

Masteroppgave

Jordbrukspolitikk, kulturlandskap og gjengroing

**Hvilke konsekvenser har jordbrukspolitikken
i perioden 1976-2012
hatt for kulturlandskapet?**

av

Lisbet Rustad

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på mitt masterstudie i Innovasjon og næringsutvikling ved Høyskolen i Lillehammer. Interessen for oppgavens tema; jordbrukspolitikk, kulturlandskap og gjengroing, har bakgrunn i min tilknytning til landbruket og min nysgjerrighet på norsk jordbrukspolitikk.

Arbeidet med masteroppgaven har vært spennende, utfordrende og krevende. Takk til min veileder Håvard Teigen, professor ved Høyskolen i Lillehammer, for god vekslings mellom nyttige innspill og konstruktiv kritikk av mitt arbeide.

Avslutningsvis vil jeg takke mine foreldre, Aashild og Thorstein og husets ungdommer, Åse, Kjersti og Teodor, for all hjelp og støtte her hjemme. Deretter vil jeg takke min gode venninne Ingeborg for korrekturlesing i slutfasen. Til sist vil jeg takke min greie sjef, Hanne-Gunn, for at du ga meg muligheten å skrive intensivt i perioder denne våren. Dere har alle sammen bidratt til at jeg kunnet bruke tid på å skrive ferdig denne masteroppgaven i en ellers travel hverdag.

Fåberg, 15.mai 2014

Lisbet Rustad

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG	5
DEL I TEORI OM KULTURLANDSKAP	8
1 INNLEDNING	8
1.1 INTRODUKSJON AV TEMAET	8
1.2 PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLINGEN	9
1.3 OPPBYGGING AV BESVARELSEN	9
2 KULTURLANDSKAP	10
2.1 BEGREPET KULTURLANDSKAP	10
2.2 BEGREPENE JORDBRUK, JORDBRUKSPOLITIKK OG MANGESYSLERI	11
2.3 HVORDAN PÅVIRKER JORDBRUKETS DRIFTSFORMER KULTURLANDSKAPET?	12
2.4 GJENGRØING AV KULTURLANDSKAPET	13
3 POLITISKE INNGREP I ET MARKED	15
3.1 ULIKE FORMER FOR MARKEDSSVIKT	15
3.2 KULTURLANDSKAP SOM FELLESGODE	17
3.2.1 TYPOLOGISERING AV FELLESGODER	17
3.2.2 ER KULTURLANDSKAPET ET RENT FELLESGODE?	18
3.3 KULTURLANDSKAP SOM EKSTERN VIRKNING	18
3.3.1 TYPOLOGISERING AV EKSTERNE VIRKNINGER	19
3.3.2 EKSTERN VIRKNING AV JORDBRUKSPRODUKSJON	20
3.3.3 TODELINGEN I IMMOBILE OG MOBILT AVGRENSEDE EKSTERNE VIRKNINGER	21
3.4 POLITIKK FOR PRODUKSJON AV KULTURLANDSKAP SOM FELLESGODE	22
3.4.1 POLITIKK FOR PRODUKSJON AV FELLESGODER	23
3.4.2 POLITIKK FOR PRODUKSJON AV EKSTERNE VIRKNINGER	24
3.4.3 POLITIKK FOR BYGDEUTVIKLING OG NYSKAPING	24
4 OBJEKTET BESTEMMER METODEN, OG METODEN FORMER OBJEKTET	27
4.1 Å FORSKE ER EN PROSESS	27
4.2 KVALITATIVT FORSKNINGSOPPLEGG: DOKUMENTANALYSE AV PROSESSDATA	28
4.3 VALIDITET	28
4.4 RELIABILITET OG REPRESENTATIVITET	29
4.5 KRITIKK AV UTVALGET	31
DEL II KULTURLANDSKAPETS Plass I JORDBRUKSPOLITIKKEN	32
5 OM JORDBRUKSPOLITIKKEN 1976-2012	32
5.1 TRE JORDBRUKSPOLITISKE MÅLSETTINGER	32
5.2 JORDBRUKET SOM EN POLITISK STYRT NÆRING	33

6	KULTURLANDSKAPET I JORDBRUKSPOLITIKKEN 1976-2012	37
6.1	KANALISERINGSPOLITIKK	37
6.1.1	HVA BETYR GEOGRAFISK ARBEIDSDELING FOR KULTURLANDSKAPET?	39
6.2	HVORDAN BLE KULTURLANDSKAPET VEKTLAGT?	40
6.3	POLITISKE VIRKEMIDLER FOR KULTURLANDSKAPET	41
6.3.1	KULTURLANDSKAPET SOM BLE ET FELLESGODE	44
6.4	KULTURLANDSKAP OG EKSTERNE VIRKNINGER	44
DEL III MULIGE VEIER VIDERE		47
7	UTVIKLINGSTREKK SOM SKAPER KULTURLANDSKAP	47
7.1	MILJØPOLITIKK SOM BIDRAG TIL VARIASJON I KULTURLANDSKAP	47
7.2	NEDBYGGING AV JORDBRUKSAREAL SOM EN TRUSSEL MOT KULTURLANDSKAP	48
7.3	NASJONALE TURISTVEIER, RASTEPLASSER OG BRUINSTALLASJONER	49
7.4	BYGDEUTVIKLING OG UTNYTTELSE AV BYGNINGSMASSE I KULTURLANDSKAP	49
7.5	ROVDYRFORVALTNING SOM TRUSSEL MOT BEITEDYR I UTMARK	51
7.6	FJERNING AV PRODUKSJONSKRAV I KULTURLANDSKAPSTILSKUDET	51
7.7	ÉN PROSENT ÅRLIG VEKST I NORSK MATPRODUKSJON PÅ NORSKE AREALRESSURSER	53
8	KULTURLANDSKAPENDE POLITIKK	58
8.1	MULIGE VEIER FOR ET ÅPENT KULTURLANDSKAP	58
8.1.1	OMLEGGING TIL BEITEBASERT HUSDYRHOLD	59
8.1.2	OFFENTLIGE BEVILGNINGER TIL KJØP AV KULTURLANDSKAPSPLEIETJENESTER	59
8.1.3	BYGDEUTVIKLING OG NYSKAPING	61
8.2	HETEROGEN ETTERSPORSEL MELLOM BY OG LAND?	62
8.3	IKKE PLEI LANDSKAPET FOR VÅR DEL, MEN FOR DERES EGEN DEL !	63
8.4	HVEM SKAL VEDLIKEHOLDE KULTURLANDSKAPET?	64
8.4.1	SKJØTSELSBONDEN OG MATPRODUSENTEN	65
8.5	BEVISSTGJØRING AV SAMMENHENG MELLOM MATPRODUKSJON OG KULTUR LANDSKAP	66
9	NOEN KONKLUSJONER – OG VEIEN VIDERE	68
9.1	HVILKE KONSEKVENSER HAR JORDBRUKSPOLITIKKEN I PERIODEN 1976-2012 HATT FOR KULTURLANDSKAPET ?	68
9.2	VEIEN VIDERE: HVILKE TILTAK KAN SKAPE KULTURLANDSKAP?	69
LITTERATURLISTE		72

OVERSIKT OVER FIGURER

FIGUR 1	RIVALISERING OG EKSKLUSJONSKOSTNADER	17
FIGUR 2	TYPOLISERING AV EKSTERNE VIRKNINGER	19
FIGUR 3	KULTURLANDSKAPETS TODELING MELLOM IMMOBILE OG MOBILT AVGRENSEDE EKSTERNE VIRKNINGER	21
FIGUR 4	BYGDEUTVIKLING OG NYSKAPING	25
FIGUR 5	POLITISKE MÅL OG VIRKEMIDLER FOR KULTURLANDSKAPET	44
FIGUR 6	KONSEKVENSER AV PRODUKSJONSVEKST VED REDUSERT ELLER ØKT IMPORT	53

Sammendrag

Landskap omgir oss overalt, om vi er i byen, på fjellet, ved sjøen eller på landet. Landskap er i kontinuerlig endring, og mange endringer er resultat av uavhengige enkeltavgjørelser. Eksempler er når en grunneier anlegger en parkeringsplass på en gressplen, eller det etableres sykkelvei til et nytt boligfelt, eller en gårdbruker slutter med husdyr på beite, og arealene gror igjen av uønsket vegetasjon. Effektene av hver enkelt avgjørelse behøver ikke være så stor, men i sum kan det over større områder, som på regionalt og nasjonalt nivå, gi store endringer i landskap. Det finnes mange typer landskap i Norge, og de kan deles inn i to hovedtyper: naturlandskap og kulturlandskap. Denne besvarelsen handler om kulturlandskap.

Jordbruket skaper gjennom sin matproduksjon kulturlandskap, og er samtidig en næring med sterk politisk styring. Formålet med besvarelsen er å drøfte sammenhengen mellom jordbrukspolitikken i Norge og kulturlandskapet. Dette er problemstillingen:

”Hvilke konsekvenser har jordbrukspolitikken i perioden 1976-2012 hatt for kulturlandskapet?”

Selv om jordbruksutviklingen er sterkt politisk styrt skjer produksjonstilpasningen også innenfor et marked. Derfor bygger det teoretiske rammeverket på to hovedargumenter som ofte gis for politiske inngrep i et marked. Det ene er for å rette opp markedssvikt. Det andre er når politiske prioriteringer gir et annet resultat enn markedsmekanismen. Etter å ha gjennomgått ulike former for markedssvikt konkluderte jeg med at for min problemstilling er eksterne virkninger og fellesgoder mest relevant. Jeg har kommet frem til at en utfordring for kulturlandskap er at det er et tilnærmet rent fellesgode. Fellesgoder kjennetegnes av at ”alle” ønsker det, men ”ingen” har nok insentiv til å produsere godet i tilstrekkelige mengder. Dette gir en stor sannsynlighet for at fellesgoder ikke blir produsert i tilstrekkelige mengder uten at det offentlige griper inn i markedet.

Empirien i besvarelsen er fra utvalgte stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og NOU fra Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og Handelsdepartementet og Miljøverndepartementet fra 1976-2012. I jordbrukspolitikken på 1970-tallet ble det tatt som en selvfølge at jordbruksproduksjonen opprettholdt kulturlandskapet. Senere kom de

første økonomiske virkemidlene til kulturlandskapet ved innføringen av areal- og kulturlandskapstilskuddet i 1989, til all jordbruksjord i drift. Dette tolker jeg dithen at politikerne begynte å tillegge jordbruksproduksjonen en merverdi; kulturlandskap, som ikke kom fram i markedsverdi på jordbruksproduktene. Jordbrukspolitikken har i perioden 1976-2012 gitt bøndene insentiv til å omstille seg fra allsidig planteproduksjon og husdyrhold, til spesialisering i større driftsenheter og mer transport av både innsatsfaktorer og sluttprodukt. De store gårdsbrukene har økt kravet til effektivitet og tatt i bruk større jordbruksmaskiner. Konsekvensene er at de minste og mest utilgjengelig arealene har gått ut av produksjon. Det har også blitt en spesialisering i husdyrholdet, som har også resultert i færre husdyr på beite. I dag er situasjonen volumproduksjon og nedbygging av produktive jordbruksareal i sentrale strøk. I utsatte deler av distrikts-Norge gror kulturlandskapet igjen av uønsket vegetasjon. Tiltak knyttet til gjengroing ble spesielt nevnt i siste meldingen til Stortinget om landbruks- og matpolitikken: *Velkommen til bords* (Landbruks- og matdepartementet 2011). Meldingen vektla at grovfôr- og beitebasert husdyrhold som et satsingsområde for å hindre fortsatt gjengroing av jordbruksareal. Det er dokumentert ved Bryn et al (2013) at i områder med mange dyr på beite er det mulig å holde vegetasjonen nede på ønsket nivå, men det må til en økning til i antall beitedyr for at det skal få optimal virkning. De siste års jordbruksoppgjør har ikke gitt indikasjoner på en satsing på beitebasert husdyrhold i større grad enn det som var tilfelle før 2011.

I besvarelsen er det sannsynliggjort at det offentlige i større grad enn i dag må stimulere til produksjon av kulturlandskap. Dette kan skje gjennom bevilgninger til kjøp av kulturlandskapstjenester. Det bør i den forbindelse etableres samarbeid mellom departement med fagansvar for miljø, landbruk og reiseliv, for å etablere en bred forankring for offentlige tiltak for å skape og pleie kulturlandskap. Tiltak kan være å satse på flere utvalgte kulturlandskap i jordbruket, og å inngå skjøtselsavtaler for hele områder. Det er også mulig å velge ut landskap, som er spesielt viktige for reiselivet, der avtaler om skjøtsel inngås mot en fastsatt godtgjørelse for arbeidet. Det er viktig at dette er ordninger der eiere av landbrukseiendommer i samme område inngår avtalene frivillig. Det fremmer måloppnåelse hos den enkelte. Samtidig er det viktig med økonomiske insentiver til jordbruksprodusentene for å ivareta kulturlandskapet i matproduksjonen. Spesifikke ordninger der krav til hva slags type landskap som ønskes er spesifisert, gir bedre resultat enn generelle ordninger. Det synes dokumentert at den jevne byboer ikke er klar

over at det er bøndene sin matproduksjon som skaper det særegne landskapet i bygde-Norge, og i sentrumsnære områder med jordbruk. Bevisstgjøring hos folk flest om sammenhengen mellom norsk matproduksjon og kulturlandskap kan gi en ny legitimering av jordbruket i Norge.

Del I Teori om kulturlandskap

1 Innledning

1.1 Introduksjon av temaet

Overalt omgis vi av landskap. Landskap byr på store variasjoner avhengig av om vi er på en utekafe i en by, på toppen av et fjell, i sjøkanten, går en tur i skogen eller kjører bil gjennom et jordbruksområde. Felles for alle landskap er at de endres over tid. Mange av endringene er resultat av enkelthendelser. En butikkeier utvider parkeringsplassen og asfaltere et grøntareal, en kommune anlegger en sykkelvei til et nytt boligfelt eller en gårdbruker slutter med sau, ingen vil leie beitearealet og det gror igjen av uønsket vegetasjon. Hver for seg behøver ikke effekten av hver enkelt avgjørelse å være stor, men i sum over større områder på regionalt og nasjonalt nivå kan enkeltavgjørelsene gi store endringer i ett landskap. I Norge disponerer eiere av landbrukseiendommer 77 prosent av landarealet, fordelt på 189 000 eiendommer (2010). Det vil si at avgjørelser som omfatter landbruksareal kan ha stor innflytelse på hvordan jordbrukets kulturlandskap endres. Litt over tre prosent av landbruksjorda er jordbruksareal, og disse arealene er spredt over et langstrakt land.

En av de som eier og driver en landbrukseiendom er undertegnede. Eiendommen ligger i området Hafjell-Hunderfossen og består av skog, jord og en stor bygningsmasse. I løpet av de siste 25 årene har Hafjell- Hunderfossen utviklet seg til å bli en helårs reise- livsdestinasjon, mens jordbruket i området i større grad har blitt et deltidsyrke. I tråd med denne utviklingen har også jordbruket på min eiendom endret seg fra å være et heltidsyrke med melkeproduksjon til et fjøs uten husdyr. Det er fremdeles husdyr på beite i sommerhalvåret, produksjonsarealene sås og høstes etter gjeldende regelverk, men melkeproduksjonen har blitt en del av en samdrift med to andre bønder. Selv om alle arealene høstes og beites har det kommet en stor utfordring: langs åkerkanter, ytterst på beiten og på de minste arealene gror det til med små grantrær og bjørk. Denne gjengroingen er til bekymring, fordi det føles som en umulig oppgave å holde arealene

fri for uønsket vegetasjonen i tillegg til nødvendig vedlikehold av gårdens mange bygninger. Siden gjengroing av kulturlandskapet også er et tema i deler av samfunnsdebatten har jeg valgt å skrive om jordbrukspolitik og kulturlandskap i denne masteroppgaven.

1.2 Presentasjon av problemstillingen

Tema i besvarelsen er kulturlandskap, og i hvilken grad jordbrukspolitikken har påvirket kulturlandskapet fra midten av 1970-tallet og fram til i dag. Formålet med besvarelsen er å drøfte sammenheng mellom jordbrukspolitik og kulturlandskap. Oppgavens problemstillingen er:

”Hvilke konsekvenser har jordbrukspolitikken i perioden 1976-2012 hatt for kulturlandskapet ?”

Å finne svar på hovedproblemstillingen gjøres gjennom empiri hentet fra utvalgte politiske dokument fra 1976-2012, som jeg mener viser skiftene i jordbrukspolitikken i denne perioden. I empirien legges hovedvekten på hvordan landbrukspolitiske dokument omhandler jordbrukets kulturlandskap, og på utviklingen i forståelsen av dette kulturlandskapet sin betydning som felles gode for samfunnet. Masteroppgaven omhandler det jeg mener er relevant for å besvare problemstillingene.

1.3 Oppbygging av besvarelsen

Besvarelsen er delt i tre deler. Del I omfatter kapittel 2-4, og er teoridelen i besvarelsen. I kapittel 2 foretar jeg en avgrensning av begrepene kulturlandskap og gjengroing. Kapittel 3 omhandler de to vanligste argumentene for politiske inngrep i et marked; å rette opp markedssvikt og når politiske prioriteringer gir andre resultat enn de markedskrefte ville gitt. I kapittel 4 begrunnes valg av dokumentanalyse av prosessdata som metode, og dens anvendelse. Kulturlandskapet sin plass i jordbrukspolitikken fra 1976-2012 tas opp i del II i kapittel 5 og 6. Kapittel 5 vektlegger de politiske beslutningene på 1970-tallet som har lagt føringer for jordbrukspolitikken fram til i dag. Kapittel 6 omhandler empiri fra de politiske dokumentene for å belyse endringer i vektlegging av kulturlandskapet. Del III omfatter kapittel 7-9. Kapittel 7 viser utviklingstrekk i dagens samfunn, og konsekvenser for kulturlandskap. I kapittel 8 legges det fram tiltak for å skape kulturlandskap. Siste kapittel inneholder noen konklusjoner.

