

Politiske rammevilkår for beitebruk før og nå

EDVARD VALBERG

Planteforsk, Vågønes forskingscenter

Naturgitte og politiske rammevilkår

Når vi snakker om rammevilkår for en produksjon eller produksjonsgrein tenker vi på en sum av ulike forutsetninger som må være tilstede for at eventuelle produsenter skal finne produksjonen økonomisk interessant i forhold til innsatsen, og i forhold til alternativ virksomhet.

Innenfor landbruket har vi i grovt sett to store klasser av rammevilkår:

1. De naturgitte rammevilkår er summen av vekstvilkårene, der klimafaktorene, jord, planter og andre vekstfaktorer inngår.
2. De politiske rammevilkår utgjør den sum av tilskott, subsidier og andre landbrukspolitiske tiltak som direkte eller indirekte påvirker valget av den produksjon det er snakk om.

De naturgitte rammevilkår viser en viss årlig variasjon, men innenfor bestemte geografiske områder med ensarta vekstvilkår, er de stort sett gitt. Utnytting av de naturgitte rammevilkår kan i begrenset omfang forbedres noe ved hjelp av forskning og tilpassing. I et system med ren markedsøkonomi, uten grenser og uten politiske inngrep vil det grovt sett bare være de naturgitte vilkår som utgjør rammevilkårene for de forskjellige produksjoner eller produksjonsgreiner.

Det er naturlig at de politiske rammevilkår har spilt en meget dominerende rolle i land der de naturgitte produksjonsvilkår har vært svake. Men for å utvikle romslige politiske rammebetingelser må en del sosiale likhetsideer ha hatt en viss gjennomslagskraft samtidig med at den generelle økonomi i samfunnet har vært rimelig god. Begge disse vilkår har for så vidt vært til stede i norsk etterkrigstid.

De politiske rammevilkår er i sin helhet basert på offentlige inngrep i næringsvirksomheten. Inngrepene har som oftest tatt sikte på å jevne ut forskjeller mellom ulike naturgitte produksjonsvilkår, og inntektsnivå. En hovedmotivering for å regulere eller stimulere landbruksproduksjonen, eller deler av denne, har vært hensynet til en viss sikring av landenes matforsyning.

For å illustrere forholdet mellom disse to hovedtyper av rammevilkår kan vi f. eks. tenke på produksjon av tomat. Det er uten videre klart at de naturgitte vilkår for tomatproduksjon i Europa er best i Middelhavslanene hvor tomatproduksjonen kan drives som åkervekst på friland. Dersom en vil ha tomatproduksjon under mindre gunstige betingelser enn de beste, må en ved hjelp av offentlige tiltak av ulike slag forbedre de

totale rammevilkår for tomatdyrkinga gjennom etablering og forbedring av de politiske rammevilkårene slik at produksjonen blir økonomisk interessant. Dette kan en gjøre gjennom handelsrestriksjoner, energistøtte, prissubsidiering osv. I prinsippet er det nesten ingen grenser for hvor langt en kan gå når det gjelder utvikling av politiske rammebetingelser. Det er således fult mulig å produsere tomat på Svalbard hvis en ønsker det og har råd til det. Men alle skjønner at da har en kommet for langt. En slik produksjon der de politiske tiltak ikke tar hensyn til naturgitte vekstvilkår er hverken effektivt eller økonomisk forsvarlig.

I praksis handler det derfor om å komme fram til et balanseforhold mellom naturgitte og politiske rammevilkår som gir en mest mulig effektiv utnytting av de naturgitte produksjonsvilkår, når en har tatt hensyn til forsyningsmuligheter, fraktutgifter, alternative produksjoner osv.

Dette balanseforholdet mellom naturgitte og politiske betingelser vil aldri være statisk. Endringer i denne balansen vil gjenspeile den gjeldende politiske evne og/eller vilje til å sikre en nasjonal matforsyning.

