kommuner med mange registrerte bosatte som regel være kommuner lokalisert nært de store bysentrene og gjennomfartsårene, mens kommuner med færre innbyggere vil ligge i mer rurale områder (Langørgen, Aaberge, & Løkken, 2015). Det er også tilfelle at bosettingstettheten legger visse føringer for kommunens økonomiske virksomheter og

tilbud. Det er derfor også grunn til å tro at BU-midlene har ulik måloppnåelse i store og små kommuner.

Tabell 4.8 BU-støtte, kommunestørrelse – prosent (N 1269)

Kommunestørrelse (andel av utvalget)	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
Liten (35%)	44.2	40.6	33.5
Middels (47%)	39.6	43.5	48.9
Stor (17,3%)	16.1	16.0	17.6
Total (100%)	100	100	100
X2: 10.025; df: 4; sig = 0.040			

Som vi ser av tabell 4.8, fordeles BU-midlene relativt likt mellom de ulike kommunestørrelsene dersom man tar høyde for hvordan respondentene i Trendundersøkelsen fordeler seg mellom kommunestørrelsene. Det er allikevel små ulikheter som er interessante. Vi ser bl.a. at både BU-støtten til tradisjonelle næringer og bygdenæringer er overrepresentert i de minste kommunene og underrepresentert i de mellomstore. Dette er interessant både fordi det viser at BU-støtten ikke er overrepresentert i de største kommunene og ser ut til å være jevnt fordelt, samtidig som støtten ser ut til å marginalt favorisere brukene i de minste kommunene.

Som tidligere nevnt vil også klima trolig påvirke både BU-midlenes fordeling og måloppnåelse. Målet om et landbruk i hele landet er en utfordring når landet er preget av store klimatiske ulikheter, og det ble derfor i 1994 opprettet egne klimatilskuddssoner – omtalt som «arealtilskuddene», for å jevne ut inntektene innen tradisjonelle næringer mellom ulike produksjonstyper og distrikter (Landbruksdirektoratet, 2016). Arealtilskuddene er delt inn i 7 soner. Sone 1 inneholder området Østlandet-lavlandet, Sone 2 omfatter områdene på Jæren, Sone 3 omfatter de øvrige landbruksområdene på Østlandet, Sone 4 betegner lavlandsområdene i Trøndelag – også omtalt som «E6-beltet», Sone 5 inneholder Vestlandet, Agder, Rogaland og Trøndelag, sone 6 omfatter Nordland, og Sone 7 omfatter Finnmark. Tabell 4.9 viser fordelingen av respondentene mellom de ulike områdene. Nord-Norge og Finnmark er her samlet i en egen kategori grunnet for få respondenter fra Finnmark. Vi har også delt opp sone 5 i tre separate kategorier: Vestlandet, Agder og Rogaland, og Trøndelag lavlandet. Rekkefølgen i tabell 4.9 følger ikke rekkefølgen for tilskuddssonene.

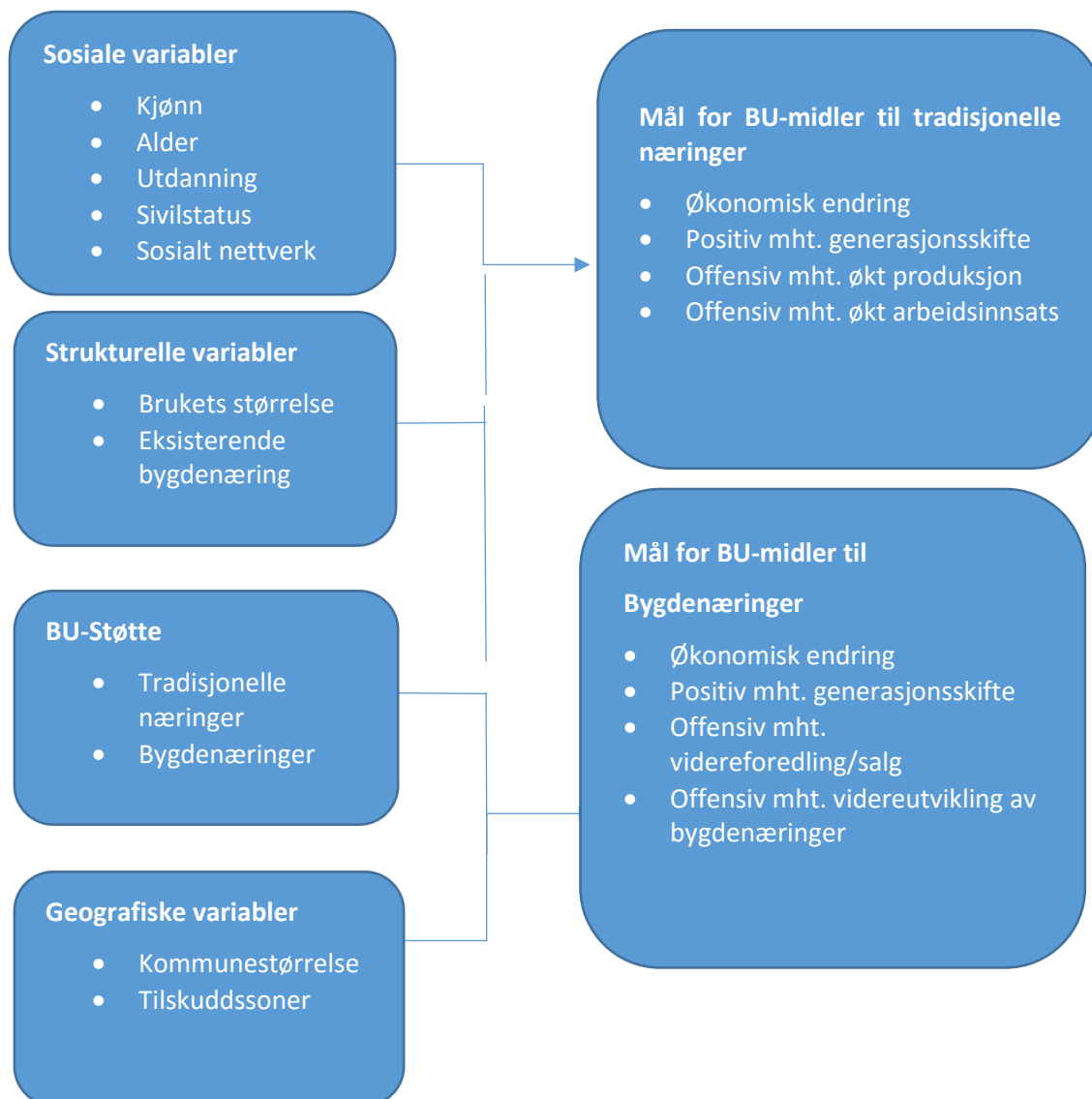
Tabell 4.9 BU-støtte, tilskuddssoner – prosent (N 1280)