2 Kulturlandskap

2.1 Begrepet kulturlandskap

Det finnes mange typer landskap i Norge. Det er vanlig å dele de inn i to hovedtyper: naturlandskap og kulturlandskap. Denne besvarelsen vektlegger kulturlandskap. I Norge omfatter kulturlandskap flere landskapstyper, for eksempel områder med intensiv jordbruksproduksjon, og landskap formet av ekstensiv jordbruksdrift, som fremdeles bærer preg av ekstensiv bruk. Begrepet kulturlandskap brukes gjerne om landskap formet av tradisjonell landbruksdrift, og som tydelig er påvirket av menneskers bruk og ressursutnyttning (Norderhaug et al 1999). Et kulturlandskap er skapt av menneskelig aktivitet, og gjenspeiler menneskets bruk av naturgrunnet på et enkelt sted. Det gir den enkelte region særpreg (Bryn og Flø 2012). Foreløpig avgrensning av kulturlandskap er at den menneskelige påvirkningen skiller det fra naturlandskap.

Ett element som skiller kulturlandskap fra naturlandskap er bygningsmassen. I Norge har det vært regionale forskjeller i bygningskulturens historie, for eksempel mellom hvordan hus tradisjonelt har blitt bygget i Gudbrandsdalen og på Sørlandet. Disse tradisjonene er formet gjennom århundrer etter tidenes idealer og tradisjoner. I tilknytning til de fleste jordbruksareal hører det til bygninger, for eksempel bolighus, fjøs og ulike lagerbygg, som ofte ligger i et tun i midten av jordbruksarealet. I tidligere tider ble det også satt opp små hus for å lagre høy på setervoller i fjellområdene, for å utnytte utmarksressursene. Utmarka har tradisjonelt vært en viktig beiteressurs for husdyr. Noe som gjør at også utmarka er et element i jordbrukets kulturlandskap sammen med skogsområder. Kulturlandskapet avgrenses i denne besvarelsen til: *Jord- og skogbruksareal med tilhørende tun og bygningsmasse, utmark, seterområder og beiteland i fjellområder*". I tråd med dette omfatter kulturlandskap det jordbrukspåvirkede landskap som strekker seg fra byer og til naturlandskap.

2.2 Begrepene jordbruk, jordbrukspolitikk og mangesysleri

Det er vanlig å bruke begrepene landbruk og jordbruk om hverandre. Ofte snakker man om *”landbruksnæringa”* mens man sier *”jordbrukets kulturlandskap”* (Rønningen et.al. 2005, s.2). Begrepet landbruk omfatter i denne besvarelsen jordbruk, skogbruk og utmark. Dette samsvarer med at mange gårdsbruk i Norge har en drift basert på ressurser fra både inn- og utmark samt skogbruk, noe som ikke er tilfelle i mange andre land (Rønningen et al. 2005). Jordbruk omfatter i denne besvarelsen dyrking av jord- og hagebruksvekster, samt husdyrhold, mens skogbruk er drift av skog. Jordbruk, hagebruk og skogbruk drives med utgangspunkt i en landbrukseiendom.

Landbrukspolitikken er en del av norsk næringspolitikk, underlagt Landbruks- og matdepartementet. I besvarelsen brukes hovedsakelig begrepet jordbrukspolitikk, da landbrukspolitikken omfatter hele næringen, mens jeg vektlegger jordbrukspolitikken. Norge har sammenlignet med mange andre land hatt en aktiv og distriktsvennlig landbrukspolitikk i perioden 1976-2012. Historisk sett har distriktpolitikken hatt en langsiktig hovedmålsetting om å gi en balansert utvikling mellom by og land, altså mellom ulike regioner (distrikt) i Norge (Teigen 1999). Hovedmålsettingen i distriktpolitikken har vært å redusere tilflytting fra distriktene til byer og bynære områder (politisk) og å gripe inn ved markedssvikt (samfunnsøkonomisk). Landbrukspolitikken har fram til nå hatt en overordnet målsetting om levende bygder og kulturlandskap gjennom et aktivt landbruk over hele landet (Rønningen et.al. 2012). Hovedmålsettingen i jordbrukspolitikken i perioden 1972-2012 har vært å opprettholde sysselsetting og bosetting gjennom geografisk arbeidsfordeling.

Store deler av norsk landbruk har alltid vært et mangesysleri der landbruk har blitt drevet i kombinasjon med andre typer næringer og inntektsgivende arbeid. Sammen med et generelt godt arbeidsmarked er livsgrunnlaget i distriktene i Norge mer solid og mangfoldig enn det som ofte er tilfelle i rurale områder i for eksempel Spania og Frankrike (Øian og Rønningen 2013). Siden 1990-tallet har det vært en økende bruk av virkemidler i landbrukspolitikk for å fremme alternativ næringsutvikling med utgangspunkt i landbrukseiendommer. Dagens jordbruk omfatter mer enn de tradisjonelle jordbruks-

produksjonene. Går man inn i tallmateriale hos de som driver jordbrukseiendommer i dag, kan man se en todeling i produksjonen. Det har skjedd en reduksjon av eiendommer som driver tradisjonelt jordbruk med rett til produksjonsstøtte. Det har blitt flere som utnytter landbrukseiendommen på nye måter med utgangspunkt i bygningsmasse, utmark, egen kunnskap og ressurser (Svardal 2009 og Lønning 2010, 2013). Landbrukspolitikken har i økende grad lagt til rette for å ta i bruk landbrukseiendommer på nye måter gjennom bygdeutvikling med satsing på reiseliv, ulike typer spesialproduksjon innen blant annet mat og grønn omsorg, fiske- og jaktturisme (Øian og Rønningen 2013).

2.3 Hvordan påvirker jordbrukets driftsformer kulturlandskapet?

I de siste hundre år har det funnet sted en intern migrasjon fra distriktene til byer og bynære strøk. Denne utviklingen har også påvirket primærnæringene. Fra 1959 til 2011 ble antallet jordbruksbedrifter redusert fra 198 000 til 45 000, og i samme tidsrom ble arbeidsinnsatsen redusert med 85 prosent (Rognstad og Steinset 2012). Den enkeltfaktoren som har gitt de største endringene i landbruket er trolig traktoren, som kom for fullt på 1950-tallet. Sammen med traktoren kom flere redskaper som gjorde menneskenes arbeidskraft overflødig. Tidligere ble det tyngste arbeidet utført ved hjelp av hest. Det var flere generasjoner på hver gård, og alle hadde sine bestemte oppgaver som skulle utføres i løpet av et år. I dag drives de fleste jordbrukseiendommer av en person, som skal utføre både praktiske og administrative oppgaver. Det er et synkende antall som velger gården som bosted, og som heltids- eller deltids arbeidsplass. I 2011 utgjorde jordbruket 1,8 prosent av total sysselsetting, og 0,3 prosent av brutto nasjonalprodukt i Norge. Omtrent en fjerdedel av inntektene kom fra husdyrprodukter (Rognstad og Steinset 2012). Jordbruksarealene i Norge forvaltes av de som eier landbrukseiendommene, og i dag bor omtrent 9 prosent av den norske befolkningen på en landbrukseiendom (Rognstad og Steinset 2012).

En økende andel av landbrukseiendommer med bolighus er ubebodde, eller er fritidseiendom. I 2010 var det 154000 landbrukseiendommer med bolighus, hvorav 21 prosent var ubebodd (Rognstad og Steinset 2012). Landskapet er i kontinuerlig endring, og mange av endringene skyldes enkeltavgjørelser som i sum kan gi store endringer i et landskap. Kulturlandskapet er avhengig av menneskelig aktivitet for å opprettholde ver-

diene i landskapet. Intensivering av produksjon og omlegging til mindre varierte driftsformer gjør at mye av den opprinnelige landskapsvariasjonen forsvinner (Øian og Rønningen 2013). Utviklingen i effektiviseringen av jordbruksproduksjon, som har gitt en nedgang i antall sysselsatte i jordbruket, har resultert i at jordbrukets kulturlandskap er i ferd med å gro igjen (Bryn og Misganu 2008, Landbruks- og matdepartementet 2011).

2.4 Gjengroing av kulturlandskapet

Kulturlandskapet endres i takt med strukturendringer og endringer i produksjonsformer. Tidligere var det et høyt antall beitedyr i inn- og utmark, og alle tilgjengelige ressurser ble utnyttet for å skaffe fôr til husdyr. Dette har gradvis endret kulturlandskapet. I mange hytte- og fjellområder kryper bjørkeskogen stadig lengre opp i fjellsidene. Tidligere åpne seterlandskap groir igjen av småbjørk og grantrær. Marginale jordbruksarealer, gjerne i nærheten av lauv- og granskog, dekkes av høyreist ugras og raskt voksende vegetasjon. Bildet på denne siden viser hvordan et grasdekt beite ved en granskog sakte



men sikkert dekkes av busker, nypekjerr, bringebær og bjørk. Denne suksesjonen betegnes gjengroing, og defineres som: *”en vegetasjonsdominert endringsprosess i et landskap, hvor det som regel går en suksesjon fra et åpent landskap via busker og kratt til en lukket skog av ulike utforminger”* (Bryn og Flø 2012, s.2).

Foto: privat

Det er generelt akseptert at gjengroing av kulturlandskapet skyldes endrede driftsformer i jordbruket, godt hjulpet av et varmere klima, og et redusert antall husdyr på beite. En annen faktor som bidrar til gjengroing av jordbrukets kulturlandskap er at mens næringen har hatt en nedgang i antall sysselsatte, har areal per gårdsbruk i aktiv drift økt betydelig. Hovedårsaken er at et økende antall eiere av jordbruksareal leier bort areal til gjenværende gårdbrukere. Sannsynligvis er det få eiendommer der hele jordbruksarealet er ute av drift, men det forekommer for avsidesliggende og tungdrevne arealer (Rognstad og Steinset 2012). Det tas i besvarelsen utgangspunkt i at det ikke er ønskelig med gjengroing eller gjengrodde jordbruksareal.

3 Politiske inngrep i et marked

I dette kapittelet legges det fram teori for å kunne drøfte sammenhengen mellom jordbrukspolitikk og kulturlandskap. Det er ofte gitt to hovedargument for at det offentlige kan gripe inn i et marked. Det ene er for å rette opp markedssvikt. Det skal jeg legge hovedvekt på i dette kapittelet. Det andre er når politiske prioriteringer er annerledes enn markedsmekanismen. I oppgaven begrunnes konsekvenser, spesielt av markedssvikt. Besvarelsen vektlegger produksjonsmålsettinger og målsetting om regional fordeling av produksjon, og politiske prioriteringer er tema i kapittel 5.

3.1 Ulike former for markedssvikt

Markedssvikt oppstår ved brudd på forutsetningene om frikonkurranse. Ved markedssvikt er det ikke samsvar mellom det som er best for den enkelte og det som er best for samfunnet. Offentlige inngrep kan forsvares hvis samfunnsøkonomisk gjenvinst blir større enn samfunnsøkonomiske kostnad, og hvis markedet ikke kan løse optimal tilgang og etterspørsel på egen hånd (Hope 2002; Teigen 1999; Mathiesen 1996). Hva som er beste tilpasning er gjenstand for politiske avveininger. For jordbruket sin del er disse diskusjonene en del av de årlige jordbruksoppgjørene. Teigen (1999) skriver om typer av markedssvikt som kan være relevante for distriktspolitikken i Norge. Det settes her likhetstegn mellom distriktspolitikk og jordbrukspolitikk, da begge deler omhandler politiske målsettinger for å gi en mer balansert utvikling i bosetting og sysselsetting mellom distrikt og sentrale strøk av Norge. Det er fire hovedformer for markedssvikt; eksterne virkninger, fellesgoder, imperfekt konkurranse (monopol) og informasjonsvikt. Alle har relevans for jordbrukspolitikken i Norge. Eksterne virkninger er indirekte virkninger av produksjon eller konsum som ikke prises i et marked (Gjølberg 1998). En indirekte virkning kan være positiv ved å gi samfunnet en gevinst, eller negativ ved å påføre samfunnet en ekstra kostnad. Siden eksterne virkninger ikke fanges opp av pris har ikke produsent eller konsument insitament til å ta hensyn til eksterne virkninger i produksjon eller konsum. Manglende insitament kan bidra til at det ikke blir produsert ønsket mengde av en vare eller tjeneste. Varer og tjenester kan vanligvis kjøpes og selges i et marked. Fellesgoder er kjennetegnet ved at slik prissetting er umulig eller pro-

blematisk. Dette er goder som karakteriseres av at det er høye kostnader forbundet med å ekskludere noen fra å bruke godet, samtidig som alle kan nytte godet samtidig. I et marked produseres ikke de goder det ikke er stor nok betalingsvillighet for blant konsumentene. Det er derfor stor sannsynlighet for at fellesgoder ikke blir produsert i tilstrekkelige mengder uten at det offentlige griper inn.

Ett vanlig argument for offentlig inngrep i et marked er ved konkurransesvikt eller imperfekt konkurranse. Et eksempel er en enkeltaktør som helt bevisst på grunn av sin størrelse i markedet påvirker til at prisen på en vare eller tjeneste blir satt for høyt fordi bedriften har monopol i markedet (Mathiesen 1996; Ringstad 2003; Teigen 1999). Flere mindre bedrifter som samarbeider kan også ha markedsrett. Stordrifts- eller samdriftsfordeler er spesielt synlige innenfor samferdsel og infrastruktur. Dilemmaet oppstår hvis markedet ikke etterspør mer enn det en produsent med stordriftsfordel produserer, og bedriften setter prisen for høyt. Dette er spesielt aktuelt i utkantregioner. En forutsetning for fullkommen konkurranse i et marked er at aktørene har full informasjon om forhold i markedet som har betydning for deres markedstilpasning. Slik er det sjelden. En form for informasjonssvikt er asymmetrisk informasjon. Noen har tilgang til informasjon som de av ulike årsaker ikke ønsker å dele med andre, og dette blir et hinder for at markedet skal fungere (Teigen 1999; Ringstad 2003).

Etter å ha gått igjennom ulike former for markedssvikt konkluderes det med at for min problemstilling ser eksterne virkninger og fellesgoder ut til å ha størst relevans. Begrunnelsen er at siden eksterne virkninger ikke påvirker produktpris, gis ikke konsument eller produsent insitament til å ta hensyn til disse virkninger. Noe som kan medføre at det ikke produseres ønsket mengde av ett gode. Goder det ikke er høy nok betalingsvillighet for i et marked blir heller ikke produsert i tilfredsstillende mengder. Det er derfor sannsynlig at det offentlige må gripe inn i et marked for å sikre at det produseres tilstrekkelige mengder av fellesgoder og eksterne virkninger.

3.2 Kulturlandskap som fellesgode

3.2.1 Typologisering av fellesgoder

Ett kjennetegn på et fellesgode er at det er vanskelig å fastsette en pris på det i et marked, og det er dermed vanskelig både å produsere og å selge et slikt gode. Andre økonomiske goder, for eksempel en hus eller et eple, er enklere å prise, kjøpe og selge i et marked. Det er vanlig å dele inn økonomiske goder etter grad av rivalisering og mulighet for ekskludering. Et gode kalles rivaliserende hvis en bruker av et gode kan utelukke en annens samtidige bruk av godet. For eksempel kan eieren av en enebolig (et privat gode) fritt velge hvem som skal få komme inn i huset. Det foretas en rivalisering ved å åpne døra for de som er ønsket, og låse døra for andre personer. En eksklusjonskostnad er hva det koster å hindre noen i å nytte et gode. Denne kostanden er lav for å stenge noen ute fra en enebolig.

	Eksklusjonskostnader	
Rivalisering	Enebolig	Fellesbeite
	Urtehage	Skogsti

Figur 1. Rivalisering og eksklusjonskostnader. Utgangspunkt i Forberg (2009, s. 63).

Et gode som er ikke-rivaliserende kjennetegnes av at om en bruker godet har det ikke noen innvirkning på en annens konsum av godet, fordi det brukes ikke opp. En sti i skogen er et ikke-rivaliserende gode. Alle kan nytte skogstien like mye, (nesten) uansett for mange andre som går langs stien samtidig. Et fellesbeite er rivaliserende fordi bare et bestemt antall dyr kan beite der på samme tid. I en urtehage gjelder de samme prinsipper for ekskludering som i en enebolig. Det er enkelt å stenge porten når hagen er full, og de som kommer sist vil ikke komme inn. Til forskjell fra en enebolig er urtehagen åpen for alle. Det er lave eksklusjonskostnader for å hindre noen i å slippe dyr på fellesbeite, mens det er nærmest umulig å krevne betaling fra noen for å nytte en skogsti.

Dette er regulert av allemannsretten, som gir alle fri rett til å gå i skogen, og grunneier kan ikke hindre noen i gå langs en sti i eller pålegge noen til å betale for å bruke stien. Fellesgoder karakteriseres ved at det innebærer høye kostnader å ekskludere noen fra å bruke godet, samtidig som alle kan nytte godet samtidig. Forskjeller i grad av rivalisering og ekskludering mellom godene gir ulike utfordringer i produksjonen av goder. Det blir diskutert i del 3.2.2 om kulturlandskapet er et fellesgode.

3.2.2 Er kulturlandskapet et rent fellesgode?

Kjennetegnet på et rent fellesgode er at det er ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende. Et klassisk eksempel i faglitteraturen er en fyrlykt. Alle båter som passerer en fyrlykt på en holme ser lyset, og alle båtene kan nytte lyset samtidig. Det er nesten umulig å ta betaling fra de forbigående båtene for å produsere lyset, fordi det er for dyrt å ha en kystvakt som kontrollerer at alle har betalt. Kulturlandskap er en sentral del av problemstillingen i denne oppgaven. Kan ett kulturlandskap sees på som et rent fellesgode? Kan man hindre noen fra å nyte ett landskap, der nytten ligger i de menneskeskaptene variasjonene i landskapet? Og kan man på samme tid både hindre noen i å nyte et kulturlandskap, mens andre har fri tilgang? Jeg mener at man ikke kan hindre noen i å se på et kulturlandskap, for eksempel langs en bilvei, og den enes bruk begrenser ikke andres bruk av godet. Det er for høye kostnader forbundet med å etablere betalingsordninger for å hindre noen tilgang til kulturlandskap. Det er vel heller ikke ønskelig å nekte noen tilgang. I lys av dette kan kulturlandskap sees på som et tilnærmet rent fellesgode.