Her i landet har vi hatt en langvarig og stabil utvikling der de politiske rammevilkår har vært så romslige at vi ikke har behøvd å tenke noe særlig på hva markedet krever av faglig, teknologisk, arbeidsmessig og strukturell tilpassing. Bøndene kunne bare følge de landbrukspolitiske signaler, og dermed var inntektene sikret. Men slik er ikke virkeligheten lengre. De politiske vinder har snudd. Og vi befinner oss nå i en brytningstid hvor de politiske rammevilkår blir redusert og endret. Markedsøkonomi skal gjenninnføres og gjøres gjeldende for store deler av landbrukssektoren. Jordbruket skal bli mer fleksibelt og robust slik at det igjen kan fungere i et åpent marked. Dette ser ut til å være den politiske målsetning for framtiden, og dersom dette er riktig står vi i dag midt i oppe i en omfattende landbrukspolitisk snuoperasjon. Situasjonen er ennå så uoversiktlig at de som har ansvar for det som hender og kompetanse til å tolke konsekvensene av tiltakene ikke ønsker å gi uttrykk for sin oppfatning. Det er greit å ha det slik, men bønder, rådgivere og forskere kan ikke vente på sikre resultater av snuoperasjonen. De må forberede seg på nye vilkår og andre spilleregler, som kanskje vil kreve en betydelig driftsmessig omorganisering.

Naturgrunlaget er det samme som før, men de politiske rammebetingelser er under endring, og dette krever tilpassing. Derfor setter vi nå søkelyset på beitebruket som driftsfaktor, for å finne ut hvilke muligheter dette gir, og om det eventuelt er grunnlag for å endre vår holdning til beitebruk i norsk grovforsøk.

Historien

Historien er det ikke grunn til å bruke mange ord på, selv om beitebruk er en grunnleggende driftsform, kjent fra Abels tid i 1. Mosebok. Metodene fra den gang har stort sett ikke forandret seg mer enn det som måtte til som en følge av vinter og inneforing, når de gamle husdyrbrukerne nærmet seg polene. Beitinga foregikk alltid på samme måte, men under overgang til mer handelsjordbruk tidlig i dette århundre, begynte en i de tettbefolkte områder i Europa å gjødsle og dyrke beitemene for å få til en mer intensiv utnytting av arealene. Dette ble nærmest en faglig revolusjon som førte til en auka interesse for kulturbeite og beitespørsmål i hele Europa.

Selskapet for Norges vel ansatte beitekonsulenter som jobbet meget aktivt for utvikling av norsk beitebruk i en periode etter 1920. I 1930 overtok Selskapet for Norges vel Beiteforsøksgarden Apelsvoll, som etter den tid ble sentrum for beiteforskninga i Norge. I perioden fra 1930 til 1960 ble det gjennomført en grunnleggende og svært omfattende forskningsvirksomhet innen beitebruk. Statens forskningsstasjoner i landbruk deltok meget aktivt i denne virksomheten. I praksis ble beitebruk betraktet som en nøkkelfaktor i et husdyrhold der kravene til utnytting av naturressursene, auking av produksjonsvolumet og omsetning av produktene i et marked, var økende.

Arealene av fulldyrka og overflatedyrka beite auka i alle landsdeler fram til 1959. Da ble dette med beitebruk omvurdert både i forskning og praksis. Fra 1959 til 1989 ble arealet av fulldyrka beiter redusert fra 560 000 dekar til 260 000 dekar. Det er ca en halvering. Samtidig har det også vært en viss nedgang i arealet av overflatedyrka beiter, slik at det totale beiteareal nå er nede på 900 000 dekar eller ca. 10% av jordbruksarealet. Beitearealene er usikkert oppgitt og de er derfor sannsynligvis mindre enn hva statistikken viser. Oppgaver fra Husdyrkontrollen viser at beiteandelen i foret ble redusert fra 35 til 14% i tidsrommet 1959–1989.

Dette innebærer en omfattende nedlegging av beitebruk som driftsform her i landet. Det er bare på Jæren og i enkelte spredte miljøer ellers at driftsformen har overlevd, så Einar K. Time snakker med rette om en "Gløymd kultur".

Men dette er vel å merke bare noe som gjelder i Norge. I andre Europeiske land med avansert husdyrproduksjon som Skottland, England, Nederland og Danmark er beitearealene ikke bare vedlikeholdt, men beitebruket har her gjennomgått en ubrutt utvikling på linje med andre driftsgreiner, og når man her snakker om grasdyrking så er det sort sett beitedyrking en tenker på.

Brukernes argumentasjon

Denne markerte forskjell mellom oss og våre naboer når det gjelder vurdering og praktisering av beitebruk må ha konkrete årsaker. For å oppspore disse årsaker har jeg diskutert temaet beitebruk med bønder, både i Norge og i andre land, og man får aldri samme svar.