Tilskuddssoner (andel av utvalget)	BU-støtte tradisjonelle næringer	BU-støtte bygdenæringer	Ikke mottatt BU-støtte
Østlandet lavlandet (25,7%)	13.4	5.5	81.1
Østlandet andre (20,1%)	19.8	7.0	73.2
Jæren (3,1%)	25.0	2.5	72.5
Agder, Rogaland (8,4%)	17.6	6.5	75.9
Vestlandet (20,3%)	16.9	5.0	78.1
Trøndelag lavlandet (7,3%)	11.8	3.2	84.9
Trøndelag andre (7,2%)	21.7	3.2	75.0
Nord-Norge (7,8%)	19.0	7.0	74.0
Total	17.0	5.5	77.5
X ² : 14.502; df:14; sig = 0.413			

Som vi ser fordeler BU-midlene seg relativt likt mellom tradisjonelle næringer og bygdenæringer i de ulike områdene, med enkelte unntak. Vi ser bl.a. at Østlandet lavlandet har en lav andel mottakere av BU-støtte til tradisjonelle næringer, mens Østlandet andre har en betydelig høyere andel. Dette kan være en indikasjon på at de beste jordbruksområdene på Østlandet i mindre grad benytter seg av BU-ordningen, mens de marginalt mer utfordrede områdene i større grad søker om BU-støtte. Vi ser den samme effekten i Trøndelag hvor bøndene i området Trøndelag lavlandet har en betydelig lavere andel mottakere av BU-støtte til tradisjonelle næringer sammenlignet med Trøndelag andre. Når det gjelder bygdenæringer har Østlandet lavlandet og Nord Norge den største andelen støttemottakere, mens andelen er betydelig lavere i begge trøndelagssonene og Jæren.

4.5 Analyse av modeller for måloppnåelse

Figur 4.2 viser den endelige analytiske modellen for evalueringen av BU-midlenes måloppnåelse. Til venstre ser vi kontrollvariablene inndelt i kategorier etter hvilke egenskaper de er ment til å måle. Til høyre ser vi de avhengige indeksvariablene og hvilke i variabler som inngår i hver av indeksene. Vi vil videre presentere resultatene av regresjonsanalysene for BU-midlenes måloppnåelse for tradisjonelle næringer og bygdenæringer.



Figur 4.2 Analytisk modell for målingen av BU-midlenes måloppnåelse

Tabell 4.10 presenterer analysen av de to modellene. Nedenfor gjør vi nærmere greie for funnene.⁵

Tabell 4.10 Sammenligning av modeller

	Modell 1. Tradisjonelt landbruk		Modell 2. Bygdenæringer	
	Koef.	Sig.	Koef	Sig.
Kjønn (kvinne = 1, mann = 0)	-0.337	0.031	0.084	0.551
Alder (Respondentens alder)	-0.402	0.000	-0.244	0.000
Sivilstatus (Samboer/gift = 1 Enslig/skilt = 0)	0.451	0.003	0.431	0.001
Sosialt nettverk	0.163	0.000	0.118	0.000
Utdanning (Dummyvariabel VGS med landbruksforydning som ref.)				
Grunnskole	0.128	0.520	0.124	0.491
Videregående (Studiespesialisering)	0.190	0.253	-0.056	0.711
Universitet/Høyskole	0.204	0.114	0.376	0.001
Størrelse på gården	0.209	0.000	0.057	0.175
Eksisterende bygdenæring (ja = 1 nei = 0)	0.231	0.037	0.545	0.000
BU-støtte (Dummyvariabel med «ikke mottatt BU-støtte som ref.)				
BU-støtte tradisjonelt landbruk	0.992	0.000	0.522	0.000
BU-støtte bygdenæringer	0.611	0.011	1.367	0.000
Kommunestørrelse (1 = liten 2 = middels 3 = stor).	-0.012	0.894	0.026	0.751
Tilskuddssoner (Dummyvariabel med Østlandet lavlandet som ref.)				
Østlandet, andre	-0.098	0.575	-0.142	0.368
Agder, Rogaland, Jæren	-0.335	0.278	-0.461	0.099
Agder, Rogaland, andre	0.209	0.366	-0.098	0.638
Vestlandet	0.052	0.769	0.039	0.810
Trøndelag lavlandet	-0.372	0.098	-0.496	0.015
Trøndelag andre	-0.057	0.816	-0.203	0.359
Nord-Norge	0.395	0.087	0.075	0.719
Konstantledd				
	4.073	0.000	3.235	0.000
N		1081		1081
R2 justert		0.205		0.181

⁵ Dataene som analyseres må oppfylle en rekke forutsetninger for at lineær regresjon (OLS) skal være egnet som estimeringsteknikk. Forutsetningene er gjort nærmere rede for i Almas 2017.

Modell 4.10 viser BU-midlenes måloppnåelse:

For tradisjonelle næringer ser modellen ut til å være en god modell med flere statistisk signifikante variabler og en forholdsvis høy forklaringskraft på 20 prosent av variansen i den avhengige variabelen.

Når det gjelder de sosiale variablene ser vi at kjønn er av betydning for BU-midlenes måloppnåelse. Koeffisienten for kjønnsvariabelen er negativ og indikerer at kvinner har en lavere måloppnåelse sammenlignet med menn. Alder ser også ut til å påvirke måloppnåelsen, og viser at yngre bønder har en høyere måloppnåelse sammenlignet med eldre bønder. Nærmere bestemt synker måloppnåelsen med om lag 0.400 på indeksen fra 1-9 for hvert tiår man eldes. Når det gjelder bønders sosiale liv ser vi at både bønders sivilstatus og sosiale nettverk har utpregede effekter på måloppnåelse. Bønder som er gifte eller har samboere har 0.450 høyere måloppnåelse sammenlignet med bønder som er skilte eller enslige. Det å være enslig har dermed den samme effekten på måloppnåelse som en aldersforskjell på 10 år. Dette kan også tolkes som et uttrykk for husholdnings størrelse. Bønders sosiale nettverk kan potensielt ha en enda større effekt på BU-midlenes måloppnåelse. Koeffisienten får her en verdi på 0.160, noe som gjør at forskjellen i måloppnåelse mellom variabelens to ytterpunkter kan komme opp i 1.630 og overgår dermed effekten av å ha mottatt BU-støtte til tradisjonelle næringer. Bønders sosiale nettverk ser dermed ut til å være en viktig variabel for BU-midlenes måloppnåelse. Utdanning er den siste variabelen i kategorien for sosiale variabler. Overraskende nok ser det ut til at utdanning ikke har noen utpreget effekt på måloppnåelse. Verken de som har grunnskole, videregående med allmennfag, eller høyere utdanning har statistisk signifikant ulik måloppnåelse sammenlignet med bønder med landbruksfaglig videregående skole som høyeste fullførte utdannelse.

Når det gjelder de strukturelle variablene ser vi at både størrelsen på gården og det å ha en bygdenæring har positive effekter på måloppnåelse. Her ser størrelse ut til å være av størst betydning med en koeffisient på 0.209. Dette innebærer at større gårdsbruk har en høyere måloppnåelse innen tradisjonelle næringer sammenlignet med mindre gårdsbruk. Det å ha en eksisterende bygdenæring har også positiv effekt på måloppnåelse, og indikerer dermed et faktisk kausalt forhold mellom BU-midlenes output og outcome. Effekten er lav, men likevel av betydning for BU-midlenes måloppnåelse.