3.3 Kulturlandskap som ekstern virkning

I kapittel 2 ble kulturlandskap definert til å være landskap som er tydelig påvirket av menneskers bruk og ressursutnytting til forskjell fra naturlandskap. I forrige avsnitt kom jeg fram til at kulturlandskap kan sees på som et tilnærmet rent fellesgode. Denne delen av besvarelsen omhandler eksterne virkninger av jordbruksproduksjon, der kulturlandskapet er en av flere eksterne virkninger. Eksterne virkninger blir definert som negative eller positive indirekte virkninger som ikke kommer til uttrykk i kostnad eller pris på en bestemt aktivitet. For eksempel er kulturlandskap en ekstern virkning av jordbruksproduksjon, men en bonde har ikke mulighet for å selge kulturlandskap som en vare i et

marked. Eksterne virkninger er markedseksterne (Ringstad 2011). En indirekte virkning kan være positiv ved å gi samfunnet en gevinst, eller negativ ved å påføre samfunnet en ekstra kostnad. Aktiviteten utføres enten av en produsent eller en konsument (Ringstad 2011;Teigen 1999). Eksterne virkninger gir ikke produsent eller konsument insitamenter til å ta hensyn til eksterne virkninger i sin produksjon eller sitt konsum(Ringstad 2003; Teigen 1999). Manglende insitamenter kan bidra til at det ikke produseres ønsket mengde av en vare, jfr. utfordringer i dagens jordbruksproduksjon i forhold til gjengroing.

3.3.1 Typologisering av eksterne virkninger

Det er vanlig å klassifisere eksterne virkninger i faglitteraturen etter (A) hvordan konsum påvirker konsum og produksjon, og (B) hvordan produksjon påvirker konsum og annen produksjon. Denne klassifiseringen deler eksterne virkninger inn i åtte typer; fire typer positive og like mange negative (Ringstad 2011). En annen måte å systematisere eksterne virkninger er å bruke Teigen (1999) sin klassifisering i mobile og immobile eksterne virkninger. Mobile eksterne virkninger følger vare eller tjeneste, og kan for eksempel være kunnskap eller teknologi knyttet til produksjon eller bruk av en vare. Immobile eksterne virkninger er geografisk avgrenset og sprer seg utover fra et fast punkt; en produsent eller konsument, og har størst virkning der de produseres eller konsumeres. Figur 2 nedenfor er en skjematisk framstilling av noen eksterne virkningene i samfunnet.

	Mobil	Immobil
Positiv	Biers pollenspredning	Vaksinering Sunn livsstil Skogsbilvei til fritidsbruk
Negativ	Forurensing av luft og vann	Tobakksrøyk Fritidskjøring som hindrer næringstransport Oljeutvinning på fiskefelt

Figur 2: Typologisering av eksterne virkninger. Med utgangspunkt i Teigen (1999) og Ringstad (2011).

Bihold med produksjon av honning i et fruktdyrkingsområde bidrar til bedre spredning av pollen hos de som dyrker frukt og andre som for eksempel dyrker potet, og er et eksempel på en positiv mobil ekstern virkning fra en produsent. En person som vaksinerer seg mot en smittsom sykdom gir en positiv ekstern virkning til sine omgivelser, fordi det også gir økt beskyttelse for andre. Et velutviklet vaksinasjonsprogram i et samfunn kan utrydde uønskede sykdommer som for eksempel tuberkulose. Å ha en sunn livsstil kan gi en positiv ekstern virkning for en arbeidsplass, fordi det (ofte) reduserer sykefravær og er positivt for samfunnet. En skogsbilvei som også kan brukes til rekreasjonsformål er et eksempel på en positiv ekstern virkning av landbruksproduksjon.

Hvis man ved fritidskjøring til hytta forhindrer transport av tømmer ut av en skog er det et eksempel på en negativ ekstern virkning av privat forbruk. Klassiske eksempel i faglitteraturen på negativ ekstern virkning er forurensing av luft og vann. Luftforurensing følger luftstrømmer og kan spre seg vidt utover, mens tobakksrøyk gir kun redusert innåndingsluft for de som er i samme rom. Vannforurensing følger vassdrag. Ta for eksempel en elv, hvor et bryggeri ligger øverst i elva og lengre ned ligger flere husstander. Bryggeriet slipper fra sin produksjon ut avfallsvann med for mye nitrogen. Dette forurenser drikkevannet for de som bor langs elva, men endrer også kulturlandskapet ved at busker og trær får for mye gjødsel og elvebredden gror igjen. Forurensingen er en negativ mobil ekstern virkning av bryggeriets virksomhet. Oljeutvinning på et fiskefelt er eksempel på at en aktørs produksjon kan gi negative immobile eksterne virkninger for fiskere i samme område (Ringstad 2011). I besvarelsen vektlegges eksterne virkninger knyttet til produksjon. Det vil si virkninger av jordbruksaktiviteter på samfunnet for øvrig. Det vil også bli sett på virkninger (konsekvenser) av jordbruksaktivitet for andre produsenter. I figur 3 i delkapittel 3.3.3. vises eksempler på at kulturlandskap både kan være en immobil og en mobil ekstern virkning av jordbruksproduksjon.

3.3.2 Ekstern virkning av jordbruksproduksjon

Kulturlandskapet er et typisk eksempel på en ekstern virkning. Det er matproduksjon som er primær oppgaven for jordbruket. Jordbrukets kulturlandskap har blitt til gjennom bøndernes utnyttning av ressursene på sine gårdsbruk, og er ikke noe bonden har primærfokus på i sin matproduksjon. I de områdene av Norge hvor det dyrkes gras, korn og

grønnsaker, og bygningsmassen er i aktiv bruk møtes vi av det de fleste av oss definerer som et åpent og trivelig kulturlandskap. Her er det allment akseptert at kulturlandskapet er en positiv del av landskapet i Norge. En trend i dagens jordbruk er en økende andel produktivt jordbruksareal som leies bort til aktive matprodusenter (gårdbrukere). Leiekontraktene kan være av kortere eller lengre varighet, men siden den som driver jorda ikke eier den, er man gjerne ikke så påpasselig med drenering og jevnlig vekstskifte. I tillegg er det (ofte) de best arronderte arealene som noen er villige til å leie. I kulturlandskapssammenheng brukes, som tidligere beskrevet, begrepet gjengroing om uønsket vegetasjonen som vokser opp på uønskede steder. I disse områdene blir gjengroing en negativ del av kulturlandskapet. Det konkluderes med at kulturlandskap både kan være en positiv og en negativ ekstern virkning av jordbruksproduksjon. Et åpent og velstelt kulturlandskap vil i denne oppgaven bli behandlet som en positiv ekstern virkning av tradisjonell jordbruksproduksjon. Mens det motsatte; et kulturlandskap som preges av gjengroing vil bli behandlet som en negativ ekstern virkning av dagens jordbruksproduksjon.

3.3.3 Todelingen i immobile og mobilt avgrensede eksterne virkninger

Delkapittel 3.1.1 konkluderte med at eksterne virkninger knyttet til produksjon er relevant i for oppgavens problemstilling. Det vil si virkning av jordbruksproduksjon som ikke er regnet inn i produktpris. Figur 3 nedenfor illustrerer eksempler på immobil og mobil spredning av eksterne virkninger, og hvordan det kan påvirke kulturlandskapet.

Spredning Virkning	Mobil (funksjonell)	Immobil (territoriell)
Positiv ekstern virkning	* Binding av Co2 (i skog)	* Produktivt jordbruksareal * Geiter på beite
Negativ ekstern virkning	* Kraftfôrkjøp(import) mono-kulturlandskap *Internasjonal arbeidsdeling.	* Mono- kulturlandskap

Figur 3: Kulturlandskapets todeling i immobile og mobilt avgrensede eksterne virkninger. Med utgangspunkt i Teigen (1999).

I figuren ovenfor er jordareal i aktiv bruk et eksempel på en positiv immobil ekstern virkning. Det høstes årlig gras eller korn av areal og husdyrbønder slipper små- og storfe på inn- og utmarksbeite. Denne type jordbruksdrift gir et variert kulturlandskap med gårdstun, beiter, grasdekte jorder og kornareal. Motsatsen er kulturlandskap der variasjonen er minimal. Vår norske topografi gir ikke grunnlag for et jordbruk med milevis av kornåkre, men vi har områder med mye skog og liten bebyggelse. Det kan oppleves som monotone kulturlandskap, og være eksempel på en negativ immobil ekstern virkning av skogbruk. En positiv mobil ekstern virkning er skogens binding av Co_2 ¹. Geit er eksempel på et husdyr som i tillegg til gras spiser busker og kratt. Geit er derfor bedre egnet enn annet små- og storfe til å holde areal fritt for uønsket vegetasjon, og er et eksempel på en positiv immobil ekstern virkning.

I dagens husdyrproduksjon er kraftfôr en essensiell del av fôrseddelen til melkeku, svin og kylling. Kraftfôr består i tillegg til korn av importerte proteinkilder som soya og raps. I de eksporterende landene dyrkes det samme sort soya og raps over store landområder, som både gir lav artsrikdom og liten variasjon i kulturlandskapet. Det gir også en internasjonal arbeidsdeling og spesialisering; råvareproduksjon av innsatsfaktorer i andre land og videreforedling i Norge. Kulturlandskapet er en immobil ekstern virkning, som kan være både positiv og negativ for andre næringer. Den er sannsynliggjort gjennom forskning på jordbrukets kulturlandskap at for reiselivet er det positivt med kulturlandskap som oppleves som ekte av den som besøker området (Bryn et al 2013).

3.4 Politikk for produksjon av kulturlandskap som fellesgode

Det offentlige kan gripe inn i et marked ved markedssvikt, men også når politikere ønsker å oppnå bestemte politiske målsettinger. Kapitlet har hittil vektlagt inngrep i markedet som følge av markedssvikt. Denne delen vil ta for seg politiske beslutninger. Når politikerne ønsker å oppnå bestemte politiske målsettinger som ikke markedet selv kan løse, kan det offentlige gripe inn med finansielle virkemidler som skatter, avgifter, overføringer og subsidier. Det er også en mulighet at det offentlige kan ta over produksjonen, og foreta en mest mulig samfunnsøkonomisk tilpasning av produksjonen (Ringstad

¹ Co_2 bindes i tre som vokser, og frigjøres først når det brennes opp. Co_2 er også i bundet form hvis det omdannes til for eksempel papir eller viskose.

2011). I Teigen (1999) defineres næringspolitikk til å være politikk for å påvirke enkelt næringer, og politikk for å påvirke forholdet mellom næringer. Det er flere typer politiske virkemidler, som kan brukes for å oppnå politiske målsettinger. Det er finansielle virkemidler, som skatter, avgifter, overføringer og subsidier. Det kan skje gjennom offentlig produksjon av fellesgoder og eksterne virkninger, og offentlige inngrep og reguleringer i privat sektor. Jordbruk er en del av privat næringsvirksomhet. Det kan også gjøres gjennom penge- og kredittpolitiske virkemidler, der ett eksempel er bunnfradraget i jordbruket.

I forhold til problemstilling i denne oppgaven er alle virkemidlene relevante i forbindelse med produksjon og opprettholdelse av fellesgodet kulturlandskap som en positiv ekstern virkning av jordbruksproduksjon. Det er politiske avveininger som ligger bak hvilke virkemidler som tas i bruk gjennom de årlige jordbruksforhandlingene. Her foretas en fordeling mellom budsjettstøtten, som er direkte tilskudd fra det offentlige, og den delen som kan tas ut via målpriser (maksimal pris) på jordbruksvarer i markedet.

3.4.1 Politikk for produksjon av fellesgoder

En sentral utfordring ved produksjon av fellesgoder i et marked er eksterne virkninger og manglende insitament hos produsent til produksjon av fellesgoder. Kulturlandskap er et ”biprodukt” av tradisjonell jordbruksproduksjon. Dette gir utfordringer i forhold til opprettholdelse av jordbrukets kulturlandskap for hvem skal betale for produksjon av kulturlandskap? Nedenfor vises det til eksempel fra reiselivet for finansiering av fellesgoder. Et dilemma ved finansiering av fellesgoder er gratispassasjerproblematikken. Det vil si at man nyter godt av et gode uten selv å betale, og lar andre ta kostnaden, noe som forhindrer effektivt samarbeid (Cappelen 1999). Det er et manglende insitament hos en potensiell forbruker til å være med og betale for produksjon av godet, fordi godet vil bli produsert uansett hvis noen andre trenger det mer enn vedkommende selv. Et klassisk eksempel i reiselivet er finansiering av skiløyper på en vinterdestinasjon. Skiløyper blir ofte finansiert ved spleiselag mellom reiselivsbedriftene på stedet, kommunale tilskudd, og frivillige bidrag fra for eksempel hytteeiere. I en rekke andre land er det innført lov-pålagt omsetningsavgift, ofte kalt Kurtax, som legges på gjestens regning. Gjesten er med og betaler for fellesgoder, og prinsippet er at bidraget fra gjestene skal brukes til tiltak (fellesgoder) som kommer gjesten til gode. Dette bidraget skal komme i tillegg til

midler fra reiselivsnæringen. Siden ordningen er lovpålagt unngås gratispassasjerproblemet (Innovasjon Norge 2013). I Norge har Kurtax vært foreslått som en frivillig ordning der overnattingsgjester betaler et lite tillegg i prisen for betaling av skiløyper og turstier, men dette har ikke fått stort gjennomslag. Forslag til tiltak for finansiering av kulturlandskap kommer i kapittel 8.

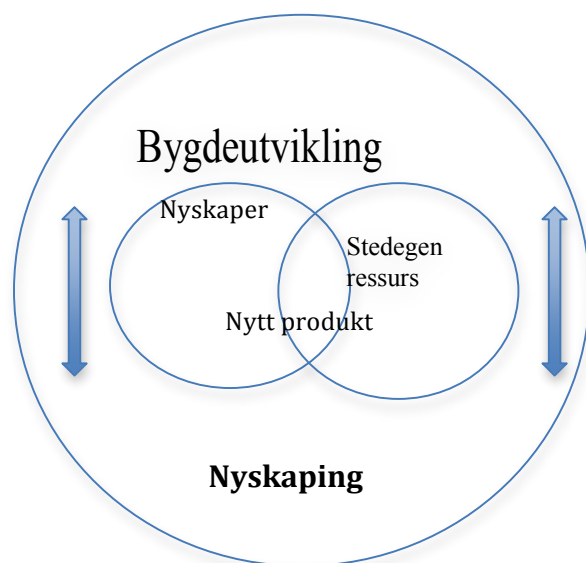
3.4.2 Politikk for produksjon av eksterne virkninger

Målsettinger for denne type politikk er å stimulere til produksjon av positive eksterne virkninger, og demper produksjon av de negative. En velkjent virkemiddelstrategi er å bruke subsidier til å stimulere til produksjon av varer og tjenester med positive eksterne virkninger, og avgifter for å redusere produksjon av de varer og tjenester med virkninger som ikke er ønskelig (Teigen 1999). I jordbruket foretas avveininger mellom subsidier og avgifter i de årlige jordbruksoppgjørene. For eksempel gis det støtte til produksjon av kulturlandskap gjennom kulturlandskapstilskudd til alt jordbruksareal i produksjon, mens man må betale en avgift (inkludert i produktpris) for å bruke kjemiske plantevernmidler i bekjempelse av uønsket vegetasjon langs åkerkanter. Dette for å forhindre unødig bruk og forurensing.

3.4.3 Politikk for bygdeutvikling og nyskaping

Endringer i driftsmetodene i jordbruket har gitt behov for å utvikle nye muligheter for inntekt og sysselsetting i distrikts-Norge. Utgangspunktet har vært og er uutnyttede økonomiske ressurser, som for eksempel bygningsmasse, menneskelige evner, kunnskap og kulturlandskap. Bygdeutvikling er alt som kan utvikle bygdene, for eksempel etablering av ny næringsvirksomhet. Det kan skje i tilknytning til en landbrukseiendom, og påvirke kulturlandskapet på denne eiendommen. Bygdeutvikling kan også skje utenom landbruket og ha innvirkning på kulturlandskap. Ett eksempel blant mange andre er skianlegget Hafjell. Både selve skianlegget og hytteområdene i Hafjell påvirker bygda og næringsutviklingen. Skianlegget ligger i jordbrukets kulturlandskap, og hyttene i overgangen mellom bygda, skogen og høvfjellet.

En som har forsket mye på nyskapende mennesker i distrikts-Norge, og som selv har vært en katalysator i mange bygdeutviklingsprosjekter er Dag Jørund Lønning. Han har bragt inn begrepet "nyskaping" i bygdeutviklingstematikken. Nyskaping handler om den indre drivkraften til å skape hos et menneske. Lønning hevder at sentrale element i all bygdeutvikling er kunnskap, informasjon og dialog med likesinnede. "Nyskaping handler om mot, kreativitet og idéutvikling, men ikke minst om nettverksbygging og læring" (Lønning 2013 s. 13). Lønning hevder at det som trengs for å oppnå utvikling er entreprenører (nyskaper) som kan konvertere lokale ressurser til en vare som er omsettelig i et marked. Bygdeutvikling er å lete fram rustikke godbiter fra bygdemiljø som kan være egnet til å vekke interesse hos et urbant sentrum². Svoldal (2009) viser til forskning på bygdeutvikling i Europa der særpreg er en sentral faktor for å lykkes. Densom klarer å finne fram til det unike lokale, enten det er kultur, menneskelige ressurser eller natur, og som samtidig klarer å videreutvikle det, har store muligheter til å lykkes i ei tid der mange er på leting etter spesielle opplevelser.



Figur 4: Bygdeutvikling og nyskaping (med utgangspunkt i Lønning 2010, 2013).