De mest vanlige argument mot beitebruk i Norge slår fast at vi ikke har store nok arealer til å kunne drive med beitebruk.

For mange norske bønder er dette i dag et reelt problem. I Europa ellers sier man bare at det går ikke an å ha flere dyr enn det arealgrunnlaget tillater. Så enkelt er det.

Det er videre et vanlig argument hos oss at vi ikke har jordtyper som er egna for beitebruk. I mange kystområder kan beiting på torvjord være vanskelig, men dette er ofte problemer som kan rettes på gjennom driftsopplegg og kulturtiltak. Det som en ellers ser, er at all jord kan brukes til beite når man anvender de kulturtiltak som behøves.

Et hovedargument mot beiting i Norge er at avlingsnivået blir for lite. Dette er også et reelt og riktig argument. Vekstsesongen er kort, utvalget av beitevekster er lite, og i tillegg til dette har vi som oftest et avlingstap på 25–50% som følge av beiting, sammenligna med fôr høsting. I våre naboland får vi derimot høre at moderne beiting gir store avlinger med gras av meget høg kvalitet.

Her i landet finner vi det driftsmessig enklere å høste og servere fôret til kyr som står inne, enn å la dem ta graset sjøl. Europeiske gårdbrukere finner det mye enklere og billigere å la beitedyra ta det meste av høstjobben. Hva som er den riktige vurdering i dette tilfelle er ikke godt å si, men løsningen vil vel ofte være preget av de holdninger en har til ulike arbeidsmetoder, de muligheter en har for investering i kostbare mekaniseringslinjer, tradisjon, osv.

Det hevdes videre at fôrutnyttelsen blir bedre når kyrne står i ro, mens de som driver med beitebruk står for motsatt syn, og de hevder dessuten at dyrehelsen blir merkbart bedre når kyrne går ute. Dette har kanskje vi hatt en viss tendens til å overse, og vi argumenterer gjerne med at gjennomsnittsalderen på våre produksjonsdyr har gått sterkt ned, og derfor spiller ikke dette hensynet noen særlig rolle.

I sum blir det ofte hevdet hos oss at beitebruk er svært arbeidskrevende. Det er vanskelig å beherske, og økonomien i det kan være tvilsom. I de fleste andre land der man driver med beitebruk er det en hovedkonklusjonen at beitebruk er den absolutt beste og billigste måte å produsere grovfôr på.

Det har i hvert fall slått meg at denne argumentasjonen som vi hører fra husdyrbrukere i Norge og f.eks. i Nederland, ikke bare er forskjellig, men i de fleste tilfelle til og med stikk motsatt. Og utviklinga innenfor beitesektoren har vist at vi også i handling har reagert helt motsatt.

Hvorfor denne forskjell i oppfatning og praksis? Hvorfor er erfaringa forskjellig i Norge og i resten av Europa? Har vi gjort en feilvurdering av beitebruket eller er det de andre som har tatt feil? Mitt svar er at ingen har tatt feil. Bønder tar sjelden feil i slike driftstaktiske regnestykker.

Forklaringen er at vi både i Norge og ellers i Europa har reagert fornuftig og riktig på spørsmålet om beitebruk som driftsform, men vi har reagert på helt forskjellige rammebetingelser og derfor ble resultatet forskjellig.

Ser vi nærmere på rammebetingelsene for beitedyrking vet vi at de naturgitte vilkår for beitedyrking stort sett har vært uforandret i historisk tid. Derfor må de endringer vi har registrert når det gjelder beitebrukets utvikling være et resultat av de politiske rammevilkår som landbruket har hatt i det tidsrom som har preget utviklinga.

Politiske rammevilkår i etterkrigstiden

Etterkrigstidens landbrukspolitiske kurs har uavhengig av forskjellige regimer stort sett ligget fast fram til begynnelsen av 1990-årene. Med utgangspunkt i en viss erfaring om hva matmangel innebar var det politisk enighet om å styrke selvforsyningsgraden samtidig som en ville satse på effektivisering av landbruksproduksjonen. Effektivisering av all produktiv virksomhet var resepten for utvikling av den såkalte velferdsstaten, og alle politiske partier stod som garantister for ideen.