Modellen har ingen klare sammenhenger for de geografiske variablene, med unntak av tilskuddssonene for Trøndelag lavlandet og Nord-Norge. Trøndelag lavlandet ser ut til å ha en lavere måloppnåelse sammenlignet med Østlandet lavlandet, men sammenhengen er kun signifikant på 10-prosentnivå og har en høy standardfeil, noe som gjør funnet usikkert. Kategorien for Nord-Norge ser ut til å ha en høyere måloppnåelse sammenlignet med Østlandet lavlandet, men også her er funnet kun signifikant på 10-prosentnivå, samtidig som standardfeilen er høy. Dette resultatet er derfor også noe usikkert.

Til slutt ser vi tydelige signifikante sammenhenger mellom det å ha mottatt begge støttetypene i BU-ordningen og BU-midlenes mål for tradisjonelle næringer. Mottakerne av BU-støtte til tradisjonelle næringer har nærmere 1.000 høyere måloppnåelse sammenlignet med de som ikke har mottatt støtte, mens mottakerne av støtte til bygdenæringer har en måloppnåelse på 0.611 høyere enn de som ikke har mottatt støtte. BU-støtte til tradisjonelle næringer er dermed den variabelen med tydeligst positiv effekt på målene for BU-støtte til tradisjonelle næringer.

For bygdenæringer viser tabell 4.10 at modellen også ser ut til å være god, med en relativt høy forklaringskraft på om lag 18 prosent av variansen i den avhengige variabelen. De sosiale variablene er statistisk signifikante på lik linje med resultatene fra modell 1, med unntak av variabelen for kjønn og utdanning. Variabelen for kjønn blir ikke signifikant, og vi kan derfor ikke knytte noen entydig effekt av bøndernes kjønn til BU-midlenes måloppnåelse for bygdenæringer. Til forskjell ser utdanning ut til å ha en signifikant positiv effekt på måloppnåelse. Dette gjelder bønder med universitet eller høyskole som sin høyeste fullførte utdanning. Sammenlignet med respondenter med videregående skole med fordypning i landbruksfag eller yrkesfag, har respondentene med universitet eller høyskolebakgrunn 0.367 høyere måloppnåelse. Dette er ikke overraskende da vi i tabell 4.3 så at halvparten av BU-støtten til bygdenæringer gikk til bønder med høyskole eller universitetsbakgrunn.

Blant de strukturelle variablene er det spesielt interessant å se at det å ha en eksisterende bygdenæring har signifikante positive effekter på bygdenærings måloppnåelse. Bønder med en eksisterende bygdenæring har en 0.545 høyere måloppnåelse sammenlignet med bønder uten en eksisterende bygdenæring. Dette funnet er med på å forsterke BU-midlenes programteori, hvor det å ha en bygdenæring skal bidra til å nå sentrale landbrukspolitiske mål. Videre er det også interessant at variabelen for gårdens størrelse ikke er signifikant for bygdenærings måloppnåelse. Dette skyldes trolig at bygdenæringer ikke krever den samme tilgangen på ledige arealer som tradisjonelle næringer, og fungerer derfor like godt på de mindre og mellomstore brukene som på de største.

I likhet med modellen for tradisjonelle næringer finner vi også her beskjedne effekter for de geografiske variablene. Variabelen for kommunestørrelse får ikke signifikante verdier, og vi kan konkludere med at sentral eller rural beliggenhet ikke er av betydning for BU-midlenes måloppnåelse for bygdenæringer. Når det gjelder tilskuddssonene får kun Trøndelag lavlandet og Jæren signifikante verdier. Trøndelag lavlandet har en lavere måloppnåelse sammenlignet med Østlandet lavlandet, og er statistisk signifikant på 5-prosentnivå. Dette funnet er derfor mer troverdig enn funnet i forrige modell. Samtidig er nettopp det at denne kategorien skiller seg ut i begge modellene en indikator på at Trøndelag lavlandet har en lav måloppnåelse sammenlignet med Østlandet lavlandet. Jæren har også en statistisk signifikant lavere måloppnåelse sammenlignet med Østlandet lavlandet, men dette funnet er kun signifikant på 10-prosentnivå og dermed usikkert. Funnet er også usikkert da kun 3,1 prosent av

respondentene i Trendundersøkelsen kommer fra tilskuddssonen Jæren, slik at informasjonen ikke nødvendigvis er representativ for bøndene på Jæren.

Til slutt ser vi tydelige sammenhenger mellom det å ha mottatt BU-støtte og BU-midlenes måloppnåelse for bygdenæringer. De som har mottatt BU-støtte til bygdenæringer har i gjennomsnitt 1.377 høyere måloppnåelse sammenlignet med bønder som ikke har mottatt støtte. I tillegg er det signifikante positive effekter av å ha mottatt BU-støtte til tradisjonelle næringer på bygdenæringers måloppnåelse, men effekten er betydelig lavere – kun 0.522. Dette er likevel en kraftig effekt sammenlignet med styrken på de andre uavhengige variablene.

Sammenligning av modeller: Som vi ser er det tydelige sammenhenger mellom det å ha mottatt BU-støtte og graden av måloppnåelse i begge modellene. Det kommer også tydelig fram at måloppnåelsen for tradisjonelle næringer og bygdenæringer påvirkes av ulike faktorer. Blant de sosiale variablene ser sivilstatus og sosialt nettverk ut til å ha like effekter i begge modellene. Videre er variabelen for kjønn signifikant i modell 1, men ikke i modell 2. Kjønn er dermed av betydning for BU-midlenes måloppnåelse for tradisjonelle næringer, men ikke for bygdenæringer. Når det gjelder aldersvariabelen er denne signifikant i begge modellene, men har betydelig høyere effekt i modellen for tradisjonelle næringer. Utdanning ser kun ut til å være av betydning i modell 2, hvor respondenter med universitetsutdanning har signifikant høyere måloppnåelse innen bygdenæringer sammenlignet med respondenter med videregående skole med landbruksfaglig eller yrkesfaglig fordypning som høyeste fullførte utdanning.

Det er interessant å se at gårdens størrelse er signifikant for måloppnåelse i modell 1, men ikke i modell 2. Det er dermed en tydelig sammenheng mellom gårdens størrelse og tradisjonelle næringers måloppnåelse, men ikke for bygdenæringer. På samme tid ser vi at bygdenæringer er positivt signifikante i begge modellene, men har en betydelig høyere effekt i modell 2. Dette er ikke overraskende, men kan sies å styrke BU-midlenes programtoeri for bygdenæringer da det å ha en bygdenæring har tydelige positive effekter for BU-midlenes måloppnåelse innen bygdenæringer.

De geografiske variablene har beskjedne effekter, og kommunestørrelse er verken signifikant i modell 1 eller 2.

Når det gjelder selve BU-støtten er det ikke overraskende at støtte til tradisjonelle næringer har størst effekt i modell 1, mens støtte til bygdenæringer har størst effekt i modell 2. BU-støtte har dermed tydelige positive effekter på måloppnåelsen innen næringen støtten er gitt til – og ment å bidra til. Det er også interessant at begge støttetypene er signifikante i begge modellene. Dette kan skyldes de felles indikatorene i de avhengige variablene, nemlig økonomisk endring og standpunkt til generasjonsskifte. På samme tid kan dette være en indikasjon på et kausalitetsproblem hvor de som har mottatt BU-støtte i utgangspunktet er en spesiell type bonde med karaktertrekk som teller positivt mot BU-midlenes måloppnåelse slik de er operasjonaliserte i de avhengige variablene.