Figur 4 illustrerer koblingen mellom nyskaper og bygdeutvikling, der et nytt produkt kan oppstå der stedegen ressurs møter nyskaper. Nyskaping går mot bygdeutvikling, og

² Tankene er hentet fra: *Invitasjon. Forskergruppa NORSKE ROM, UiB, arrangerer nettverkskonferanse med utgangspunkt i temaet bygd og bygdeutvikling 2.-3. Nov. 2009* www.org.uib.no/norskerom/docs/NR-konferanse-invitasjon.doc Sist lest 4.februar 2014

bygdeutvikling tilbake til nyskaping. Det hele går i en sirkel. Det sentrale er nyskaperen, som evner å utnytte det stedegne (Lønning 2010, 2013). Vekstkraften i et samfunn kommer nedenfra mener Lønning (2013). Den kreative evnen i samfunnet hos enkeltmennesker bidrar til at utnyttelse og foredling skjer på stadig nye måter. I følge Lønning (2010) må tre innsatsfaktorer være på plass i et nyskappingsprosjekt. Først og fremst må nyskaperen ha kunnskap om bygdeutvikling og verdiskaping, dernest investeringsmidler til infrastruktur og til sist kunnskap om det spesielle temaet som vektlegges i prosjektet. En nyskaper må ha evnen til å kunne sjonglere mellom alle tre elementene for å kunne lykkes. Et eksempel på et nyskappingsprosjekt er å bygge om et fjøs for storfe til et lager for innbo. Skal et slikt prosjekt lykkes må fjøseieren vite hva som er ønskelig å oppnå av verdiskaping (leie ut ”bur” til innbo for å videreutvikle gården til dagens behov), ha en plan på hvordan dette skal skje (rive ut alt innvendig i fjøset, og sette inn nytt inventar, markedsføre tilbudet), og ha lage en finansieringsplan (for eksempel Bygdeutviklingsmidler og lån i bank). Sjelden inntreffer fasene samtidig, som oftest må ny kunnskap innhentes på grunn av utfordringer underveis i prosjektet. Mange nyskaperere kunne hentet inntekt på langt enklere vis enn gjennom bygdeutviklingsprosjekt, men det er skapertrangen som ”vinner” og gir den livgivende livsgleden. En nyskaper sitt primære ønske er å følge sin indre driv til å skape og bygge opp en arbeidsplass som gir økt livsglede for seg selv og sine. En nyskaper motiveres ikke av penger (Lønning 2010 og Eggum et al 2012). Det som i følge Lønning (2013) kan hindre en nyskaper i sin nyskaping er at prosjekt skal passe inn i ett A4-formatet. Det må for eksempel utarbeides en forretningsplan, for å kunne få finansiering via det offentlige virkemiddelapparatet, som for eksempel Bygdeutviklingsmidler fra Innovasjon Norge.

Den som klarer å finne fram til det unike lokale, enten det er kultur, menneskelige ressurser eller natur, og som samtidig klarer å videreutvikle det, har store muligheter til å lykkes i ei tid der mange er på leting etter spesielle opplevelser. Natur- og kulturbasert nyskaping påvirker kulturlandskapet ved å utnytte de stedegne ressursene. Bygdeutvikling og nyskaping kan for eksempel gi nye bruksmåter til eksisterende bygningsmasse i jordbruket.

4 Objektet bestemmer metoden, og metoden former objektet

Dette kapitlet om metode gjør rede for de valg som er gjort i forskingsprosessen, og hvordan jeg har gått fram for å finne svar på problemstillingen. Den gjenspeiler utviklingen fra begynnelse til slutt. Det forløsende for meg i skriveprosessen var da jeg oppdaget at: ” *Objektet bestemmer metoden, og metoden former objektet*” (Andresen et al 2012 s. 87). Metode er et redskap til å forstå et bestemt fenomen (Andresen et al 2012), og metode er en refleksjon over forskningsprosessen, dens logiske struktur og dens helhet (Kjeldstadli 2000). I denne besvarelsen har det vært naturlig å lene seg tungt på historisk metode. Boka ” *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*” (Kjeldstadli 2000) har vært min hovedkilde for å forstå hvordan man metodisk bygger opp en forskningsprosess til å bli en besvarelse på en problemstilling med en historisk tilnærming.

4.1 Å forske er en prosess

I følge Kjeldstadli (2000) dreier forskning seg om å spørre. Han mener at enhver undersøkelse bør starte med et spørsmål; en problemstilling du ikke vet noe om, men som du ønsker å vite noe om. For å finne fram til startspørsmålet kan man ta ” *utgangspunkt i et samtidsproblem og følge røttene bakover*” (Kjeldstadli 2000 s. 44). Det har jeg gjort ved å ta tak i dagens problematikk rundt gjengroing av kulturlandskapet, og fulgt jordbrukspolitikken bakover til 1970-tallet, for å se utviklingen fra da til nå. Selv om det er viktig å vite hvor man vil hen når man starter, så er det forskningens særegenhet å være en prosess; en oppdagelsesferd inn i det ukjente, og nye spørsmål kan dukke opp underveis. Jeg har underveis i arbeidet endret problemstillingen fra først å omfatte statlig finansiering av fellesgoder generelt, til det bestemte fellesgodet: jordbrukets kulturlandskap. Jeg har også snevret det inn fra landbrukspolitik til jordbrukspolitikk. Du må studere noe, og ikke ha ambisjoner om å se på alt. Samtidig må spørsmålet la seg besvare, det er ”halve kunsten”.

4.2 Kvalitativt forskningsopplegg: dokumentanalyse av prosessdata

Jeg tar i besvarelsen for meg offentlig støtte til produksjon av kulturlandskap.

Problemstillingen er følgende: *"Hvilke konsekvenser har jordbrukspolitikken i perioden 1976-2012 hatt for kulturlandskapet?"* På bakgrunn av at problemstillingen omhandler jordbrukspolitikk har jeg valgt å bruke dokumentanalyse som metode for å analysere utvalgte politiske dokument. Jeg har vektlagt hvordan disse dokumentene omhandler kulturlandskapet, og utviklingen rundt forståelsen av kulturlandskapets betydning for samfunnet. Jeg har søkt etter politiske endringer over tid (1976-2012) i vektlegging av kulturlandskap.

Sekundærlitteratur er støttelitteratur for å underbygge og gi et bredere bilde av jordbrukspolitikken i denne perioden. Den viktigste for analysen av jordbrukspolitikken i et historisk perspektiv har vært Reidar Almaas (2009) sin artikkel "I Grues tid" om Per Harald Grues sin tid som ansatt i sentrale posisjoner i Landbruksdepartementet fra 1979 til 2009. Jeg har brukt mange sekundære kilder i form av prosessdata. I denne oppgaven er prosessdata stortingsmelding, stortingsproposisjon, NOU, innstillinger. Dette er offentlige kilder, som har blitt til i løpende forhandling med forvaltning og politikk. I tillegg har jeg lest referat av debattene i Stortinget på stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Det vil si jeg har analysert politiske dokumenter som utgangspunktet ikke var ment for forskning. Det viktig å granske kildene kritisk, og være bevisst på om de er egnet til å belyse min problemstilling (Halvorsen 1994 og Kjelstadli 2000). I standard samfunnsvitenskapelig metode er det viktig å stille tre spørsmål for å kvalitetene på de data man benytter seg av: Er dataene relevante, altså valide for min problemstilling? Hvor pålitelige; reliable, er de? Kan jeg stole på at utvalget av data er representativt? Det vil si om det er typisk eller representativt for en hel populasjon.

4.3 Validitet

Begrepet validitet betyr gyldighet eller relevans, og går på om man samler inn data (empiri) som er relevant forhold til problemstilling. En viktig målsetting ved kvalitativ forskning er å forstå det fenomenet man studerer, og validiteten handler da om hvorvidt de tolkninger jeg har gjort er gyldige i forhold til den virkeligheten jeg har studert. Hvor godt dette samsvarer kan ikke måles empirisk. Halvorsen (1994) skriver at man må bru-

ke sitt skjønn og argumentere for sitt standpunkt, og være forberedt på at ens operasjon- alisering av problemstilling vil bli gjenstand for diskusjon og kritikk. For å imøtekom- me kravet om validitet har jeg ut fra min problemstilling søkt etter det politiske synet på kulturlandskapet i Norge. Jeg mener jeg fant dette i de dokumentene fra Landbruksde- partementet som jeg har valgt ut, og jeg mener dette underbygges i debattene i Storting- et.

4.4 Reliabilitet og representativitet

Begrepet reliabilitet beskriver analysens pålitelighet, og går på om gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat (Ringstad 2009). I denne sammenheng går det på i hvilken grad resultatene er etterprøvbare. Resultatene vurderes i forhold til om forskningen gir inntrykk av å være utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. Grunnlaget for å kunne etterprøve resultatene vurderes som lettere i en kvantitativ enn i kvalitativ undersøkelse. I en kvalitativ undersøkelse har forskeren en relativt høy påvirkningsgrad i analyse av empiri. I denne kvalitative studien bør det være forholdsvis lett å etterprøve forskeren da jeg har tatt utgangspunkt i allment tilgjengelige dokumen- ter fra Landbruksdepartementet og referat fra debatter i Stortinget. Det er også viktig at de resultater man kommer fram til er etterprøvbare. Det ” *Å være seg bevisst på hva en ikke har gjort, er viktig fordi da kan en sjøl og andre eventuelt prøve andre tilnær- minger en annen gang*” (Kjeldstadli 2000 s. 47). Det kan lede til nye innfallsvinkler i andre forskningsarbeider, som bringer nye lys over temaet.

” *Når vi gjør et valg, velger vi samtidig vekk andre måter å gjennomføre undersøkelsen på* (Kjeldstadli 2000 s. 47). Dette ble en ledesnor i mitt arbeide, samtidig som oppgaven skulle være gjennomførbar for meg. Utvalget av politiske dokument fra Landbruksde- partementet ble gjort etter nøye overveielser som inkluderte praktiske begrensninger. Det var ønskelig å finne fram til de mest sentrale dokumentene fra hvert tiår fra 1970- tallet og fram til i dag. Det viste seg etter hvert at ikke alle tiår hadde like relevante do- kument, fordi jeg ønsket å fange opp de dokumentene som ga skiftene i jordbrukspoli- tikken i denne tidsperioden. Utgangspunktet for utvalget var først og fremst referanse- lista til Reidar Almaas (2009) i hans historiske tilbakeblikk på norsk landbruk i fest- skriftet ”I Grues tid”, som tar for seg perioden fra 1972-2009. Jeg plukket ut de refe-

ransene som var relevante i forhold til min problemstilling. Deretter leste jeg igjennom Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikk. Velkommen til bords* og plukket ut de stortingsmeldingene det ble referert til i teksten. Det viste seg raskt etter et lite søk på www.regjeringen.no at flere av disse stortingsmeldingene var publisert av andre departement, og disse ble luket ut. Tilslutt sammenstilte jeg referansene fra Almaas sin litteraturliste og de jeg satt igjen med etter utsilingen fra Melding til Storting nr.9 (2011-2012). Samtidig gikk jeg bakover i de meldingene jeg tilslutt valgte ut, for å se hvilke som ble nevnt av de foregående meldingene. Jeg fant også støtte for mitt valg hos Rønningen, Fjeldavli og Flø (2005), der de skriver om norsk landbrukspolitikk og politiske mål i perioden 1976-2000 med fokus på et multifunksjonelt landbruk og fellesgodeproduksjon. Tilslutt ble lista over utvalgte dokument kryssforhørt opp mot min veileder. Nedenfor er de politiske dokumentene jeg har analysert:

Jordbrukspolitik:

Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om Landbrukspolitikken*.

NOU 1991: 2B *Norsk Landbrukspolitik. Utfordringer, mål og virkemiddel*.

Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-1993) *Landbruk i utvikling*.

Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*

Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*

I tillegg har jeg gjennomgått debattene i Stortinget på hver av meldingene.

Reiselivspolitik:

Regjeringens reiselivsstrategi. (NHD 2012) *Destinasjon Norge*.

Miljøpolitikk

Miljøpolitikk har også blitt en viktig del av jordbrukspolitikken. Jeg har brukt to meldinger til Stortinget om dette temaet. Melding til Stortinget nr. 26 (2006-2007): *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* fra Miljøverndepartementet omhandler dagens miljøpolitikk i jordbruket. Men jeg har konkludert med at det var stortingsmeldingen som kom på slutten av 1990-tallet: Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* som la grunnlaget for miljøvernpolitikken i jordbruket. Denne meldingen la grunnlaget for innføring av miljøplan på det enkelte gårdsbruk og vektleggingen av virkemidler for reduksjon i forurensing av vassdrag.

4.5 Kritikkk av utvalget

Jeg ser at hadde jeg hatt mer tid og ressurser så kunne jeg gått både bredere og dypere ned i materialet, det vil si lest flere stortingsmeldinger og andre aktuelle dokumenter. Men jeg mener at jeg har lest de viktigste for å oppnå det jeg ønsket – å få gå inn i de dokumentene som ga skiftene i jordbrukspolitikken fra 1970-tallet og fram til 2012. Det jeg også kunne gjort var å gå ut og foreta intervju av sentrale personer i dagens jordbrukspolitik, for å gå mer i dybden på temaet. Til det er å si at man kan alltid gjøre mer enn man har fått gjort. Men ett sted må man sette en grense, fordi det også er et poeng å bli ferdig med denne masteroppgaven innenfor den tidsressurs jeg har hatt til rådighet.

Del II Kulturlandskapets plass i jordbrukspolitikken

5 Om jordbrukspolitikken 1976-2012

Utgangspunktet for dette historiske tilbakeblikket på jordbrukspolitikken er Reidar Almaas (2009) sitt oppsummering av perioden fra 1972-2009. I følge Almaas utviklet Norge en helt særnorsk blanding av politikk og administrasjon som overlevde alle omveltninger og politiske angrep, både nasjonalt og internasjonalt. Almaas hevder at norsk landbruk er et kroneksempel på at en næring kan bli politisk styrt, og frivillig la seg styre, i et land med markedsøkonomi. Ser vi tilbake til 1976 ble det i Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken* fra Landbruksdepartementet formulert helt klare overordnede mål for norsk jordbrukspolitik. Den la føringer for utviklingen av norsk jordbrukspolitik i tiår framover. Målsettingene med størst relevans for problemløsning i denne besvarelsen er målsettingene om produksjon, regional produksjonsfordeling og inntekt. Nedenfor beskrives først målsettingene og de politiske virkemidlene som ble satt inn for å nå målene. Dernest kommer et historiske tilbakeblikk på norsk jordbrukspolitik i perioden 1976-2012.

5.1 Tre jordbrukspolitiske målsettinger

Produksjonsmålsetting

Graden av selvforsyning skulle økes ved å stimulere til økt produksjonen av norsk matkorn, og ved legge forholdene til rette for nydyrking av jordbruksareal til matproduksjon. Dette skulle legge grunnlaget for å økte fôrressurser, økning i antall husdyr per gårdsbruk og dermed økt inntekt for gårdbrukerne.

Regional fordeling, ofte omtalt som kanaliseringspolitikken.

Jordbruket i distriktene skulle styrkes ved å øke inntektene og sikre arbeidsplasser i områder med ensidig næringsstruktur. Det skulle legges til rett for både familiebruk (heltdidsbønder) og kombinasjonsbruk (deltidsbønder). Dette la grunnlaget for en geografisk produksjonsfordeling, der arbeidskrevende husdyrhold, som melkeproduksjon, i stor

grad ble en distriktsnæring, mens kornproduksjon, og annet husdyrhold det er mulig å gjøre ved siden av annet innteksarbeid, ble liggende i mer bynære områder.

Inntektsmålsetting, ofte kalt "opptrappingsvedtaket"

Det nye i dette vedtaket var at inntekt ble definert som godtgjøring for eget arbeid. Det skulle i løpet av seks års skje en opptrapping av gjennomsnittlig årsinntekt på et gjennomsnitts gårdsbruk slik at den tilsvarte en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Inntektsmålsettingen ble ansett oppfylt ved jordbruksoppgjøret i 1982 (Almaas 2009).

Kjennetegn på virkemidlene for å oppnå målsettingene er at de knyttet til produksjon.

De politiske målsettingene omhandlet ikke kulturlandskap. Dette innebar at ingen virkemidler ble bevilget til produksjon av kulturlandskap. Det er vanlig å si at jordbrukspolitikken ble målstyrt. Det ble innført økonomiske overføringer til jordbruket via ulike produksjonstilskudd, for eksempel Virkemiddel for regional fordeling av jordbruksproduksjon. Landet ble inndelt i soner, der gårdsbruk i områder nærmest byer og i bynære områder fikk lavere satser per dekar, dyr og produksjon enn gårdsbruk i distriktene. Jordbrukspolitikk ble en del av distriktpolitikken for å nå målet om bosetting i distriktene. Politiske prioriteringer og produksjonsmålsettinger er knyttet til politiske inngrep i et marked. For eksempel vil innføring av et tilskudd som er likt over hele landet og til alle gårdsbruk være den billigste og enkleste form for produksjonsstøtte. Men det kan føre til at produksjonsøkningen skjer der det er mest gunstig i forholdt til markedet, og minst gunstig i forhold til geografisk produksjonsfordeling. I dag ligger de største gårdsbrukene i jordbruksområdene i sentrale strøk. Det er mest gunstig i forhold til marked, innsatsfaktorer og råvareforedlingsbedriftene. Men dette har medført en konflikt mellom billigste måte å produsere på og målsetting om regional fordeling, som det kompenseres for i de årlige jordbruksforhandlingene.

5.2 Jordbruket som en politisk styrt næring

Dette delkapittelet omhandler kanaliseringpolitikk, opptrappingsvedtaket, overproduksjon, nye næringer og overnasjonal landbrukspolitikk. I Norge har det fra 1950-tallet og fram til i dag vært et mål å opprettholde bosetting og sysselsetting over hele landet. Det har vært en politisk styring av jordbruksproduksjonen mellom distrikt og bynære strøk i forhold til arbeidsintensivitet. Den jorda som er best egnet til kornproduksjon ligger i

bynære strøk. Soneinndelingen i tilskuddsordningene har premiert husdyrhold i distriktene. Heltidsbønder har tradisjonelt vært melkeprodusenter, mens sauehold i større grad har vært drevet i kombinasjon med annet inntektsgivende arbeid. På 1970-tallet ble det etablert foredlingsindustri i distriktene, som for eksempel meieri, sagbruk og slakteri. Motivet var å imøtekomme sysselsettingsbehov for de med kombinasjonsbruk og de andre som bodde i distriktene. Denne regionale fordelingspolitikken har gitt Norge et kulturlandskap preget av duvende kornåkrer rundt Mjøsa og Oslofjorden, i Buskerud, og i områdene rundt Trondheim. Ellers på Østlandet, Trøndelag, Rogaland, Sør- og Vestlandet og i Nord-Norge er det grønne enger og beiter som dominerer landskapet. I et sentrum periferiperspektiv har dette hatt stor påvirkningskraft på det visuelle kulturlandskapet.