Ved utviklingen av jordbruket bygde man på teorier og erfaring fra den generelle produksjonsteori. Resultatene fra industrisektoren var så gode at man uten videre mente at de også måtte gjelde for biologiske produksjoner innenfor jordbrukssektoren. De virkemidler man satset på for å effektivisere jordbruket var i hovedsak tilføring av kapital og industribaserte driftsmidler. Dette åpnet muligheter for en teknologisk utvikling innen jordbruket som man aldri hadde sett maken til. Ved hjelp av overførin-

ger fra det offentlige begynte man å overstyre etablering og produksjonsutvikling for å jevne ut forskjeller i de naturgitte vilkår, og for å løfte opp låge inntektsnivå i jordbruket eller deler av jordbruket.

De politiske rammebetingelser gikk ikke så langt at man begynte å dyrke tomater på Svalbard, men vi kom et godt stykke på veg. Fagområder som teknologi og økonomi ble prioritert opp mens økende problemer innen jord- og plantekultur ble oversett i lang tid.

Utviklinga i grovfôrsektoren ble sterkt preget av at fôrhøster og ensilering kom inn i stedet for høyberging. Dette auka arbeidskapasiteten betraktelig, og dermed kunne bonden auke dyretallet. Kraftfôrforbruket auka. Dette gav rom for auka korndyrking i sentralområdene, og det gav fôringsmessig underlag for en intensivert melkeproduksjon i utkantområdene. Brikkene i landbrukspolitikken passet på en måte inn i hverandre sjøl om den ikke var basert på noen særlig faglig eller biologisk forståelse. Men man kunne ikke bare auke kraftfôrforbruket i det uendelige. Kua var tass alt drøvtygger. Derfor la man forholdene til rette for å auke gjødselmengdene ved hjelp av mer og billig handelsgjødsel. I neste omgang fant man ut at beiting måtte være en urasjonell bruk av grasarealene ettersom vi utvilsomt fikk en bedre utnytting av gras set ved slåing og ensilering.

De politiske rammevilkår, slik de ble utformet etter 1960 var i godt samsvar med målsetninga om en rettlinjet velferdsutvikling, og dermed var både bønder og myndigheter vel tilfreds med tingenes tilstand.

Men resultatet av denne harmoniske modernisering av norsk landbruk i etterkrigstiden er at vi nå sitter tilbake med et arealintensivt og teknisk avansert, industripreget jordbruk, som var løsrevet fra, og ikke tilpasset for funksjon i et åpent marked. Minusposter forårsaket av faglig feilaktig praksis innen jord- og plantekultur ble dekket opp av stigende overføringer fra det offentlige.

Forbruket av maskiner, gjødsel, kraftfor og andre industrivarer var høgt. Husdyr ble nå i stigende grad mer oppfattet som produksjonsmidler enn som medskapninger, og bonden ble mer teknolog enn biolog.

Alt i alt ble ikke slutten på denne utviklingslinja særlig vellykket. Det kostet stadig mer å drive et høgkostlandbruk noe på tvers av gjeldende klimavilkår, biologiske begrensninger og økologiske sammenhenger. Det var ikke mulig å føre en slik politikk stort videre, og derfor kom snuoperasjonen som vi nå er midt inne i. Vi vet ikke stort om de nye rammevilkår, men vi skjønner at i forhold til en offentlig skjermet, støttet og styrt næring ser det nå ut til at vi ligger på en helt motsatt kurs, der markedsmechanismen skal bli grunnleggende for produksjonsutviklinga, og der eventuelle støtte-midler til landdistriktene vil bli tildelt etter helt andre kriterier enn før. Vi må regne med mindre støtte til produksjonsretta tiltak etter faste retningslinjer, og mer til ad hoc-prega og sentralstyrte tiltak med større politisk appell.

Dette var forhistorien og utviklingslinjene. Hvordan blir så rammebetingelsene for beitebruk i framtida? Hvordan vil bøndene vurdere de nye vilkår, og hvilken praksis vil bli valgt? Det vet vi ikke. Men vi vet at de politiske rammevilkår også i framtiden vil komme til å spille en avgjørende rolle for utviklingen av beitebruket som driftsgrein.