4.6 Diskusjon – BU-midlene

Funnene i analysene indikerer flere signifikante sammenhenger mellom BU-midlene og en rekke indikatorer på BU-midlenes måloppnåelse for både tradisjonelle næringer og bygdenæringer. På tross av dette er det likevel nødvendig med en diskusjon rundt resultatene da regresjonsanalyser ikke fanger opp sammenhengenes årsaksretning, samtidig som resultatene kan indikere underliggende forhold som ikke direkte måles i analysene. Vi vil videre diskutere de viktigste funnene i regresjonsanalysene, før vi presenterer våre endelige konklusjoner.

Kvinner og bygdenæringer: Kvinner er en prioritert gruppe i tilskuddsrammen for BU-midlene, noe som betyr at andelen BU-prosjekter ledet av kvinner i seg selv er av betydning for BU-midlenes måloppnåelse. I Trendundersøkelsen fra 2016 var 13 prosent av mottakerne av BU-støtte til tradisjonelle næringer kvinner, mens 18 prosent av mottakerne av støtte til bygdenæringer var kvinner. Dette kommer også til uttrykk i de analytiske modellene, hvor kvinner sammenlignet med menn har signifikant lavere måloppnåelse for tradisjonelle næringer, mens kjønn ikke er av betydning for måloppnåelsen innen bygdenæringer. Kvinner ser dermed ut til å gjøre det bedre innen bygdenæringer sammenlignet med tradisjonelle næringer, mens menn står sterkt innen både tradisjonelle næringer og bygdenæringer. Her er det verdt å merke seg at mange bygdenæringer involverer bruken av jordbruksmaskiner til for eksempel brøyting av snø og leiekjøring, og er dermed i mange tilfeller nært tilknyttet den mannsdominerte tradisjonelle driften (Pettersen et al., 2009). Det er derfor grunn til å tro at dersom man ekskluderer denne typen aktiviteter og kun beholder nyere og mer innovative næringer som turisme, utdanningstjenester, omsorgstjenester og råvareforedling, vil den prosentvise andelen kvinnestyrte prosjekter muligens øke. Et siste moment som taler for kvinners sterkere posisjon innen bygdenæringer er selve tildelingskriteriene for BU-støtten. Kvinner får bedre stønadsbetingelser for støtte til bedriftsutvikling og mindre investeringer i forbindelse med generasjonsskifte. Kvinner er dermed prioritert innen både tradisjonelle næringer og bygdenæringer, men støtten til tradisjonelle næringer er betinget av generasjonsskifte, og gjelder kun mindre investeringer (Lovdata, 2014). BU-støtten til bygdenæringer er ikke begrenset på samme måte, slik at BU-midlenes prioritering av kvinner dermed virker til å i større grad støtte opp under kvinners sysselsetting innen bygdenæringer.

Yngre bønder, høyere måloppnåelse: I likhet med kvinner er også de unge en prioritert gruppe for BU-midlene, og mottar de samme fordelene. Dette innebærer både ekstra støtte ved generasjonsskifte og ekstra støtte til videreutvikling av bygdenæringer. I Modell 1 og 2 så vi at måloppnåelse hadde en signifikant negativ sammenheng med alder. Med andre ord blir BU-midlenes måloppnåelse lavere desto eldre bonden er. Det kom også fram at effekten av alder er tilnærmet dobbelt så høy for tradisjonelle næringers måloppnåelse som for bygdenæringers måloppnåelse. Årsaken til dette kan skyldes prioriteringen av yngre bønder ved generasjonsskifte hvor investeringene hovedsakelig går til tradisjonelle næringer (Heggem & Thanem, 2016). Effekten av alder kommer også til uttrykk ved at hele 38 prosent av de som ikke har mottatt noen form for BU-støtte er i aldersgruppen 60-70 år eller eldre. Til forskjell er kun om lag 20

prosent av mottakerne av begge støttetypene i denne alderskategorien. Majoriteten av støttemottakerne ligger likevel rundt gjennomsnittet, men som vi har sett er det de yngste bøndene som har den høyeste måloppnåelsen. Det er også nærliggende å tro at dette skyldes ulikheter i optimisme og satsningsvilje mellom aldersgruppene, hvor de yngste bøndene er mer optimistiske sammenlignet med de eldre.

Utdanning og bygdenæringer: Det er en signifikant positiv sammenheng mellom måloppnåelsen for bygdenæringer og utdanning. Dette gjelder utelukkende for respondentene med høyskole eller universitet som høyeste fullførte utdanning sammenlignet med respondenter med videregående skole med yrkesfaglig eller landbruksfaglig fordypning som høyeste fullførte utdanning. Når det gjelder tradisjonelle næringer finner vi ingen signifikante sammenhenger mellom utdanning og måloppnåelse. Dette er noe overraskende, men som vi så i tabell 4.3 var utdanningsnivået blant mottakere av BU-støtte til tradisjonelle næringer og bønder som ikke hadde mottatt støtte tilnærmet likt. Mottakerne av støtte til bygdenæringer skiller seg ut ved at hele 50 prosent har universitet eller høyskole som sin høyeste fullførte utdanning. Årsaken til dette kan som tidligere nevnt skyldes flere forhold. Det kan bl.a. tenkes at søknadsprosessen fungerer som en barriere for bønder med lavere utdanning, mens de med høyere utdanning i mindre grad hindres av nettopp dette. Det er også en mulighet at søknader fra bønder med høyere utdanning i større grad innvilges, enten på grunn av kvaliteten på søknaden, eller på grunn av saksbehandlers vurdering av bondens gjennomføringsevne. På en annen side behøver ikke denne sammenhengen å skyldes søknadsprosessen i det hele tatt. Sammenhengen kan også skyldes kunnskapsbarrierer tilknyttet bygdenæringer, hvor bønder med lavere utdanning i mindre grad er villige til å satse på bygdenæringer, mens bønder med høyere utdanning er mer motiverte og har muligens en utdanning tilknyttet en spesifikk bygdenæring de ønsker å drive. Heller ikke denne typen forhold fanges opp i de analytiske modellene, og det eneste vi kan si med sikkerhet er at det er en positiv sammenheng mellom utdanning og bygdenærings måloppnåelse.

Større husholdninger, høyere måloppnåelse: Modellene finner tydelige sammenhenger mellom sivilstatus og BU-midlenes måloppnåelse innen både tradisjonelle næringer og bygdenæringer. Sivilstatus er her både en indikator på motivasjon i forhold til videre satsing, og på husholdningens størrelse – da variabelen skiller mellom de som er enslige og de som er samboende. Funnene indikerer dermed at husholdninger med minimum 2 personer har en høyere måloppnåelse sammenlignet med husholdninger med minst person. Etersom det norske landbruket domineres av det såkalte «familiebruket», som typisk henter store deler av arbeidskraften fra husholdningen, kan denne årsakssammenhengen begrunnes med enklere tilgang på arbeidskraft. Tilgangen på arbeidskraft blir også trukket fram i Forbord & Vik (2017) som en av de mest kritiske hindringene for økt produksjon og dermed også nye investeringer. Her kommer det også fram at bonden typisk ikke ønsker ekstern arbeidskraft i frykt for å miste kontrollen over produksjonen, noe som også trekkes fram i Alsos (2003). Tilgangen på arbeidskraft er dermed mer eller mindre

betinget av husholdningens størrelse. På bakgrunn av dette virker det nærliggende å tro at husholdningens størrelse spiller en viktig rolle for BU-midlenes måloppnåelse.