Siste del av 1970-tallet var preget av ”opptrappingsvedtaket”, som ble vedtatt av Stortinget i desember 1975. Jordbruksarealet ble utvidet ved nydyrking, bakkeplanering og grøfting over hele landet. En forutsetning for å oppnå opptrappingsvedtaket var at markedet skulle være i balanse, men opptrappingsvedtaket bidro i stedet til overproduksjon. Utover 1980-tallet økte bøndernes matproduksjon raskere enn markedsavsetningen, og det ble overproduksjon av melk og kjøtt. Det ble innført kvoter for hvor mye melk hver enkelt produsent kunne levere til meieriet. I jordbruksforhandlingene i 1983 kom prinsippet om at jordbruket selv skal ha det økonomiske ansvaret for overproduksjon (Sagelvmo 2004). Dette skapte en selvjustis i næringen, og er et særtrekk ved norsk jordbrukspolitik i forhold til sammenlignbare land i Vest- Europa (Almaas 2009).

Produksjonsøkningen på 1980-tallet ga også miljømessige utfordringer. Den politisk bestemte produksjonsfordelingen mellom spesialisert husdyrhold og korndyrking ga store regionale miljøutfordringer. Økte husdyrproduksjon ga økte mengder husdyrgjødsel, og intensiv grasproduksjon krevde økende bruk av kunstgjødsel og sprøytemidler. Miljøutfordringene ga jordbruket, som produksjonssystem, sin hittil største legitimeringskrise på slutten av 1980-tallet på grunn av konflikten mellom å være en høyproduktiv næring og å være årsak til forurensing (Almaas 2009). Det ble utarbeidet en miljøpolitikk. Under landbruksminister Gunhild Øyangens ledelse ble det foretatt en snuoperasjon i jordbrukspolitikken for å takle overproduksjon og økologiske utfordringer³.

³ Gunhild Øyangen var landbruksminister fra 1986-1989, og fra 1990-1996.

Næringen skulle omstilles og bli mer robust ved å tilpasse seg markedet, og det skulle åpnes for mer konkurranse fra utlandet. Det nye var at jordbrukspolitikken skulle legge de økonomiske rammene og gi *muligheter* for inntjening. Deretter var opp til den enkelte bonde å utnytte muligheter og realisere inntekspotensialet. Samvirkebedriftene Tine, Nortura og Norske Felleskjøp har hatt mottakspunkt på råvarer fra sine medlemmer uansett gårdens beliggenhet. Produsent har fått samme pris per liter melk eller kjøtt uavhengig av geografisk beliggenhet. Denne mottakspunkt har sammen med økonomiske overføringer til jordbruket gjort det mulig å drive jordbruksproduksjon i distriktene, og vært med å utvikle dagens kulturlandskap.

I jordbruksforhandlingene på slutten av 1980-tallet ble det lagt press på landbrukspolitikken for å etablere økonomiske tiltak for næringsutvikling på bekostning av tradisjonell bruksutbygging. Det var politisk ønske om å redusere overproduksjonen av spesielt melk og kjøtt, og finne alternativ bruk av både arbeidskraft, kapital og arealressurser (Almaas 2009). Bygdeutviklingsmidler (Bu-midler) ble etablert som en prøveordning i 1989. Dette var økonomiske virkemidler for å utvikle alternative næringer i jordbruket. Midlene skulle dempe overproduksjon, bidra til bedre utnyttelse av arealer og arbeidskraft, og opprettholde bosetting. Spesielt har kvinner vært et satsingsområde. Fra 1993 har midlene utgjort en stor post under næringsutvikling i jordbruksoppkjørene. Dette var en oppfølging av prinsippene om omstilling av bonden til selvstendig næringsdrivende fra Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-1993) *Landbruk i utvikling* (Landbruksdepartementet 1992). En stor del av denne tjenesteproduksjonen befinner seg i dag utenfor de tunge jordbruksdistriktene, der sysselsetting i volumjordbruket har hatt størst tilbakegang (Almaas 2009). Strukturendringene førte til større gårdsbruk og høyere produksjon per dekar. Det ble flere eiere av jordbrukseiendommer som leide bort produktivt jordbruksareal til fordel for de som drev større jordbruksenheter alene, eller i samarbeid med andre. Det ble også en økning i kombinasjonsbruk. Dette har gitt nye yrkeskombinasjoner og nye tilleggsnæringer. Eksempler på tilleggsnæringer i jordbruket er gardsmatproduksjon, gårdsturisme, bygdeservice, grønn omsorg (Inn på Tunet) og konsulentvirksomhet. Mange har hatt hjelp av Bygdeutviklingsmidler og andre offentlige støtteordninger i ulike faser av næringsutviklingen. De nye næringene har blant annet bidratt til opprettholdelse og fornyelse av bygningsmasse i kulturlandskapet.

Verdens Handelsorganisasjon (WTO) og EU er overnasjonale organ som har lagt føringer for norsk jordbrukspolitik. Målet for tidligere regjeringer har vært å arbeide for å opprettholde ett handlingsrom for en nasjonal landbrukspolitik i WTO-forhandlingene. Dagens WTO-avtale for landbruket legger rammebetingelser for den nasjonale jordbrukspolitikken på tre områder: markedsadgang, internstøtte og eksport-subsidier. Det pågår forhandlinger om ytterligere reduksjoner av toll og subsidier i Doha-runden, som ble påbegynt i 2001. Inntil en ny landbruksavtale er ferdigforhandlet, vil Norge være bundet av forpliktelsene i eksisterende avtale. Dagens EØS-avtalen omfatter ikke fellesmarkedet i EU for landbruksvarer, eller EU sin felles landbrukspolitik. Basis landbruksvarer som melk, kjøtt, korn og grønnsaker er unntatt fra avtalens generelle forbud mot toll og andre handelsrestriksjoner. EU sine konkurranseregler og regler om statsstøtte gjelder heller ikke for slike varer (Landbruks- og matdepartementet 2011). Det tollbaserte importvernet har over tid påvirket det norske markedet av landbruksprodukter, og prisene på importerte produkter har fått økende betydning for prisnivået i Norge.

Gjennomgangen av jordbrukspolitikken viser at jordbruket er en næring som ble styrt av gjeldende politiske målsettinger. Det har vært en politisk målsetting om bosetting og sysselsetting i jordbruket over hele landet. Samtidig har det vært krav om markedstilpassing. Det har resultert i strukturrasjonalisering og større enheter. Det har også skjedd en næringsutvikling i tilknytning til landbruket som for eksempel omfatter gårdsrelatert turisme, nisjeproduksjon av mat, Inn på Tunet-virksomhet og bygdeservice. For å opprettholde jordbrukets kulturlandskap er det viktig at jordbruksarealene brukes til matproduksjon. Spesielt i de delene av landet der jordbruket fremdeles har betydning for bosetting og sysselsetting er kulturlandskapet sårbart for endringer i jordbruksproduksjonen.

6 Kulturlandskapet i jordbrukspolitikken 1976-2012

I denne delen av besvarelsen legges det fram empiri fra de utvalgte politiske dokumentene fra perioden 1976-2012. Dette kapittelet må sees i sammenheng med kapittel 5, for sammen viser disse to kapitlene hvorledes jordbrukspolitikken har vært med og forme det kulturlandskap som omgir oss i dag. Jordbruket produserer flere eksterne virkninger, og ett av disse er fellesgodet kulturlandskap. Kulturlandskap kan gi produksjonsvirkning for annen næring. Kjennetegnet på et fellesgode er at det er vanskelig eller umulig å omsette i et marked. Det er samme gjelder eksterne virkninger.

6.1 Kanaliseringspolitikk

I hele etterkrigstida bidro samfunnsutviklingen til at flere flyttet fra bygd til by, og bynære strøk. I mange bygder utgjorde fremdeles landbruket en viktig del av bosetting og sysselsetting på 1970-tallet. Det politiske flertallet ønsket bosetting og sysselsetting over hele landet. Jordbruket, som var en viktig del av denne strategien, bestod av både deltids- og heltidsbønder. Mange heltidsbønder hentet sin inntekt fra melkeproduksjon, mens for deltidsgårdbrukerne var alternativ sysselsetting blant annet gjennom foredlingsindustri med råvarer fra jord- og skogbruk en viktig forutsetning for å bli boende. Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken* la til grunn at det var avgjørende for landbruket å ivareta et spredt bosettingsmønster. I meldingen står det at levende lokalsamfunn er grunnlaget for landbrukets evne til å nytte naturressursene til produksjon av ønskede varer og tjenester. Dette er i tråd med ”opptrappingsvedtaket” vedtatt på Stortinget i 1975. Bøndene viste sin evne til å tilpasse seg politiske prioriteringer og utover på 1980-tallet ble næringen preget av overproduksjon. Media kalte bøndene passive subsidiemottakere, og det var politisk enighet om endringer i jordbrukspolitikken. Landbruksdepartementet nedsatte et utvalg ledet av Håvard Alstadheim for å vurdere utfordringer, mål og virkemidler for landbruket. Utvalget leverte sin innstilling høsten 1990; NOU 1991:2 *Norsk landbrukspolitik. Utfordringer, mål og virkemidler*. Alstadheim-utvalget beskrev i sin utredning et negativt avhengighetsforhold mellom landbruk og bosetting i distriktene som var sårbare for fraflytting. Utvalget hevdet at i

de områdene der landbruk var avgjørende for bosetting, var opprettholdelse av bosetting landbrukets viktigste distriktpolitiske rolle. For å imøtekomme overproduksjonen i næringen, anbefalte utvalget en politisk satsing på etablering av nye næringer i tilknytning til landbruket (NOU 1991:2A).

I kjølvannet av NOU 1991:2 kom Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*. Proposisjonen hevdet at å opprettholde bosetting og sysselsetting i landbruket i distriktene var en del av hovedstrategien for å skape et mer robust landbruk. Stortingsproposisjonen fremhevet at landbruket hadde betydning for sysselsetting og bosetting i store deler av landet, og beskrev det som livskraften i mange bygdesamfunn. Men proposisjonen sa samtidig at bonden må bli mer markedsorientert, at overføringene til jordbruket må reduseres, og at bonden må se på seg selv som selvstendig næringsdrivende. Markedsrettingen var et ledd i statsminister Brundtland sin strategi for tilpasning til medlemskap i EU. Til tross for at Arbeiderpartiet styrte i en mindretallsregjering fikk landbruksministeren fra Arbeiderpartiet gjennomslag i Stortinget for sine forslag på 1990-tallet. Gjennom jordbruksoppkjørene kom endringer i tilskuddsprofilen, som bidrog til strukturrasjonalisering i melkeproduksjonen og markedstilpasninger. De første private meieriene kom, og det ble innført eget tilskudd til bønder som ønsket å produserte melk i stordriftsfjøs (samdrifter).

Helt på slutten av 1999 la mindretallsregjeringen til Kjell Mange Bondevik frem Stortingsmelding nr. 19(1999-2000) *Om landbruk og matproduksjon*. Like etterpå ble det et regjeringsskifte etter at regjeringen til Bondevik gikk av etter kabinettsspørsmål for å hindre bygging av gasskraftverket på Mongstad uten Co2 rensing. Den nye mindretallsregjeringen til Jens Stoltenberg fremmet den framlagte stortingsmeldingen for Stortinget våren 2000, og videreførte prioriteringen av distrikts-jordbruket⁴. I stortingsmeldingen står det at geografisk produksjonsfordelingen fortsatt skal å ligge til grunn for utforming og dimensjonering av de økonomiske virkemidlene til jordbruket. Utviklingen i jordbruket var at en økende andel bønder hentet lønnsinntekt utenfor landbruket. Stortingsdebatten understreket viktigheten av å ta vare på heltidsbonden. Gunnar Breimo, saksordfører i næringskomiteen fra Arbeiderpartiet sa det på denne måten: ” *Vi må ta vare på den såkalte heltidsbonden. (..) Og uten en aktiv landbruksproduksjon vil*

⁴ Innst. S. nr. 167 (1999-2000), jf. Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000).

grunnlaget for annen bosetting bli alvorlig svekket". I argumentene for å beholde kanaliseringspolitikken i Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) ble det vist til at geografisk produksjonsdeling over hele landet skulle legge grunnlaget for bosetting, levende bygder og vakre kulturlandskap. En enstemmig næringskomite understreket at summen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte. Næringskomiteen var enige om at en attraktiv jordbruksnæring med matproduksjon over hele landet var grunnlaget for å få løst sentrale samfunnsoppgaver. Det gikk mer enn ti år før neste melding om landbrukspolitikk og mat kom til Stortinget. Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords* ble framlagt av Senterpartiet sin landbruksminister Peder Brekk i Stoltenberg III sin flertallsregjering. I meldingen ønsket Regjeringen å videreføre målet om jordbruksproduksjon over hele landet for å dekke innenlands etterspørsel etter varer det er naturgitte forutsetninger for å produsere, innenfor gitte handelspolitiske rammer. Meldingen viser til geografisk produksjonsfordeling, hvor en det legges til grunn at en forutsetning for høy produksjon av råvarer er at de beste arealene brukes til de mest varmekrevende vekstene, som korn og grønnsaker, mens de områdene med mer vanskelige vekstvilkår brukes til grasbasert husdyrhold. Dette skulle legge grunnlaget for en omfattende norsk jordbruksproduksjon og jordbrukets produksjon av fellesgoder. (Landbruks- og matdepartementet 201). Det legges fram et ønske om en produksjonsøkning i beitebasert-husdyrhold. Meldingen hevdet at distrikts- og strukturprofilen i virkemidlene var viktig for å legge til rette for geografisk produksjonsfordeling, og for å kunne nytte jordbruksressursene over hele landet.

6.1.1 Hva betyr geografisk arbeidsdeling for kulturlandskapet?

Å sikre egen matforsyning har vært et viktig argument for beholde jordbruksproduksjon i Norge, mens bosetting og sysselsetting har vært hovedargumentene for jordbruk i distriktene. Soneinndelingen i tilskuddsordningene har gitt en geografisk spredning av husdyrhold mellom distrikt og bynære strøk. Den har premiært husdyrhold i distriktene, spesielt melkeproduksjon og mindre besetninger med småfe. Den geografiske arbeidsfordeling har hatt stor innvirkning på det visuelle landskapet i Norge fra et sentrum periferiperspektiv.

6.2 Hvordan ble kulturlandskapet vektlagt?

Samfunnsutviklingen bidro til at allmenheten fikk mer ferie- og fritid utover på 1970-tallet⁵. Redusert arbeidstid førte til at større deler av befolkningen fikk mer tid til fritidsaktiviteter. For regjeringen til statsminister Oddvar Nordli var kulturlandskapet et miljø der rekreasjon kunne finne sted, som bonden i sin matproduksjon skulle forvalte til beste for allmenheten: ”*Det er en oppgave for landbruket gjennom næringens utnyttelse av naturen å forvalte den slik at den øvrige befolkings behov for rekreasjon og fritidsaktiviteter tilfredsstilles i rimelig grad*” (Landbruksdepartementet 1976 s. 77). Tidligere var levestandard beregnet ut fra en bestemt materiell standard, mens nå begynner man å nytte det vide begrepet livsstandard, som også inkluderer menneskenes behov for naturopplevelser. I Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) vektlegges samspillet mellom kulturlandskap og naturlandskap (utmark og skog). Det er verdifullt for allmenheten friluftsliv: ”*I de senere år har det blitt lagt stadig større vekt på de kvalitative sider av samfunnsutviklingen. (...) Kravet til livsstandard inkluderer også det behov som de fleste mennesker har til naturopplevelser*” (Landbruksdepartementet 1976 s. 77).

I Alstadheim-utvalget sin utredning står det at landbruket skal bidra til å forbedre og bevare naturmiljø og kulturlandskap, og at dette vil gi miljøgodene trivsel, rekreasjon, identitet og tradisjon for hele befolkningen (NOU 1991: 2B). Dette var en videreføring av kulturlandskapet som kilde for rekreasjon for allmenheten i Stortingsmelding nr. 14 (1976-77), hvor det blant annet stod at jordbrukets produksjon av varer og tjenester bidrar til samfunns-goder. Den stortingsmelding mente at kulturlandskapet var en naturlig følge av tradisjonell jordbruksproduksjon. Det ble ikke stilt spørsmål om kulturlandskap kunne endres av jordbruksproduksjon. Alstadheim-utvalget mente at en eller annen form for jordbruk var en forutsetning for å kunne opprettholde kulturlandskapet (NOU 1991:2B). Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-93) og Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) betonet sterkere betydningen av en aktiv jordbruksdrift for å ivareta kulturlandskap: ”*Et livskraftig landbruk i ulike deler av landet er en forutsetning for å ivareta vårt varierte landskapsbilde med sine kulturlandskapsverdier*” (Landbruksdepartementet 1992 s.16). Denne ressursforvaltningen skulle sikre næringsgrunnlag og livskraftige bygder, samt gi

⁵ I 1968 ble det innført 5 dagers arbeidsuke for de fleste, og i 1976 ble det innført 40 times arbeid per uke.

muligheter for biologisk produksjon og opprettholdelse av et rikt og variert kulturlandskap (Landbruksdepartementet 1992). I Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) står det at et helhetlig og levende kulturlandskapet *ivaretas best* gjennom aktiv landbruksdrift. Det skulle sikre og vedlikeholde fellesgodene kulturminner, biologisk mangfold og landskap, samt gi muligheter for rekreasjon (Landbruksdepartementet 1999). Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012) er et produkt fra en sosialistisk flertallsregjering⁶. I meldingen står det at: ” *Landbrukspolitikken har som mål å ivareta kulturlandskapet og jordbruksarealene, altså jordbrukets kulturlandskap*” (Landbruks- og matdepartementet 2011 s. 226). Meldingen sier at en viktig del av landbrukets samfunnsoppgaver er å holde jordbruksarealene i drift . Det innebærer å ivareta produksjonspotensialet og å holde kulturlandskapet åpent.