Effekter av nye politiske rammevilkår

Omlegging fra en beskyttet, styrt og støttet næring, til en næring som må opptre i et marked innebærer helt klart strengere økonomiske rammer. Under en slik synsvinkel vil det være meget aktuelt å veie gårdens egne ressurser f.eks. beitearealer eller mulige beitearealer opp mot innkjøpte produksjonsmidler som handelsgjødsel og kraftfôr; arbeidskrevende metoder mot lettvinne men kostbare og ressurskrevende metoder. En må også vurdere tidligere intensive driftsformer mot ekstensive- både i husdyr- og grovfôrsektoren. En slik økonomisk gjennomgang har mange vriene valg og vurderinger, men de må gjøres om en vil henge med. Undersøkelser til alle tider har vist at man neppe kan produsere et billigere og bedre fôr enn godt beitegras.

Det er vel ut fra denne erkjennelse at vi allerede er kommet godt i gang med å belyse de reelle muligheter som ligger i en renessanse for beitebruket. Vi forutsetter helt enkelt at overgang til mer markedsøkonomi og mindre offentlig støtte til produksjonsretta tiltak vil gjøre beitebruket like interessant i Norge som i andre land.

Fra 1.1. 1997 krever " Forskrifter for hold av produksjonsdyr" at disse skal ha muligheter for fri bevegelse i minst 8 uker. Påbudet gir muligheter for flere typer av løsninger. Men en må regne med at mange vil vurdere å komme i gang med en viss beitedrift i forbindelse med oppfylling av forskriften. En bør dessuten ha i minnet, at myndighetene i og med dette, har markert både interesse og vilje til å styre utviklinga på dette felt.

Tilskuddsordningene er en tredje faktor som bøndene må regne med ved vurdering og valg av driftsmetoder. Ut fra de signaler som myndighetene har gitt, er det klart at direkte støtte til forskjellige produksjoner vil bli redusert. Man vil i stedet satse på det en kaller for produksjonsnøytrale støttetiltak. Produksjonstilpassingen skal skje i markedet, og man vil ikke lengre bruke offentlige midler til å produsere mer matvarer en man trenger. Derimot er det mange politiske og idealistiske grupperinger som gjerne vil beholde kulturlandskapet med levende kyr og frodige blomsterenger som dessuten kan brukes til kaninhøy. Produksjonsnøytrale tilskudd kan tildeles på arealbasis og derfor betraktes som en stimulans for bonden i hans rolle som forvalter av bygdenes kulturlandskap. Dersom han er smart vil han sikkert finne ut at det høver veldig bra å kombinere virksomheten som forvalter av landskap med f.eks. beitebruk.

Om vi betrakter alt dette nye innenfor markedstenking, lover og forskrifter og tilskuddsordninger, under ett; ser vi at de til sammen utgjør et sett av politiske rammebetingelser som setter beitebruket i et langt mer gunstig lys enn det som de gamle politiske rammebetingelsene gjorde.

I hvilken grad norske bønder vil reagere på de nye vilkår, gjenstår å se, men vi er her for å få en oversikt over mulighetene. Først og fremst er vi interesserte i å se nærmere på våre naturgitte muligheter til å utvikle et lønnsomt beitebruk. Det er dette resten av informasjonsmøtet handler om.

Til slutt bør en være klar over at sjøl om vi skulle komme fram til at beitebruk under nye politiske rammebetingelser ser ut til å ha framtiden for seg, så er ikke en eventuell omlegging uten problemer. Vi har en del arvesynder å dra på.

Vi har for eksempel en bruksstruktur der svært mange husdyrbrukere ikke har muligheter til å følge de nye signaler. De har ikke jord nok til å drive et moderne

beitebruk med en tilsvarende besetning som tidligere. Bruksutbygginga gjennom 60- og 70- årene regnet ikke med beiting som driftsmetode. Man satset på å kanalisere husdyrproduksjonen ut til alle ytterkanter uten å sette store krav til jordarealer eller Jordkvalitet. Man bygde ut driftsbygninger til store besetninger uten at det var noen særlig mulighet for intern planteproduksjon på garden. Og sjøl om man satte visse krav til mulige dyrkingsarealer, så ble en stor del av disse arealene aldri dyrket, og mange av de arealer som ble dyrket ligger slik til de er lite høvelige til beite.

Slike bruk vil ha dårlige muligheter for å tilpasse seg den driftsform som vi nå aner konturene av. Derfor må bør politiske rammebetingelser aldri endres fort og fullstendig. Kostbar omstilling trenger tid.