Gode venner, høyere måloppnåelse: Bondens vurdering av eget sosiale nettverk har signifikante positive effekter for både måloppnåelse innen tradisjonelle næringer og bygdenæringer. Resultatene stemmer dermed overens med funnene i Meert et al. (2005) hvor sosiale kontakter fremheves som utslagsgivende for bønders investeringsatferd. Det kan være flere årsaker til dette, men det er nærliggende å tro at tilgangen på informasjon og innsyn i andres erfaringer vil være av viktig betydning for bønders individuelle investeringsatferd. Man kan dermed se for seg samspillseffekter hvor en vellykket investering på et bruk, fører til lignende investeringer på andre bruk. Dette gir ikke de analytiske modellene noen informasjon om, og det er derfor spekulativt – men likevel ikke helt usannsynlig.

Sammenhengen mellom sosiale nettverk og måloppnåelse kan også skyldes andre mer underliggende fenomener. For eksempel kan det være at de som oppgir at de er svært fornøyde med sitt sosiale nettverk i utgangspunktet er samfunnets «vinnere», og derfor generelt har en høyere måloppnåelse gjennom karaktertrekk som optimisme og satsningsvilje. Denne typen holdningsvariabel er i utgangspunktet problematisk da vurderingen av eget sosialt nettverk er subjektiv, og trenger derfor ikke bety det samme for alle respondentene. Funnene må derfor tolkes deretter.

Større bruk og tradisjonelle næringer: Bruksstørrelse er av betydning for BU-midlenes måloppnåelse for tradisjonelle næringer, men ikke for bygdenæringer. Dette kom også til dels fram i tabell 4.6, hvor 58 prosent av brukene som mottok støtte til tradisjonelle næringer var over landsgjennomsnittet på 250 daa, mens kun 14 prosent av mottakerne var under 100 daa. Til sammenligning var 40 prosent av brukene som mottok støtte til bygdenæringer over 250 daa, og 30 prosent under 100 daa. Det er med andre ord en tendens til at de større brukene oftere mottar støtte til tradisjonelle næringer, mens støtten til bygdenæringer i større grad går til mindre og mellomstore bruk. På bakgrunn av dette kan det se ut som de to typene BU-støtte både utfyller hverandre og gir uttrykk for to typer investeringsstrategier. De større brukene investerer mer i tradisjonelle næringer, mens de mindre og mellomstore brukene i større grad satser på en diversifiseringsstrategi.

Eksisterende bygdenæring, høyere måloppnåelse: BU-midlene er først og fremst en støtte til konkrete investeringer i bygdenæringer og tradisjonelle næringer. Det er derfor helt sentralt for BU-midlenes programteori at investeringene faktisk bidrar til å nå de politisk valgte målene for ordningen. Så mange som halvparten av respondentene i Trendundersøkelsen oppgir å ha en eksisterende bygdenæring som bidrar til gårdens inntekter. Dette innebærer både bønder som har investert i bygdenæringer på egenhånd, i tillegg til bønder som har fått BU-støtte til investeringer i bygdenæringer. I regresjonsanalysene finner vi positive signifikante sammenhenger mellom bygdenæringer og BU-midlenes måloppnåelse. Dette indikerer at programteorien for BU-midlene stemmer, og at det er en sammenheng mellom input og output i BU-midlenes utfallslinje. Dette gjelder først og fremst for målene for

bygdenæringer, som ikke overraskende påvirkes sterkest av bygdenæringer. På tross av dette er det også en klar sammenheng mellom eksisterende bygdenæringer og BU-midlenes måloppnåelse for tradisjonelle næringer. Dette kan være et resultat av de felles indikatorene i indeksene for måloppnåelse, nemlig økonomisk endring og syn på generasjonsskifte. Dersom dette er tilfelle kan vi konkludere med at bygdenæringer har en utpreget positiv effekt på BU-midlenes måloppnåelse for bygdenæringer, samtidig som de også påvirker målene for tradisjonelle næringer gjennom indikatorene for brukets økonomi og optimisme mht. generasjonsskifte.

Måloppnåelse i hele landet: Et sentralt mål i BU-midlenes målformuleringer, samt den øvrige landbruks- og distriktpolitikken, er målet om et variert landbruk i hele landet. I regresjonsanalysene er dette målet utforsket gjennom variabelen kommunestørrelse som måler variasjoner i måloppnåelse mellom sentrale og rurale områder, og tilskuddssoner som måler variasjonen i måloppnåelse i ulike klimasoner. Analysen finner ingen effekter av kommunestørrelse (i folketall), og det er ingen indikasjon på at bruk i sentrale områder har en høyere måloppnåelse sammenlignet med bruk i rurale områder og omvendt. Det samme gjelder til dels for arealtilskuddssonene. Overordnet sett er dette et positivt resultat da det kan tolkes som at hele landet nyter like godt av ordningene, og at de eksisterende omfordelingstiltakene innen landbruket virker etter sin hensikt. BU-støtten fører direkte til nye investeringer i hele landet, er med på å forlenge driften på utvalgte bruk, og kan dermed sies å bidra til opprettholdelsen av landbruk i hele landet.

Tydlig effekt av BU-støtte: Når det gjelder selve effekten av BU-støtten, ser vi tydelige sammenhenger mellom det å ha mottatt støtte og BU-midlenes måloppnåelse. Dette er tilfelle for begge formene for BU-støtte, og vi ser også at det foreligger signifikante sammenhenger på tvers av støttetypene. Videre ser vi at effektene av BU-støtten til tradisjonelle næringer er høyest i modell 1, mens effekten av støtte til bygdenæringer er høyest i modell 2. Dette viser at indeksene fanger opp de mer næringsspesifikke målene tilknyttet BU-midlene. På bakgrunn av dette ser indeksene ut til å gi treffsikre mål på BU-midlenes måloppnåelse.

Selv om vi har inkludert en rekke kontrollvariabler, kan vi ikke utelukke andre årsakssammenhenger mellom BU-støtte og BU-midlenes måloppnåelse. Det er bl.a. et problem for analysen at BU-støtten ikke er tilfeldig fordelt, men at bøndene selv må søke om den. Det å i det hele tatt søke om støtte kan tolkes som et uttrykk for en grunnleggende optimisme og karaktertrekk som kan knyttes til positive sider av enkelte av indikatorene i indeksene. På denne måten kan den høye måloppnåelsen skyldes de bøndene som har søkt om støtte, fremfor selve støtten.