6.3 Politiske virkemidler for kulturlandskapet

I Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) er kulturlandskapet en naturlig følge av tradisjonell jordbruksproduksjon. Virkemidler for å sikre bosetting og virksomhet i landbruket bidrar indirekte til å holde kulturlandskapet i hevd. Det var ingen direkte tilskudd til pleie eller opprettholdelse av kulturlandskapet. Dette endret seg utover på 1980-tallet. I 1989 ble det innført areal- og kulturlandskapstilskudd til all jordbruksjord i drift. Alstadheimutvalget ønsket en opprettholdelse av areal- og kulturlandskapstilskuddet. Utvalget mente at distrikts- og strukturprofilen i virkemidlene var viktig for å legge til rette for en geografisk produksjonsfordeling, og nytte jordbruksressursene over hele landet. Disse støtteordningene ble differensiert etter struktur, geografisk beliggenhet og produksjon for salg (NOU 1991:2 A). I Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-93) står det at landbruket produserer fellesgoder (miljøgoder) for samfunnet, som ikke er omsettelige i et marked. I likhet med det som står i NOU 1992: 2 er det forslag om å videreføre produksjonsnøytrale tilskudd, for å holde areal i hevd: ”*Ved bruk av produksjonsnøytrale tiltak vil en søke å prise miljøgodene i samsvar med den reelle vektlegging av disse. En redusert andel produksjonsavhengige virkemidler vil stimulere til mindre intensiv drift*” (Landbruksdepartementet 1992 s.18). Areal- og kulturlandskapstilskuddet skulle være betaling for forvaltning av kulturlandskap og tilskuddene skulle gi en inntekt basert på arealbruk i alle deler av landet (Landbruksdepartementet1999).

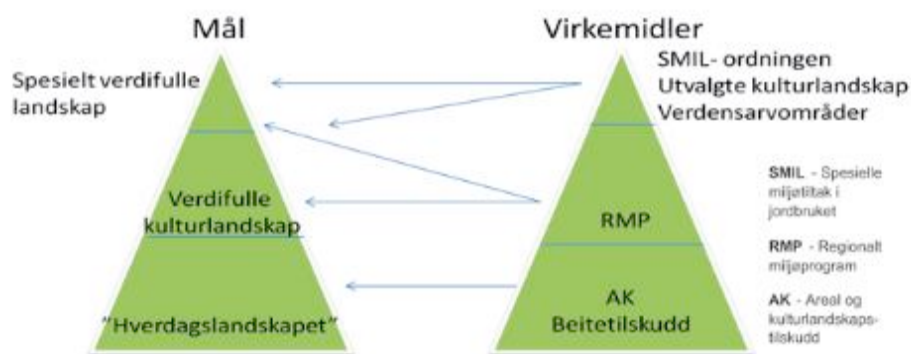
⁶ Sosialistisk flertallsregjering bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Da NOU 1992:2 ble lagt fram for Stortinget styrte Gro Harlem Brundtland i sin tredje mindretallsregjering. Hennes landbruksminister, Gunhild Øyanger var upopulær i jordbruksnæringa, men hun gjennomførte med støtte fra statsminister og Storting store endringer i budsjettstøtten til jordbruket. Markedet skulle i større grad enn tidligere være med og bestemme bøndernes inntekt ved oppnåelse av målpris i markedet. En økning i produksjonsuavhengige virkemidler skulle brukes for å tilpasse produksjonen og vedlikeholde inntektene i jordbruket. I Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) er det forslag om å: ”(..) flate ut strukturprofilen i tilskuddsordningene noe, særlig i areal- og kulturlandskapstilleggene, og over tid prioritere sterkere driftsenheter med ressursgrunnlag til å være et hoveddyrke” [les: heltidsbonde](Landbruksdepartementet 1999 s. 29). I den påfølgende Stortingsdebatten sier saksordfører Breimo fra Arbeiderpartiet at man må ta vare på volumproduksjonen i jordbruket. Han hevdet at høyere volum kunne gi muligheter for høyere inntekt og dermed et lavere behov for produksjonsavhengige tilskudd. I debatter om Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) vektlegges heltidsbonden, og det hevdet at større produksjonsvolum per gårdsbruk vil kunne gi muligheter for høyere inntekt, og mindre avhengighet av tilskudd. Meldingen la grunnlaget for en omfattende strukturrasjonalisering og sentralisering av norsk melkeproduksjon. I den neste meldingen til Stortinget om landbruket skrives det for første gang om *gjengroing av kulturlandskap* (Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012)).

I Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) ble det framlagt forslag om å innføre en miljøplan på det enkelte gårdsbruk, som en del av operasjonaliseringen på brukernivå av det vedtatte miljøprogrammet i jordbruksoppgjøret året før. Under utarbeidelse av en miljøplan skulle den enkelte gårdbruker bevisstgjøres miljøverdier og miljøutfordringer på egen eiendom, og planlegge langsiktige tiltak. Dette ble senere fulgt opp ved innføring av regionalt miljøprogram i 2005 under landbruksminister Lars Sponheim⁷. Figur 5 på neste side viser en skjematisk oversikt over sammenhengen mellom politiske mål og politiske virkemidler for kulturlandskapet. Figuren viser at størstedelen av tilskuddene går til ”hverdagslandskapet”, som er den delen av kulturlandskapet som kan opprettholdes ved maskinell høsting og beiting av inn- og utmark. De resterende kulturlandskaps-

⁷ I stortingsperioden 2001-2005 var Lars Sponheim landbruksminister i Bondevik II sin mindretallsregjering, som var en koalisjonsregjering mellom Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti.

tilskuddene krever at gårdbrukeren søker særskilt om disse midlene, og brukeren må være motivert til å gjøre ekstra innsats, for eksempel i form av manuell rydding av omsøkte areal.



Figur 5: Politiske mål og virkemidler for kulturlandskapet. (Jfr. figur 9.4 i Landbruks. og matdepartementet 2011 s. 226).

Hoveddelen av *Nasjonalt Miljøprogram* er for å vare på og vedlikeholde ”hverdagslandskapet” gjennom beitetilskudd, og areal- og kulturlandskapstilskudd. *Regionalt Miljøprogram (RMP)* skal ivareta drift på marginale jordbruksareal ved å blant annet gi tilskudd drift i bratt terreng, seterdrift, og hindre avrenning til vassdrag ved å gi tilskudd for å ikke pløye kornareal om høsten. *SMIL (Spesielle miljøtiltak i jordbruket)*: investeringsstøtte som skal ivareta og skjøtte spesielle natur- og kulturminner i jordbrukets kulturlandskap, utfra særskilte søknader til den enkelte kommune. Det skal fange opp arealer som kan gå ut av drift. *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* og støtte til *verdensarvområder* er særskilte støtteordninger for å ivareta 22 utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap og Vegaøyen.

I Meldingen til Stortinget nr. 9 (2011-2012) står det at tilskuddene for å skjøtte kulturlandskap er knyttet til ulike mål for å opprettholde verdier i landskapene. I den samme meldingen står om byer og tettsteder med sterk vekst hvor samferdsels- og utbyggingsprosjekter truer de mest produktiv jordbruksarealene. Denne meldingen er den eneste dokumentet i denne analysen som bruker ordene: *gjengroing og gjengroingstruede jordbruksareal*. Dette er knyttet til marginale jordbruksområder der arealer tas ut av bruk og utfordringen er at arealene gror igjen med uønsket vegetasjon. Dette gjelder særlig kystområdene fra Agder til Finnmark, og store deler av innlandet og fjellområdene i Sør-Norge (Landbruks- og matdepartementet 2011). Denne utviklingen kan reduse-

re områdenes attraktivitet og potensial for verdiutvikling. Regjeringen Stoltenberg mente at hovedvirkemiddelet for å hindre gjengroing skulle være grasproduksjon og husdyr på beite. I 2012 ble dette operasjonalisert i en liten økning i produksjonstilskudd til husdyr på innmarks- og utmarksbeite.

6.3.1 Kulturlandskapet som ble et fellesgode

I 1989 innføres for første gang et kulturlandskapstilskudd til alt jordbruksareal. Noe som indikerer at politikerne vektla produksjon av jordbruksprodukter en verdi utover det som speiles i markedspris. Det skjer et skifte i virkemiddelbruk fra produksjonsavhengige tilskudd til produksjonsuavhengige tilskudd fra NOU 1991:2. Det hevdes at dette vil sikre at arealene holdes i drift og ivareta kulturlandskapet. Kulturlandskapet blir et fellesgode, der tilskudd er ment å gi bonden insentiv til å pleie kulturlandskapet. Omleggingen av tilskuddene er også en tilpasning til WTO og EU. Det gikk tjue år fra Alstadheim-utvalget sin rapport i 1991 til en regjering sender en melding til Stortinget om at kulturlandskapet er i ferd med å gro igjen. Meldingen til Stortinget nr. 9 (2011-2012) står det at gjengroingstruede kulturlandskap er en utfordring for både jordbruket og samfunnet. Meldingen sier at hovedvirkemiddelet for å holde jordbruksarealene i hevd er grovførbasert husdyrproduksjon. Men fordelingen av økonomiske virkemiddel i Jordbruksoppjøret i 2012 ga ingen indikasjoner på det vil bli en snarlig endring i forhold til gjengroing i "hverdagslandskapet".

6.4 Kulturlandskap og eksterne virkninger

I Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) er kulturlandskapet kun et miljø for rekreasjon og friluftsliv. Det vektlegges ikke at kulturlandskap kan gi produksjonsvirkning for annen næring. NOU 1991:2 skriver om bygdeutvikling, som er utvikling av alternativ næringsvirksomhet i tilknytning til gårdsbruk, for å motvirke overproduksjonen i jordbruket. *"Generelle tiltak for å styrke næringsgrunnlaget bør skje gjennom en strategi rettet mot bygdeutvikling i bred forstand"* (NOU 1991: 2 A s.15). I Stortingsproposisjon nr. 8 (1991-93) er produksjon av miljøgoder et selvstendig produktområde, i motsetning til tidligere hvor disse goder var ansett som biprodukter av annen landbruksproduksjon

(Landbruksdepartementet 1992)⁸. Proposisjonen hevder at produksjon av miljøgoder burde tillegges større betydning både i forbindelse med tradisjonell landbruksproduksjon og som et selvstendig produktområde. Landbruket skulle i større grad utnytte de muligheter kulturlandskapet kunne gi for alternativ næringsutvikling som for eksempel turisme (Landbruksdepartementet 1992). Fra midten av 1990-tallet har mange ved hjelp av Bygdeutviklingsmidler startet opp næringsvirksomhet som overnatting, bespisning og foredling av egne råvarer. Bygdeturisme utviklet seg som et eget begrep i denne perioden.

Betydningen av kulturlandskapet for andre næringer ble fulgt opp i Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) og Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012). Førstnevnte melding hevder at for nye næringer i landbruket er kulturlandskapet er viktig grunnlag, og nevner reiselivsnæringen, og betydningen av helhetlige og levende kulturlandskap for markedsføring av Norge som reisemål. I den siste meldingen til Stortinget om mat og landbruk er kulturlandskapet en naturlig del av mange reiselivsprodukt, som en positiv produksjonsvirkning for reiselivet: *”Lokal mat, matkultur og natur- og kulturlandskap er mange steder koblet til turisme og reiseliv”* (Landbruks- og matdepartementet 2011 s. 213). Meldingen knytter reiselivet til det særegne kulturlandskapet vi har i Norge, og det er en viktig del av det visuelle uttrykket som møter turister i Norge.

I Reiselivsstrategien til Nærings- og Handelsdepartementet (2012) står det at for å videreutvikle reiselivsnæringen kan andre næringer trekkes inn i sterkere grad, og en av næringene som nevnes særskilt er landbruket: *”Norsk natur og kulturlandskap er viktige ressurser og fellesgoder som reiselivet drar nytte av”* (Nærings- og handelsdepartementet 2012 s. 55). En stor del av naturen og kulturlandskapet i Norge eies og forvalters av jord- og skogbrukere. Reiselivsstrategien hevdet at det var uheldig for reiselivsnæringen at gjengroing av kulturlandskap preger flere verdifulle områder, inkludert verdensarvområder. Strategien pekte på at for å møte slike utfordringer er det behov for økt samarbeid mellom landbruk, natur- og kulturminneforvaltning og reiselivsnæringen. Den trakk paralleller til de reiselivsaktører som de siste årene har trukket fram avheng-

⁸ Definisjon av miljøgode: *”Miljøgodene i jordbruket er biologiske-, kulturhistoriske-, og estetiske verdier som skapes gjennom en aktiv jordbruksproduksjon. Eksempler er kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturminner, en god plante- og dyrehelse og mulighetene for ferdsel og rekreasjon.”* (Landbruksdepartementet 1999 s. 21)

igheten hos det bygdebaserte reiselivet av et velholdt kulturlandskap. Strategien fortalte om forskningsprosjektet ”Reiseliv og kulturlandskap - kjennetegn, forvaltning og opplevelser” hvor foreløpige funn med noen forbehold støttet reiselivets bekymring. Cultour, sluttrapporten til dette forskningsprosjektet, underbygget reiselivets bekymring (Bryn et al 2013). Men rapporten sa også at hvordan gjesten (en turist) tolker et landskap avhenger av bosted. Det vil si at en fra Mellom-Europa kan synes at jordbruket tar area-ler fra skogbruket, og deler ikke bekymringen til mange i Skandinavia over gjengroing av jordbruksareal. Samtidig er turistene klare på at det er det særegne norske landskapet som trekker dem nordover til Norge.

Den siste melding til Stortinget om mat og landbruk la vekt på at jordbruksproduksjon skaper kulturlandskap, og at dette er positiv ekstern virkning for annen produksjon: ”*Landbrukets produksjon av miljøgoder og andre fellesgoder representerer dessuten et betydelig bidrag til annen næringsaktivitet som bl.a reiselivsnæringen baserer seg på*” (Landbruks- og matdepartementet 2011 s. 220). Men meldingen la også til grunn at gjengroing er en negativ produksjonsvirkning av dagens jordbruksdrift, og at det kan gi negative konsekvenser for reiselivet: ”*Særlig for reiselivet som bruker særpreg skapt av landbruksaktivitet(.:)aktivt i sin markedsføring av Norge som reisemål, kan gjengroing av kulturlandskapet få uheldige konsekvenser*” (Landbruks- og matdepartementet 2011 s. 44).

I de politiske dokumentene som ligger til grunn for denne analysen er det et fellestrekk at et aktiv jordbruk er en forutsetning for å opprettholde kulturlandskap, og at virkemidler etableres for å oppnå større produksjon per gårdsbruk. Denne kanaliseringspolitikken har over tid gitt en geografiske arbeidsdeling i jordbruket, som har bidratt til dagens kulturlandskap. I dette kulturlandskapet er gjengroing en utfordring for de delene av reiselivet som er avhengig av et kulturlandskapet skapt av aktiv jordbruksdrift.

Del III Mulige veier videre

7 Utviklingstrekk som skaper kulturlandskap

Dette kapittelet tar opp hvordan miljøpolitikk, jordvern, nedbygging av jordbruksareal, bygdeutvikling og rovdyrpolitikk kan skape eller endre kulturlandskap i Norge. Det drøftes også to omdiskuterte punkt i den siste meldingen til Stortinget om landbruks- og matpolitikken: *Velkommen til bords* (Landbruks- og matdepartementet 2011). Hensholdsvis fjerning av produksjonskravet i kulturlandskapstilskuddet, og konsekvenser for kulturlandskapet av en årlig økning i matproduksjonen på en prosent. Siktemålet med kapittelet er å belyse at kulturlandskapet endres i takt med samfunnsutvikling og trender i dagens samfunn. Dette kan gi kulturlandskapet nye verdier.

7.1 Miljøpolitikk som bidrag til variasjon i kulturlandskap

Miljøverndepartementet har sammen med Landbruksdepartementet ansvaret for å utforme den nasjonale miljøvernpolitikken relatert til landbruk. Et viktig grunnlag for dagens miljøpolitikk ble lagt i jordbruksoppgjøret i 1999, der det var enighet om at virkemidlene skulle samles i et eget miljøprogram. Dette ble fulgt opp i Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.

Virkemidler med miljøeffekt ble samordnet i miljøprogram for å styrke jordbruket sin miljøsatsing⁹. Hovedformålet var å sikre et åpent og variert jordbruks- og kulturlandskap. Det ble vektlagt skjøtsel og ivaretagelse av et bredt utvalg av særpregede landskapstyper, verdifulle biotoper og kulturmiljø. I tillegg skulle jordbruksproduksjon medfører minst mulig forurensing og tap av næringsstoff til vassdrag (Bye m.fl. 2011). En del av miljøprogrammet var at bonden skulle utarbeide en miljøplan for sine jord-

⁹ Miljøprogrammene har fire nivå fra nasjonalt nivå til gårdbruker. Det nasjonale miljøprogrammet og SMIL-midler på kommunalt nivå ble gjort gjeldende fra 2004, og regionalt miljøprogram fra 2005. Miljøplan på den enkelte landbrukseiendom innføres i 2003.

bruksareal, for å få en oversikt over alle forhold av miljømessig betydning. Dette gjør det mulig å detaljplanlegge, og ved behov søke om økonomiske midler til miljøtiltak. I de regionene hvor jorderosjon og overflateavrenning er en utfordring gis det gjennom regionalt miljøprogram tilskudd til anlegge grasdekte areal mot vassdrag. Disse grønne ”lungene” i landskapet gir et variert landskapsbilde ved at det sås gras i forsøkninger og striper på tvers av fallretning på et jorde, for å hindre jordpartikler fra matjord i å erodere til vassdrag, og overflateavrenning av næringsstoffer og vann (i perioder med mye nedbør). Det er også mulig å sette igjen kantsoner langs vassdrag (bekker og elver) med gras eller lauvtrær. Dette binder jorda og forhindrer erosjon og overflateavrenning av næringsstoffer. Et annet tiltak er å utsette pløying av korn- og grasareal fra høst til vår. Spesielt på telet pløye er det stor fare for overflateavrenning. I områder der jorda heller ned mot vassdrag, og det har vært pløyd årlig over lang tid, er det mulig å se at jorda siger nedoverbakke mot vassdraget. Hvis jorda ikke stoppes vil den over tid rase ut i en bekk eller elv. Dette gir ”sår” og ”søkk” i området langs vassdraget. I særlig utsatte områder anlegges fangdammer, som er konstruerte våtmarker (små dammer anlagt i terrenget ved å demme opp bekkeløp) for å fange opp jordpartikler, næringsstoffer og plantevernmidler fra dyrket mark, og hindre det i å renne ut i vassdrag.

I 2013 var det det ti år siden miljøplan ble innført og det ble foretatt en evaluering av ordningen. Funn fra sluttrapporten ”*Bondens miljøplan – gjennomføring, erfaringer og synspunkter på hvordan planen virker*” (Hvitsand og Brandtzæg 2013) viser at nesten alle jordbruksforetak har en miljøplan, men bare 64 prosent sier at de har en oppdatert og fullstendig miljøplan for de siste tre år. Funn viser at det er de grunnleggende holdningene til miljø og miljøspørsmål hos gårdbrukeren som har størst betydning for om det utarbeides en miljøplan og hvordan planen gjennomføres. De som vektlegger miljøinnsats på egen gård syns miljøplan er et godt verktøy (Hvitsand og Brandtzæg 2013). I kapittel 8.4 kommer mer om kulturlandskapspleie og synet på forvaltning hos eiere og drivere av landbrukseiendom.

7.2 Nedbygging av jordbruksareal som en trussel mot kulturlandskap

Årlig foretas politiske avveininger mellom areal til matproduksjon og areal til annen næringsutvikling. Areal omdisponeres for å gi plass til utvidelser av byer og infrastruktur. Det vil si at de arealene som er mest utsatt ligger i sentrale strøk. Disse arealene er

også ofte de mest produktive arealene. I en artikkel publisert på internettsidene til Norsk institutt for skog og landskap 6.januar 2014 hevder Hildegunn Nordheim at Norge har svært lite dyrkbar jord i reserve for produksjon av matkorn. De arealene det er mulig å nydyrke ligger i områder med klima for grasproduksjon; lang til fjells eller langt mot nord. I tillegg er det viktig å merke seg at det tar om lag 1000 år å produsere 30 cm med matjord. I årene fra 2005 til 2011 ble det årlig i gjennomsnitt omdisponert 7500 dekar dyrket jord, noe som tilsvarer tre fotballbaner per dag. I 2011 var omdisponering av matjord på 6600 dekar, og omdisponering av dyrkbar matjord var samme år på 3900 dekar (Snellingen et al. 2012). Nedbygging av jordbruksareal gir endringer i jordbrukets kulturlandskap. Det deler opp produktive jordbruksareal, ofte til mindre drivverdige areal. Noe som kan bidra til flere ekstensivt drevne produktive areal kommer i faresonen for gjengroing.

7.3 Nasjonale turistveier, rasteplasser og bruinstallasjoner

Statens Vegvesen er en av flere utbyggere som årlig bygger ned produktiv jordbruksjord. Det som er spennende med Statens Vegvesen som utbygger er det samfunnsansvar og nytenking som har skjedd fra slutten av 1990-tallet. Statens Vegvesen har landskapsarkitekter som planlegger beplanting og installasjoner langs små og store veier i Norge. Det er etablert Nasjonale Turistveier med fine utsiktspunkt. Ett eksempel er Sohlbergplassen langs fylkesvei 27 mellom Enden og Follidal. Ett annet er det utsynet som møter en på utsiktspunktet på toppen av Trollstigen i Romsdalen. Langs Sognefjellsveien står den omdiskuterte billedrammen i stein fra Italia. Det er bruinstallasjoner som glir inn som smykker i landskapet, for eksempel den som ligger ved avkjøringen til Stange langs nye E6 sør for Hamar. Det beplantes i skråninger langs fylkesveier og hovedveier. Ett eksempel er rundkjøringen på Dombås, hvor det ble anlagt en kunstinstallasjon som gir hentydninger til Snøhetta på Dovrefjell.

7.4 Bygdeutvikling og utnyttelse av bygningsmasse i kulturlandskap

Kjennetegn på bygdeutvikling er evnen hos nyskaper til å se muligheter i lokale ressurser til å bli et salgbart produkt i et marked. I en jordbrukskontekst bidrar det til etablering av nye næringer i stedet for, eller i tillegg til tradisjonell jordbruksproduksjon. Utviklingen av alternative næringer i tilknytning til jordbruket har gitt arbeidsplasser in-

nenfor reiseliv, omsorg og småskala matproduksjon. Nye og alternative arbeidsplasser vil skape andre behov enn tidligere og kan føre til restaurering av bygningsmasse. Et eksempel er Sygard Grytting på Sør-Fron, som har brukt satsing på reiseliv for å forsvare investeringer for utvikling og utnytting av bygningsmassen på gården¹⁰. Stedet ligger fint til i kulturlandskapet langs E6 i Gudbrandsdalen. En annen landbrukseiendom i samme område med reiseliv som basis er Rudi Gård. Her har vertskapet valgt å bygge nye bygninger, som passer inn i blant eksisterende bygningsmasse. Hunderfossen Familiepark er et eksempel på en skogeier som har endret landskapet langs Lågen fra furuskog på steinet grunn til et åpent parkområde med blikkfang i troll og prinsesseslott. Litt lengre nord har en gårdbruker brukt mange år på å utvikle en særegen campingplass med små hytter i forlengelsen av tunet. Et blikkfang mot Hafjell er en hvit bro som går fra en odde i Lågen til en annen, som tydelig sees fra fylkesveien. Enda lengre nord har en grunneier brukt tid og ressurser på å tilrettelegge for fiskeplasser og turister langs Lågen med gapahuk og muligheter for å grille fisk.

Inn på tunet er omsorgsbedrifter med base i jordbruket. De tilbyr tilrettelagte og kvalitetssikrede tilbud, som skal gi mestring, utvikling og trivsel hos brukerne. Aktivitetene i et tilbudet er knyttet opp til en gård, livet og arbeidet der. Inn på Tunet aktiviteter finner blant annet sted inne, og er dermed med på å holde vedlike eller videreutvikle bygning(er) på gårdstun. Jordbruksrelatert småskala matproduksjon er også en bidragsyter til bruk av bygningsmasse på gårdstun. Gudbrandsdalsmat er ett eksempel på en sammenslutning av småskalamatprodusenter som sammen samarbeider om markedsføring og salg for å bli mer slagkraftige i markedet. Fellesskapet er med på å styrke grunnlaget for produksjon i hver enkelt bedrift. Dette bidrar til økt sannsynlighet for å småskalamatprodusentene vil klare seg i markedet, og opprettholde sin bruk av i bygningsmassen i kulturlandskapet. Det er også mange eksempler på småskalamatproduksjon og serveringssteder som starter opp som en tilleggsnæring på gård med beitebasert husdyrproduksjon. Senere utvikler den alternative næringen seg til å bli en hovednæring, og valget blir å avslutte det tradisjonelle dyreholdet. Dette kan gi negative konsekvenser for kulturlandskapet, hvis det ikke settes inn alternative tiltak.

¹⁰ "Lillehammer-OL gjort det mulig". Gudbrandsdølen Dagningen 3.februar 2014

Den bygdebaserte reiselivsnæringen kan utvikles til å bli en større en pådriver for åpne kulturlandskap, fordi det ligger økonomisk inntjening i de landskap turistene oppsøker. Samtidig ligger det muligheter for ny utnyttelse av eksisterende bygningsmasse.

7.5 Rovdyrforvaltning som trussel mot beitedyr i utmark

Rovdyrviltforvaltningen i Norge omfatter gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* (Klima- og miljødepartementet 2003) fastslår at det er ønskelig å begrense noe på dagens utbredelse av rovvilt av hensyn til dyrevelferd for husdyr. I områder med faste forekomster av rovvilt er det ønskelig at saueholdet tilpasses rovviltet (Miljø- og klimadepartementet 2003). Dette gir konflikt mellom forvaltning og matprodusent. Rovdyr i husdyrområder, og spesielt der det er sau, er ingen god kombinasjon. Det er flere årsaker til dette, og en av dem er at sauen ikke er et flokkdyr, og derfor er et lett bytte. En annen er at mange har sauehold i kombinasjon med annet lønnet arbeid. Det betyr at de ikke har et stort nok antall sau til at det er økonomisk mulig å gå og gjete sauen hver dag. Ett tiltak for å få mer tilsyn av sauen i et område er å opprette beitelag, hvor det samarbeides om å se etter sauen om sommeren og innsanking om høsten. Det er også mer vanlig å radiomerke søyene, slik at den som tar tilsynsrunder i større grad vet hvor sauene holder til. Det er også mulig at det fremdeles er en holdning hos enkelte i saueieringen til at sauen skal være på utmarksbeite, og der skal den kunne gå og passe seg selv. Konsekvenser av rovdyrforvaltningen er at mange saueiere i områder med rovdyr har redusert sin besetning eller sluttet med sauehold. Dette husdyret har tradisjonelt vært på utmarksbeite og på fjellet fra vår til høst, og bidratt til viktig landskapspleie. Det er negativt for kulturlandskapet at beitetrykket fra sau reduseres. Det bidrar sammen med andre faktorer, som et mildere klima, til gjengroing av utmark og fjellområder i kulturlandskapet.

7.6 Fjerning av produksjonskrav i kulturlandskapstilskuddet

Kulturlandskapstilskuddet er ett tilskudd for å skjømte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift (produksjon for salg). Sistnevnte betyr at arealet må høstes minst en gang per vekstsesong, og det som høstes må gi inntekt. Kulturlandskapstilskuddet utmåles som en fast sats per dekar i drift uavhengig av produksjonsform og

størrelse på jordbrukseiendom. Konsekvens for kulturlandskapet er at areal som er berettiget støtte (i stor grad) holdes fritt for uønsket vegetasjon, i motsetning til areal som ikke holdes i produksjon.

Regjeringen Stoltenberg III fremmet i den siste meldingen om mat og landbruk (Landbruks- og matdepartementet 2011) et forslag om å fjerne produksjonskravet i kulturlandskapstilskuddet. I begrunnelsen ble det argumentert for at ved en fjerning av produksjonskravet ville utsatte areal også dekkes av tilskuddsordningen. Bak forslaget lå et ønske om å innlemme ekstensive areal preget av gjengroing, og å sikre at jordbruksareal i utsatte områder ble holdt i drift, selv om tradisjonell jordbruksproduksjon opphørte. Men meldingen sa også at næringen selv har et ansvar for å holde jordbruksarealene i hevd. Samtidig er det et poeng at: ” *Virkemidler virker gjennom å gi incentiver og resultatet avhenger av om næringsaktørene velger å følge incentivene og at disse er riktig dimensjonert* ” (Landbruks- og matdepartementet 2011 s. 103). Kritikere av forslaget har hevdet at hvis alt jordbruksareal mottar tilskudd, vil det ikke være insentiv til å holde arealet i aktiv drift, og kulturlandskap kan i økende grad gro igjen. ” *Uten vilkår for den aktive bonden med matproduksjon som inntektskilde vil det verte ei håplaus oppgave å halde areala i fylket opne* ” (Hilleren 2012). Forslaget har blitt omtalt som ”beitepussing” eller ”gartnerstøtte”, og kritikere har ment at det vil gjøre det vanskeligere for aktive bønder å få tilgang på tilstrekkelig jordbruksareal til matproduksjon (Aase 2011). Lignende forslag har også vært diskutert i tidligere jordbruksoppgjør. Faglagene i landbruket, Norges Bondelag og Norges Bonde og Småbrukarlag, har hevdet at fjerning av produksjonskravet vil fremme ren kulturlandskapspleie. Det har vært diskutert hva som er viktigst for kulturlandskapet; aktiv drift ved matproduksjon eller ved ”beitepussing”. I høringsrunden til Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012) ble forslaget om fjerning av produksjonskravet avvist av Norges Bondelag og Norges Bonde- og Småbrukarlag. Forslaget ble dermed ikke fulgt opp i regjeringens forslag til Jordbruksoppgjør i 2012, og heller ikke tatt inn i Jordbruksforhandlingene våren 2013 (Statens Landbruksforvaltning 2012 og 2013).

Jeg konkluderer med at å fjerne produksjonskravet kan være positivt for jordbrukets kulturlandskap hvis det gir insentiv til skjøtsel av utsatte areal som ikke ansees drivverdige for tradisjonell jordbruksproduksjon. Derimot kan det være negativt å fjerne produksjonskravet hvis det hindrer aktive bønder i å få tilstrekkelige drivverdige jordbruks-

areal. Spørsmålet er om det er mulig å fjerne produksjonskravet uten at det hindrer den aktive bonden i å få tilstrekkelig med areal til sin matproduksjon.

7.7 Én prosent årlig vekst i norsk matproduksjon på norske arealressurser

Et politiske argumentene for å ha jordbruksproduksjon i Norge har vært å sikre selvforsyning av norskprodusert mat. Rundt 50 prosent av den maten som konsumeres i Norge er produsert i norsk jordbruksproduksjon (Løkeland-Stai og Lie 2012). I forlengelsen av dette ble det i den siste Meldingen til Stortinget nr. 9 (2011-2012) om landbruks- og matpolitikken lagt fram en målsetting om en produksjonsøkning i jordbruket tilsvarende en årlig befolkningsvekst på en prosent. Nedenfor drøftes hva som kan bli eventuelle konsekvenser for kulturlandskapet av en slik økning i jordbruksproduksjonen for å imøtekomme en tilsvarende befolkningsøkning. Jeg tar utgangspunkt i at en produksjonsvekst kan skje ved bedre utnyttelse av norske arealressurser eller ved import av innsatsfaktorer. Norsk jordbruksproduksjon har tre utfordringer sammenlignet med andre land og det er kort vekstsesong, kaldt klima og jordbruksareal spredt over hele landet. Nedenfor i figur 6 skisseres mulige konsekvenser av produksjonsvekst basert på økning eller reduksjon i import av innsatsfaktorer. Til sist kommer jeg så vidt inn på at befolkningsvekst også kan føre til nedbygging av jordbruksareal.

Produksjonsvekst Økning i import av innsatsfaktorer	Småskalajordbruk (tradisjonelt familie- jordbruk)	Spesialisert stordrift
NEI	Vekst gjennom økt bruk av jordbruksareal og arbeidskraft	Umulig å øke produksjon tilstrekkelig
JA	Reduksjon i bruk av jordbruksareal og arbeidskraft	”Matproduksjon som fabrikk”

Figur 6: Konsekvenser av produksjonsvekst ved redusert import eller økt import av innsatsfaktorer Med utgangspunkt i Meld. St. nr. 9 (2011- 2012) og Løkeland-Stai og Lie 2012.

Stoltenberg-regjeringen, som stod bak denne meldingen til Stortinget, ønsket økt matproduksjon med basis i grovfôr og beite. Figur 6 indikerer at for å oppnå dette uten økt import må småskalajordbruket intensivere driften av eksisterende areal, eller utvide disponibelt areal. Småskalajordbruket i figuren tilsvarer det tradisjonelle familiejordbruket, hvor har vært melkeku har vært en viktig del av husdyrholdet. Melkeku er et husdyr som utnytter grovfôr godt, men det krever næringsrikt fôr for å (opprett)holde en høy melkeproduksjon. Hvis melkeproduksjonen skal øke, og denne økningen skal skje ved økt utnyttelse av grovfôr og ikke kraftfôr, vil det kreve mer areal til produksjon av veldig ernæringsrikt grovfôr (gras). Behovet for jordbruksareal kan også medføre at ekstensive arealer tas i bruk. Både bedre utnyttelse av høyproduktive areal, og å ta ekstensive areal i bruk er positivt for kulturlandskapet. Samtidig vil det å dyrke mer grovfôr krever større arbeidsinnsats, avhengig av transportavstand mellom fjøs og jordbruksareal, og størrelsen på produksjonsarealet. Det har vært en utvikling til større gårdsbruk og samtidig en nedgang i antall sysselsatte i jordbruket. Mange gårdsbruk har en person som jobber heltid (gjærne eieren), og så leies det inn arbeidskraft etter behov. Det er også vanlig å leie jordbruksareal, som kan ligge flere kilometer unna eget fjøs. Det er store variasjoner i forhold til pris for leie av areal, og prisen avhenger av hvor attraktivt det er å ha jordbruksdrift i området. Dette avgjør tilgangen på leie-areal. Størrelsen på jordbruksareal kan også gi utfordringer i forhold til hvor mye areal det er optimalt å disponere, før arbeidet med å produsere grovfôr vil koste mer enn økt inntjening. Været kan også ha innvirkning for hvor store areal det er mulig å ha i produksjon. Det våte klima de siste somrene har gitt utfordringer for produksjon av blant annet korn og potet, fordi marginene i jordbruket de siste årene ikke har gitt økonomisk inntjening til drenering av jordbruksareal. Tidligere var det for eksempel tilskudd til drenering og grøfting. Redusert biologisk mangfold på grunn av dyrking av høyproduktive gras- og kornvekster kan gi monotone kulturlandskap, i den grad dette er mulig i Norge.

Husdyr som er gode på å nytte-gjøre seg beiteressursene i inn- og utmark er geit, sau og (kjøttproduserende) storfe. En økt satsing på husdyr med en høy grad av grovfôr i sitt fôropptak vil være positivt for kulturlandskapet i dobbel forstand. Dette er dyr som både krever lite kraftfôr for å produsere kjøtt, og som samtidig er gode landskapspleiere. Det er positivt for kulturlandskapet med alle husdyr som utnytter beiteressursene.



Storfe på innmarksbeite.

Foto: Privat.

Husdyr på beite bidrar til å opprettholde naturtyper og økosystem som ellers ville forsvinne uten beitebruk. Dette er en kostnadseffektiv og arbeidsektensiv form for kulturlandskapspleie for husdyreier, som har et stort uutnyttet potensial. Verdianslag for fôr fra utmarksbeite viser at tilgang til utmarksbeite har en positiv verdi for husdyrprodusenter. Yngre Rekdal (2013) har utført beregninger for Norsk Institutt for skog og landskap som viser at fôrverdien i utmark i en kommune med 22.500 beitedyr utgjør omtrent 13,5 millioner kroner per år. Bryn et al (2013) hevder at det må til en økning i antall beitedyr, fordi dagens antall kun vil begrense omfanget av gjengroing. I dagens jordbruk med store produksjonsgårdsbruk er det også en realitet at optimal plassering av et fjøs ikke alltid er i samsvar med beiteressurser og beitenes plassering i forhold til fjøset. Det skal beites jevnt hele beitesesongen for å holde et areal fritt for uønsket vegetasjon. Konsekvenser er utfordringer i forhold til gjengroing, spesielt av ekstensivt drevne areal. Å ha husdyr på innmarksbeite innebærer også en kostnad ved at gjerder må holdes i god stand. Men dette oppveies av at for mange husdyr-brukere er kostnadsbesparende å ha dyrene beite, enn å la de være inne i sommerhalvåret. Beitebruk er også

en god løsning for kulturlandskapet for i varetagelse av biologisk mangfold. En reduksjon i import av innsatsfaktorer favoriserer småskalajordbruket i figur 6, som i størrelse er det som tradisjonelt oppfattes som familiejordbruket i Norge.