5 Oppsummering og samlet analyse av budsjettstøttens bidrag til oppfylling av politiske mål

5.1 Oppsummert om endringer i fordelinger av budsjettstøtten

Basert på endringer i utbetalte tilskudd har vi analysert fordeling av pris- og produksjonstilskudd. Vi har sett på dette i forhold til de viktigste produksjonene, i forhold til størrelse/struktur, og i forhold til geografi og sentralitet. Det vi kan konkludere med ut fra analysen ovenfor er:

Produksjonsmessig er det for melk ikke noen regioner i landet som fremhever seg som vinnere og tapere mht. tilskuddsmengde for melkeprodusenter. Dette er ikke så overraskende da vi vet at melkekvoteregionene forhindrer betydelig forflytting av melkeproduksjon mellom regioner i landet. I gjennomsnittlig utbetaling til produsentene er det melkebøndene som har kommet best ut.

For sau er økningen i samlet utbetaling beskjedent i forhold til melk. Sauebøndene er også langt mer avhengig av tilskuddsandelen av totalinntekten. For sauebøndene er de mest positive tendensene å finne i kommuner i med aktivt sauehold fra før, typisk kommuner i fjell- og dalstrøka. Områdene der det har vært gjennomsnittlig nedgang i utbetalingene er ikke konsentrert til bestemte områder.

For storfekjøttprodusentene har den gjennomsnittlige økningen i prosent vært den høyeste – 26 prosent. Det er også få kommuner hvor den samlede utbetalingen til storfekjøttprodusentene har gått ned. Gjennomsnittsutbetalingene til gårdbrukerne er dels positive og dels negative, men viser ingen klare geografiske tendenser.

Kornprodusentene har helt klart kommet dårligst ut av utviklingen de seneste årene. De har i gjennomsnitt hatt en nominell økning på 11,5 prosent. Aggregert til kommunenivå er det liten eller negativ utvikling som dominerer bildet. Også for gjennomsnittsutbetalingene til kornprodusentene er nedgang i utbetaling det som er det dominerende om man ser på de geografiske endringene.

Ser vi på størrelse og fordeling av tilskuddene, er tendensene helt klare: Den prosentvise utviklingen i tilskudd har vært substansielt mindre for de minste brukene sammenlignet med de største. Store melkeproduksjonsbruk og storfekjøttprodusenter er «tilskuddsvinnere», mens små korn- og sauekjøttprodusenter er «tilskuddstapere».

Distriktsdimensjonen er fortsatt tydelig tilstede i tilskuddsfordelingen. Mengden tilskudd pr bruk er høyest i lite sentrale strøk. Bønder i Nord-Norge er de som gjennomsnittlig får de høyeste pris- og produksjonstilskuddene i Norge, mens Vestfold, Østfold og Telemark er blant fylkene i Norge som har de laveste gjennomsnittlige utbetalingene av pris- og produksjonstilskudd. Dette skyldes systemet med differensierte tilskuddssatser. Det kan dessuten se ut til at distriktsprofilen – med to unntak – er forsterket i perioden vi har sett på. Nord-Norge har fått prosentvis størst økning i tilskudd. Unntakene er Vestlandet, og Agder og Rogaland utenom Jæren, som opplevde en negativ «knekk» mellom 2013 og 2015.

5.2 Oppsummert om bønders oppslutning om landbrukspolitiske mål

Kort oppsummert ser det ut til å være svært stor oppslutning og enighet om de fleste mål knyttet til matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping, og bærekraftig landbruk. Unntakene er den nyere vektleggingen av kostnadseffektivt landbruk, og spesielt målformuleringen om billige matvarer til forbrukerne. Her er oppslutningen betydelig lavere.

5.3 Oppsummert bønders tilpasninger

Hvordan bønder tilpasser seg eller handler i forhold til de generelle landbrukspolitiske målene er komplisert. Det vi har sett på her er i første rekke valg og planer i forhold til produksjon og drift på bruket. Kort oppsummert ser vi at i nesten halvparten av bøndene (46 prosent) ser for seg at produksjonen vil øke i løpet av de neste 5 årene. En større andel av bøndene på de største brukene forventer en produksjonsøkning sammenlignet med bøndene på de minste brukene. Kjøtt og/eller melkeprodusenter forventer oftere økt produksjon sammenlignet med bønder med korn og/eller frukt som den viktigste produksjonen.

Forventet endring er bare i noen grad påvirket av hvor produksjonen er. Likevel, bøndene på Jæren er de mest optimistiske, hvor over halvparten av bøndene forventer økt produksjon i løpet av de neste 5 årene. I andre enden av skalaen finner vi Vestlandet og de nest beste jordbruksområdene på Østlandet, hvor henholdsvis 38 og 36 prosent forventer økt produksjon.

Når det gjelder brukets utvikling med tanke på framtidig drift, mener rundt 10 prosent av bøndene at de kommer til å legge ned gårdsdriften i løpet av de neste 5 årene. En betydelig mindre andel av bøndene på de største brukene ser for seg å legge ned gårdsdriften i løpet av de neste 5 årene sammenlignet med de minste og mellomstore brukene. De mest pessimistiske bøndene finner vi også her på Vestlandet og i Nord-Norge, hvor om lag 18 prosent mener de vil legge ned driften.

På grunnlag av bøndenes egne planer eller forventninger til framtidig tilpasning, er det derfor grunn til å tro at det blir ytterligere omfordelinger i retning av de større brukene i fremtiden. Produksjonsmessig er det grunn til å forvente større strukturelle endringer i melk og kjøttproduksjon, enn i korn og grønt. Geografisk er det større pessimisme på brukets vegne i Nord-Norge og på Vestlandet enn i resten av landet.

5.4 Oppsummert om effekten av investeringsvirkemidlene

Vår analyse av investeringsvirkemidlene viser at til tross for utfordrende og generelle mål for BU-ordningene, ser vi tydelig at det er en sammenheng mellom det å ha mottatt støtte og de sammensatte målene for BU-midlenes måloppnåelse. Dette er tilfelle for begge formene for BU-støtte, og vi ser også at det foreligger signifikante sammenhenger på tvers av støttetypene. Ordningene bidrar til investeringer, og de bidrar til aktivitet på de områdene de er satt opp for å bidra til aktivitet. Det er heller ikke noen signifikante geografiske ulikheter i effekten av ordningene, noe som indikerer at de virker over hele landet.

5.5 Samlede funn vedrørende mål om matsikkerhet – produksjon og effektivitet

Oppslutningen om produksjonsorienterte mål om matsikkerhet er svært sterkt i landbruket, men det er mindre oppslutning om markedsorienteringen som ligger i at målene skal være kostnadseffektive og bidra til billigere matvarer.

Planer og orienteringer i forhold til produksjonstilpasninger hos bøndene indikerer at det er mulig å få til økt matproduksjon. Nesten halvparten ser for seg en økning av produksjonen. Ganske få ser for seg at de vil redusere eller legge ned. Her er det de største som i størst grad ser for seg å vokse.

Investeringsvirkemidlene rettet mot tradisjonell landbruksproduksjon bidrar til modernisering og effektivisering, og går i større grad til de større brukene. De har også helt klart bidratt til å gjøre bønder i stand til å øke og effektivisere sin produksjon ytterligere. De er derfor et målrettet virkemiddel for investering i et effektivisert landbruk.

Budsjettstøtten – pris og produksjonstilskuddene – har blitt dreid i retning av de bøndene som produserer mye. De minste brukene har sakkert akterut. Dette er en tilpasning som kan forventes å bidra til et mer kostnadseffektivt landbruk.

Det er likevel tvilsomt om disse forholdene kan føre til økt matvareproduksjon. Økt matvareproduksjon fordrer utnyttelse av arealene både på mindre og større bruk. Både den totale arealeffektiviteten og norsk landbruks andel av hjemmemarkedet må opp om totalproduksjonen i norsk landbruk skal opp.

5.6 Samlede funn om målet om landbruk over hele landet

Oppslutningen om et mål om landbruk over hele landet er svært stor.

Budsjettstøtten har sterk distriktsprofil: Med utgangspunkt i fordelingen av budsjettstøtte er det, så langt vår analyse går, lite som tyder på en dreining i retning av en svekkelse av målet om landbruk over hele landet. Distriktene har i stor grad fått en større del av veksten i tilskudd enn sentrale deler av landet.

Investeringsvirkemidlene ser ikke ut til å ha noen utilsiktede geografiske fordelings effekter, noe som kan tolkes som at ordningen virker over hele landet, og slik sett bidrar til landbruk over hele landet.

Bøndenes tilpasninger og grad av optimisme indikerer imidlertid utfordringer for Vestlandet og Nord-Norge på sikt. Her er det mer pessimisme, og bøndene er i mindre grad orientert om økt produksjon enn i landet for øvrig. Som vist ovenfor er dette til dels på tross av de strukturelle endringene i budsjettstøtten og effektene av investeringsvirkemidlene.

De regionale ulikhetene som er lagt inn i det norske tilskuddssystemet – til fordel for distriktslandbruket – er basert på to beslektede forhold. For det første ønsker man å bidra til at produksjonen fordeles optimalt ut over landet. For det andre ønsker man å kompensere for driftsulempene i distriktsjordbruket. Et nøkkelspørsmål er om omfordelingene og kompensasjonene er tilstrekkelig for å nå målene.

6 Samlet konklusjon og forslag til tiltak

6.1 Oppsummering

I denne utredningen har vi tatt sikte på å analysere om og hvordan budsjettstøtten til landbruket bidrar til å nå sentrale landbrukspolitiske mål. Vi gjør dette uten å gå inn på spørsmålet om størrelsen på de samlede overføringene til landbruket. Vi har tatt disse for gitt. Det vi har sett på er hvordan utbetalingene av pris- og produksjonstilskuddene har endret seg, og vi har sett på hvordan dette henger sammen med, eller bidrar til å nå de politiske målene. Til å gjøre dette har vi benyttet data som viser utbetalinger av tilskudd, og data som sier noe om bønders holdninger, orienteringer og tilpasninger.

Det har vært dreininger i bruken av budsjettmidlene. Etter regjeringen Stoltenberg II sin melding til Stortinget høsten 2011 (Meld. St. 9 (2011-2012), 2011) har økt produksjon og landbruk over hele landet vært sentrale mål i norsk landbrukspolitikk. Det var og er det også for regjeringen Solberg I og II (Meld. St. 11 (2016–2017), 2016). Høyre og FrP har i tillegg lagt stor vekt på kostnadseffektiv jordbruksproduksjon (Høyre og Fremskrittspartiet, 2013). Endringene i landbrukspolitikken og bruken av budsjettmidlene har reflektert de nye signalene.

Vi ser for det første en betydelig omfordeling til fordel for de største brukene – de har fått økte overføringer over de siste 6 årene, mens de små og middelsstore brukene har stått stille. Det er viktig å være klar over at økte tilskudd til de største brukene forsterker den struktureffekten vi har av at de største brukene også er de som henter mest inntekt ut fra markedet. De store brukene har vunnet på pris – fordi de produserer mer enn før – og de har vunnet på overføringer. De små har tapt på begge fronter.

For det andre kan vi se en omfordeling mellom produksjoner. Det er en betydelig økning til fordel for husdyrproduksjonene. I kroneverdi er melkeprodusentene de store vinnerne. Økningene skyldes både endringer i tilskuddssatser og økt produksjon på de enkelte bruk. Veksten blant kornprodusentene er svakere. Når en korrigerer for prisstigning spises mye av denne gevinsten opp.

Hva har så dette å si for spørsmålet om landbruk over hele landet? Hvis vi ser på hvordan økninger og reduksjoner i tilskudd til bøndene summerer seg opp i den enkelte kommune, får vi fram et bilde av utviklingen. Det vi ser av kartet er at både kommuner som nå mottar mer tilskudd og kommuner som mottar mindre tilskudd (i 2016 i forhold til 2012) er spredt utover hele landet, med ett unntak: Det er langt mellom kommunene som kommer godt ut av utviklingen på Vestlandet nord for Rogaland. Ellers er det vanskelig å få fram et tydelig mønster. Den geografiske omfordelingen av tilskuddene forfordeler ikke noen bestemt region i landet. Samtidig har det lenge vært slik at det stadig blir færre bruk i Norge, og at støtten derfor fordeles på færre bønder. Vi ser en *konsentrasjon*, men så langt ikke en *sentralisering*.

Når man skal vurdere de funnene vi har kommet fram til, og virkemiddelutformingen generelt, er det viktig å være særlig oppmerksom på den sammensatte virkeligheten i landbruket. Hvordan bøndene opplever hverdagen og økonomien avhenger ikke bare av tilskuddene. Noen produksjoner har høy andel tilskudd og lav andel inntekt fra pris, for andre er det omvendt. Dessuten er det slik at enkelte typer bruk oftere har større andel av husholdsinntekten fra andre kilder, eller befinner seg i områder med gode arbeidsmarkeder. Dette er forhold som kan bidra til å forklare at deler av distriktslandbruket opplever mindre grad av optimisme enn omfordelingen av tilskudd skulle tilsi.

I fortsettelsen av disse observasjonene er viktige spørsmål hvorvidt omfordelingen av tilskudd 1) fører til mer norsk mat, 2) mer mat på norske ressurser, eller 3) en mer effektiv matproduksjon. For det første blir det neppe en høyere norsk matproduksjon – kanskje tvert imot; det som begrenser norsk matproduksjon nå er begrensinger i markedet på grunn av økende import, samt en for lav produksjon av storfekjøtt i forhold til markedet. Endringene i budsjettmidlene bidrar neppe til å løse dette.

For det andre blir det heller ikke mer mat på norske ressurser fordi en dreining i retning av større enheter leder til mer kraftfôrforbruk i husdyrproduksjonene, og økt nedlegging av de minste brukene med marginale arealer. Med mindre totalt areal i drift, blir mindre mat produsert med norske ressurser.

For det tredje; jordbruksproduksjonen vil nok fortsette å bli mer kostnads- og arbeidseffektiv, men den samlede arealeffektiviteten vil neppe kunne øke når mer areal går ut av drift. Med dagens teknologi legger det norske landskapet avgjørende begrensninger på hva man kan hente ut av de spredte jordflekkene vi har. Ny teknologi kan imidlertid gi økte muligheter også for småskala drift.

Oppsummert kan man, basert på en analyse av budsjettmidlene, konkludere med at budsjettmiddelbruken i jordbrukspolitikken har blitt lagt om til fordel for de store brukene. Effektene av dette er sammensatte og diskutabile, men dette er åpenbart i samsvar med regjeringens forståelse av «effektivt jordbruk». Vestlandet taper terreng, men det er ellers ikke noe tydelig mønster vedrørende hvilke distrikter som vinner på endringene i bruken av tilskuddsmidlene; vi har fortsatt landbruk (nesten) over hele landet.

Når man skal jobbe med kalibreringen av virkemidlene, er disse forholdene sentrale da de bidrar til å påvirke handlingsvalget til de aktørene som er viktigst for oppnåelsen av de landbrukspolitiske målene – bøndene.

6.2 Tiltak

Budsjettstøtten er avgjørende for å opprettholde nivået i norsk jordbruk, og den virker langt på vei bra i forhold til de målene som er satt. De positive effektene er resultat av gode balanserte ordninger utviklet og tilpasset over tid, i tett samhandling med bøndenes organisasjoner. Basert på vår analyse vil vi trekke fram to typer av tiltak. For det første er det noen grunnleggende forutsetninger for at politikken skal virke i retning av å nå målene. For det andre er det noen ting det kan være fornuftig å justere.

Forutsetninger:

1. Melkekvoteregionene er svært viktige for å hindre en for stor regional omstrukturering i melkeproduksjonen. Dette er igjen viktig for å bevare produksjonsmuligheter i ulike produksjoner rundt om i landet.
2. For å opprettholde matsikkerhet og matproduksjon over hele landet er det avgjørende at vi har et sterkt grensevern.
3. Budsjetstøtten kan neppe reduseres betydelig uten at det får store konsekvenser for oppnåelsen av de landbrukspolitiske målene. Støttenivået må derfor opprettholdes.
4. Investeringsvirkemidlene er viktige og bør ivaretas.

For å bedre måloppnåelsen i forhold til matsikkerhet og jordbruk i utsatte deler av landet kan det i tillegg være fornuftig å gjøre 3 korrigeringer:

1. Tilskuddssatser for Vestlandet, Agder og Rogaland utenom Jæren justeres opp, og/eller:
2. Det utvikles driftsvansketillegg og tilskudd for de mindre brukene.
3. Det bør utvikles ordninger for å styrke/stabilisere kornøkonomien – spesielt for matkorn.

Referanser

- Almaas, H. E. (2017). *De fylkesvise bygdeutviklingsmidlene. En evaluering av måloppnåelse*. (Mastergradsavhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet), H.E. Almaas, Trondheim
- Alsos, G. A., Ljunggren, E., & Pettersen, L. T. (2003). Farm-based entrepreneurs: what triggers the start up of new business activities. *Journal of small business and enterprise development*, 10(4), 435-443
- Arnoldussen, A., Forbord, M., Grønlund, A., Hillestad, M. E., Mittenzwei, K., Pettersen, I., & Tufte, T. (2014). *Økt matproduksjon på norske arealer*. Oslo: Agri Analyse
- Budsjettnemnda for jordbruket. (2017). *Utredning nr. 3. Resultatkontrollen for gjennomføring av Landbrukspolitikken* Oslo: Budsjettnemnda
- Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015*. Oslo: Finansdepartementet
- Finansdepartementet. (2005). *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. Oslo: Finansdepartementet Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_til_gjennomforing_av_evalueringer.pdf
- FAO - High-Level Expert Forum. (2009). *How to Feed the World in 2050* Hentet fra Rome http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf
- Forbord, M., & Vik, J. (2014). *Motivation for increased production among Norwegian farmers*. Paper presented at the The 11th European International Farming Systems Association (IFSA) Symposium,, Berlin https://www.researchgate.net/publication/285390196_Paper_IFSA_2014_Forbord_Vik_Workshop2-11
- 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. doi:10.1016/j.landusepol.2017.06.031
- Heggen, R., & Thanem, A. (2016). *Trender i norsk landbruk 2016 - Frekvensrapport* (5). Hentet fra Trondheim: <http://www.bygdeforskning.no/publikasjoner/trender-i-norsk-landbruk-2016-frekvensrapport>
- Høyre og Fremskrittspartiet. (2013). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet
- Landbruks- og matdepartementet. (2015). *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket*. Hentet fra Oslo: Landbruks og matdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet, & Norges Bondelag. (2017). *Jordbruksavtale 2016-2017*. Oslo: Statsministerens kontor Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d6d3a53911394c9680bd021aceb67280/jordbruksavtale-2016-2017---endelig.pdf>

- Landbruksdirektoratet. (2015). *Produksjonsregioner for kumelkkvoter, Rapport fra arbeidsgruppe (13)*. Oslo: Landbruksdirektoratet
- Landbruksdirektoratet. (2016). *Tilskudd til jordbruksforetak*. Hentet fra <https://www.slf.dep.no/no/tilskuddsbase/>
- Langørgen, A., Aaberge, R., & Løkken, S. A. (2015). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Lovdata. (2014). *Forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket. av 1 januar 2015*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1816>
- Meert, M., Huylenbroeck, G. V., T. vernimmen, Bourgeois, M., & Heck, E. V. (2005). Farm household survival strategies and diversification on marginal farms. *Journal of rural studies*, 21, 81-97
- Meld. St. 9 (2011-2012). (2011). *Landbruks- og matpolitikken: velkommen til bords*. [Oslo]: [Regjeringen]
- Meld. St. 11 (2016–2017). (2016). *Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20162017/id2523121/>
- Mohr, L. B. (1995). *Impact analysis for program evaluation* (2 ed.). California: SAGE publications
- Partssamensatt arbeidsgruppe. (2014). *Jordbruksarealer med driftsulemper*. Hentet fra Oslo: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/rapport_fra_partssammensatt_arbeidsgruppe_jordbruksarealer-med-driftsulemper.pdf
- Pettersen, I., Eriksen, L. Ø., Hval, J., Storstad, O., & Vik, J. (2009). *Tilslørt, virksom og treffsikker: evaluering av Bygdeutviklingsordningen* (Vol. 2009-4). Oslo: NILF, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket*.
- Riksrevisjonen. (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket. Dokument 3:12 (2009-2010)* Hentet fra https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2009-2010/Dokumentbase_Dok_3_12_2009_2010.pdf
- Ringdal, k. (2007). *Enhet og mangfold*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Statistisk sentralbyrå. (2016). *Strukturen i Jordbruket Seksjoon for primærnæringsstatistikk*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Steine, G., Nordlund, A., Vasaasen, A., & Pettersen, I. (2011). *Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren*. Nilf-notat, 2011/ 8. Oslo: NILF
- Storstad, O., & Vik, J. (2009). *Bygdeutviklingsmidlene og bonden. En delrapport om BU-midlenes effekt på bønders holdninger og tilpasninger. Norsk senter for bygdeforskning rapport 7/09*

- Tomlinson, I. (2013). Doubling food production to feed the 9 billion: A critical perspective on a key discourse of food security in the UK. *Journal of Rural Studies*, 29, 81-90. doi:10.1016/j.jrurstud.2011.09.001
- Vik, J. (2016). *Fôrproduksjon, strukturutvikling og landbrukspolitik*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning
- Winter, S. C., & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Aarhus: Hans Reitzels forlag