Å øke produksjonen i spesialisert stordrift er i figur 6 ikke mulig uten samtidig å øke importen av produksjonsfaktorer. Den mest omdiskuterte innsatsfaktoren er soya, som er en mye brukt proteinkilde i norskprodusert kraftfôr. I kraftfôret til dagens husdyr er det nødvendig med protein, spesielt til høytstående melkeku, og i volumproduksjon av for eksempel kylling og gris. Soya importeres fra for eksempel Brasil. Det er ikke mulig å dyrke tilsvarende proteinkilder til lik pris i Norge. Kravet i markedet, formidlet av media og de store matvarekjedene i Norge, er at forbruker ønsker billig mat. For å få til dette legger jordbrukspolitikken til rette for høy produksjon (ytelse) per husdyr, samt et høyt antall dyr per gårdsbruk, og billige innsatsfaktorer. Det er høyere produksjonskostnader forbundet med å bruke norske innsatsfaktorer i kraftfôr enn importere. Det anses også å være mer økonomisk lønnsomt å bruke kortest mulig tid på å føre opp et produksjonsdyr til ønsket slaktevekt. Dette er det nærmeste man kan komme ”Matproduksjon som fabrikk” i Norge. En økning i import av kraftfôrkomponenter vil favorisere spesialiserte stordrift som er uavhengig av jordbruksareal. Eksempler er produksjon av kylling, egg, kalkun og svin (alle typer hvitt kjøtt). Dette er husdyrproduksjon som gjerne sentraliseres i nærheten av videreforedlingsbedrifter. Dette er høyt teknologiske produksjonsanlegg, og denne type husdyrproduksjon er det nærmeste vi kan komme industriproduksjon i Norge. Denne type jordbruk bidrar ikke til opprettholdelse av kulturlandskap, da dette er husdyrhold som er bare nytte-gjør seg kraftfôr.

Kritikere av dagens jordbrukspolitikk, for eksempel Løkeland-Stai og Lie (2012) mener at en økende del av dagens husdyrproduksjon er basert på import av soya. De hevder at grovfôrproduksjon og egne beiteressurser fortrenses til fordel for kraftfôr i det husdyrholdet som tradisjonelt har basert seg på grovfôr, som sau og melkeku. De hevder også at dette svekker selvforsyningsgraden av norskprodusert mat i Norge. Samtidig kan det diskuteres, som Løkeland-Stai og Lie gjør i sin bok ved å referere til Per Olaf Lundteigen i Senterpartiet, om rimelig kraftfôr bidrar til at kulturlandskapet gror igjen.

En befolkningsøkning på en prosent årlig vekst vil kunne gi nedbygging av høyproduktiv jordbruksjord for å gi plass til flere boliger og forretningsbygg i sentrale deler av Østlandet, Trondheimsområdet og Jæren. Ett paradoks er at denne type nedbygging også kan gjelde norsk matindustri sitt behov for å økte produksjonslokaler for å imøtekomme befolkningens behov for mat. For eksempel er Jæren er ett jordbruksområde i Norge hvor dette er en utfordring. I dette området ligger både Norges største jordbruksproduksjon og en stor matindustri. Her er slakteri, meieri og det nærmeste man kommer industriell produksjon av for eksempel tomat og agurk i Norge.

I den Nasjonale Transportplanen som ble lagt fram i april 2013 ble det lag opp til utbygging av eksisterende stamveier og jernbane. Det vil kreve utvidede areal. Det er gjerne de mest produktive arealene i sentrale strøk og sentrale deler av en region som i størst grad bygges ned. Jordvern er et begrep som gjerne dukker opp i diskusjoner omkring omdisponeringer av produktive jordbruksareal. Økt nedbygging av dyrket mark reduserer mangfoldet av grønne lunger av jordbruksareal kombinert med bygningsmasse i kulturlandskapet. I tråd med utviklingen i jordbruket vil produksjonsøkning og større produksjonsenheter komme i sentrale strøk på Østlandet, rundt Trondheimsfjorden og på Jæren. Det er også sannsynlig at også befolkningsveksten kommer i disse områdene.

8 Kulturlandskapende politikk

I dette kapitlet vil jeg se på mulige tiltak for å skape kulturlandskap. I begrepet kulturlandskapende politikk legger jeg offentlige tiltak som skaper, utvikler eller opprettholder kulturlandskap. Dette gjelder i forhold til skjøtsel av kulturlandskap. I den forbindelse er det to hovedutfordringer for kulturlandskapet, slik jeg ser det. Den ene utfordringen er at jordbruket er en næring som sysselsetter stadig færre, mens areal per gårdsbruk øker. Den andre utfordring er at spesialiseringen av husdyrholdet har ført til en lavere utnyttelse av beiteressursene både i inn- og utmark. Konsekvensen er at kulturlandskap gror igjen av uønsket vegetasjon der ikke maskiner eller beitedyr holder vegetasjonen nede. I den siste meldingen til Stortinget om landbruks- og matpolitikken (Landbruks- og matdepartementet 2011-2012) står det at gjengroing av kulturlandskapet kan redusere attraktiviteten av områder for fremtidig potensial for utvikling og verdiskaping i lokalsamfunn. Det fremheves at spesielt reiselivsnæringen kan få uheldige konsekvenser av gjengroing.

Et aspekt ved samfunnsutviklingen som kan virke inn på hvordan kulturlandskapet i distriktene oppleves av allmenheten er at velstandsøkningen ikke bare har gjort oss rikere den har også gitt oss mer fritid. Vi er yrkesaktive i en stadig kortere del av livet. Mange har mulighet til egen fritidsbolig. Dette innebærer at mange har sin primærbolig i nærheten av byer og tettsteder, mens de bruker mye av fritiden i distriktene. Velstandsøkningen kan gi økt behov for tilrettelegging og tilgjengelighet til kulturlandskap, og øke samfunnets verdsetting av fellesgoder fra jordbruket.

8.1 Mulige veier for et åpent kulturlandskap

Det er flere mulige alternativer for å skjøtsel av kulturlandskap i utsatte områder i Norge. I kulturlandskapssammenheng betyr skjøtsel planmessige tiltak som gjennomføres jevnlig for å opprettholde ønsket landskap (Norderhaug et al 1999). Et mulighet er å legge om til husdyrhold med geiter, sau og kjøttproduserende storfe. En annen vei å gå er gjennom offentlige bevilgninger til kjøp av kulturlandskapstjenester fra jordbruket, og en tredje mulighet er å legge til rette for bygdeutvikling og nyskaping.

8.1.1 Omlegging til beitebasert husdyrhold

I den siste stortingsmeldingen om landbruks- og matpolitikken (Landbruks- og matdepartementet 2011) står det at beitebasert husdyrhold er et satsingsområde for norsk landbrukspolitikk. Men det kom ingen store insentiv i jordbruksoppkjørene i 2012 eller i 2013 for å ”friste” næringen til et økt beitebasert husdyrhold. Utfordringen i utforming av økonomiske virkemidler er at de virker gjennom insentiv, og resultatet avhenger av om bøndene mener disse er riktig dimensjonert. Samtidig er husdyrhold en næring som bygges opp over tid. Bryn et al. (2013) mener at dagens utnyttelse av beiteressursene holder vegetasjonen nede i de områdene der det beites, men beiteressursene er større enn det som i dag utnyttes. Ved i større grad å legge til rette for å beholde og videreutvikle det beitebaserte husdyrholdet med sau, geit, kjøttproduserende storfe kan beiteressursene utnyttes mer optimalt. For at noen skal ønske å satse er det viktig med en forutsigbarhet i jordbrukspolitikken over flere år enn det som er tilfelle i dag.

8.1.2 Offentlige bevilgninger til kjøp av kulturlandskapspleietjenester

Tilskuddsordningene til jordbrukets kulturlandskap har utviklet seg fra de generelle areal- og kulturlandskapstilskuddene til mer målrettede virkemidler som SMIL og regionale miljøprogram. Den sist etablerte ordningen for å ta vare på miljøverdier i kulturlandskap er Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, som er et samarbeid mellom Riksantikvaren, Direktoratet for naturforvaltning og Statens landbruksforvaltning. Det er avsatt økonomiske midler fra Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet (via Jordbruksavtalen). I denne ordningen er det to kriterier for utvelgelse. Det første er at området må inneholde store biologiske og kulturhistoriske verdier. For det andre skal det være realistisk å oppnå langvarig vedlikehold og skjøtsel (Vistad et al 2013).

Den siste Reiselivsstrategien (2012) vektla at det er uheldig for reiselivsnæringen at kulturlandskapet gror igjen i flere verdifulle områder, inkludert verdensarvområder. Reiselivsstrategien mente at det er behov for økt samarbeid mellom landbruk, natur- og kulturminneforvaltning og reiselivsnæringen for å møte disse utfordringene. Samarbeid mellom flere departement kan også legge til rette for mer målrettede og geografisk dif-

ferensierte ordninger for skjøtsel av kulturlandskap. Romstad (2012) argumenterer for at jordbruket trenger en politikk som både gir markedstilgang og miljøgoder. Det kan skje ved bortfall av prisstøtte og betaling for miljø- og kulturlandskap. Han stiller spørsmål ved om noe av jordbruksstøtten kan støtten vris til betaling for miljø¹¹. De økonomiske grunnvirkemidlene for kulturlandskapet er areal- og kulturlandskapstilskuddene, men de er ikke tilstrekkelig spesifikk i sin tilskuddsprofil. De regionale miljøprogrammene, SMIL-midlene og Utvalgte kulturlandskap stiller større grad av krav til resultat, og oppnådd resultat kontrolleres. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket gjelder 22 områder, spredt over alle fylker i Norge. En mulighet for å oppnå større grad av kulturlandskapspleie er å velge ut flere slik områder, spesielt der reiselivet er en viktig del av næringsgrunnlaget, ut fra erfaringsgrunnlaget til Øian og Rønning (2013) og Vistad et al. (2013). Deltagerne i dagens Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er både eiere av landbrukseiendommer og fritidseiendommer, men hovedtyngden i tildeling av økonomiske midler er til de som er tilknyttet jordbruket.

Bele og Rosef (2005) stiller spørsmål om det finnes universelle løsninger for restaurering og skjøtsel av kulturmarkene, og svarer selv nei. De mener at selv om en av de største utfordringene i dagens kulturlandskap er gjengroing, bør ikke mengden av busker og trær i seg selv være et kriterium for hvilke områder som er berettiget tilskudd. De mener at kulturlandskapsverdiene bør danne grunnlaget for tilpasning av tiltak. Det er store variasjoner i kulturlandskap, og for å opprettholde særpreget må tiltak tilpasses hvert enkelt område. Dette krever god kunnskap om det enkelte kulturlandskap. Det er ingen entydig positiv sammenheng mellom produksjonstype og landskapskvalitet (Gjølberg 1998), noe man ser i dagens kulturlandskap. Hvordan skal et kulturlandskap være? Er eneste krav at kulturlandskapet skal være åpent? Eller ønsker vi oss noe mer? Et åpent landskap kan opparbeides ved å slå graset en til to ganger per vekstsesong (ekstensiv drift). Å la ulike husdyrraser beite et areal vil gi størst variasjon, fordi det er ulike preferanser på hvilke grasarter de ønsker å beite på. Det er også viktig med tidlig beiteslipp, da holdes problemugraset i større grad under kontroll. Det er også viktig med variasjon i landskapspleie. Det vil si at det bør både være volumproduksjon og nisjeproduk-

¹¹ Se også: Romstad, E. *Distortive effects from agri-environmental policies*. Norwegian University of Life Sciences. Ås. <http://www.umb.no/ior/> Sist lest 4.januar 2014

sjon, manuell og mekanisk pleie, og beitedyr. I vurderingene av tilstanden til et kulturlandskap bør man også gjøre seg noen tanker om landskapet primært skal handle om fortidas bruk av ressursene eller dagens bruk. Kulturlandskap endres over tid. Det endres i takt med de som lever i og utnytter de stedbundne ressursene i Norge. Hvilke landskap er ønskelig? Det sentrale er å ha en plan for skjøtsel, og sette inn målrettede tiltak.

Det er flere måter å velge ut aktuelle kulturlandskap innenfor et bestemt område. Det kan gjøres ved auksjon. De som er interessert, legger inn et bud for det arbeidet som skal gjennomføres. Auksjon gir lave administrasjons kostnader, og de som får tilslaget har selv valgt å være landskapspleiere. En annen måte er å betale direkte for eksakte landskapstyper. For eksempel blomsterenger, bjørkeholt, grasdekte kantsoner, opprettholdelse av seterkvæver i et hytteområde, eller opprettholde autentisk bygningsmasse. Et eksempel der det offentlige gir støtte til eksakte landskapstyper er ordningen Utvalgte Kulturlandskap i jordbruket. Dette er en ordning som gir høyere administrasjons kostnader, men det kan gi bedre resultat. Det sentrale i denne typer skjøtelsavtaler er at de gir støtte til produksjonsmetoder som ikke lengre er lønnsomme, men som er viktige for artsmangfold og opprettholdelse av ønsket kulturlandskap. Et tredje alternativ er å innføre obligatorisk Kurtax, der alle som besøker en aktivitet, spiser eller overnatter i et bestemt område betaler en avgift som går til betaling for fellesgoder i det samme området. Denne avgiften kan for eksempel gå til skjøtselstiltak i utvalgte kulturlandskap.

8.1.3 Bygdeutvikling og nyskaping

Bygdeutvikling er alt som kan utvikle er bygd, for eksempel etablering av ny næringsvirksomhet. Det kan skje i tilknytning til en jordbrukseiendom, og påvirke kulturlandskapet på denne eiendommen. Bygdeutvikling utenom jordbruket kan også ha innvirkning på kulturlandskap. Ett av mange eksempel er skianlegget Hafjell nord for Lillehammer. Både selve skianlegget og hytteområdet påvirker bygda og næringsutviklingen. Skianlegget ligger i jordbrukets kulturlandskap, hyttene i overgangen mellom bygda, skogen og høyfjellet.

Nyskaperne som finner fram til det unike lokale, enten det er kultur, menneskelige ressurser eller natur, og som samtidig klarer å videreutvikle det, har store muligheter til å

lykkes i ei tid der mange er på leting etter spesielle opplevelser. Nyskaperne er ofte ressurssterke mennesker som kunne skaffet seg alternativt arbeide, men de har en indre drivkraft til å skape. Denne skaperkraften er en sentral del av livsgleden (Lønning 2010). Det kan sammenlignes med det indre ”drivet” som kunstnere har i sitt arbeide. Nyskaperne kan ofte stå litt på siden av det tradisjonelle bygdelivet, og blir ikke alltid ”heiet” fram av sine sambygdingar, men de har en viktig funksjon i bygda. De er det ”krydderet” som gjør at bygda kan være attraktiv for tilflyttere, og for at andre i bygda med litt annerledes tanker blir boende. Det er mulig man kan si at det tradisjonelle jordbruket bidrar til ”grunnbosetting” og så er ”toppingen” de andre som bor og bosetter seg i bygda på gårdsbruk og i eneboliger. Natur- og kulturbasert nyskaping påvirker kulturlandskapet ved å utnytte de stedege ressursene. Bygdeutvikling og nyskaping gir for eksempel nye bruksmåter til eksisterende bygningsmasse i landbruket. Bygningsmassen er en viktig del av kulturlandskapet, fordi det viser bosetting og aktivitet, og den har regionale forskjeller. En mulighet for bygdeutvikling kan være kjøp av kulturlandskapspleietjenester, hvor det offentlige kan ”bestille” kulturlandskapstjenester i utvalgte kulturlandskap i jordbruket for å ivareta biologisk mangfold. Norge har internasjonale avtaler å ta hensyn til blant annet gjennom ratifisering av den europeiske landskapskonvensjonen. Om lag 35 prosent av de artene som står oppført under rødlistede arter finnes i jordbrukets kulturlandskap (Vistad et al 2013).

8.2 Heterogen etterspørsel mellom by og land?

Kulturlandskap endres i takt med de som lever i og utnytter de stedbundne ressursene i Norge. Hvilke landskap er ønskelig? Landskapet som viser landbruket for tiår siden, eller landskap fra dagens jord- og skogbruk? Eller en kombinasjon av begge deler? Romstad (2012) stiller spørsmål om det er et skille mellom ”by og land” i hvilke kulturlandskap som ønskes. Han mener at det er en heterogen etterspørsel mellom bynære strøk og rurale områder. I bynære områder er adkomst til kulturlandskapet viktig, mens i gravgrendte strøk er muligens mangfoldet det som etterspørres. En byboer på besøk i rurale områder ser muligens etter andre kvaliteter i landskapet, som åpenhet og tilrettelegging for friluftsliv, enn den som bor der til daglig. Det er også argumenter for at det er ønskelig med et variert kulturlandskap i bynære strøk (Gjølberg 1999). Det vil si beitedyr, kantsoner med gras og lauvskog, i stedet for mer ensformige landskap preget av

korndyrking. Dette er det motsatte det kulturlandskapet den geografiske produksjonsfordelingspolitikken har resultert i. Øian og Rønningen (2013) mener at norske bygdesamfunn er heterogene i større grad enn tidligere. Dette begrunnes i ulike grader av utdanning, yrkesdeltagelse og kulturelle impulser som i økende grad preges av mobilitet. Dette gjelder både de som eier og driver landbrukseiendommer, og andre som bor i bygdesamfunn.

8.3 Ikke plei landskapet for vår del, men for deres egen del !

Det er dokumentert at volumjordbruket og intensiv drift, gir mer ensformige kulturlandskap (Gjølberg 1998). Denne type landskap foretrekkes i lavere grad enn varierte landskap som følge av småskalajordbruk. Reiselivsstrategien *Destinasjon Norge* vektla også kulturlandskapet sin betydning for reiselivet (Nærings- og handelsdepartementet 2012). På Miljøverndirektoratet sine nettsider om verdiskaping og naturbasert reiseliv står det at Norges viktigste reisemål er naturen og kulturlandskapet¹². I tråd med dette har Norges Bondelag hevdet at et variert kulturlandskap er viktig for turistnæringen, men påstanden har vært lite underbygget av forskning (Bryn et al. 2013).

Det nylig avsluttede forskningsprosjektet Cultour var en respons på den manglende forskingen som kunnet si noe konkret om landskapet sin betydning for reiselivet i Norge (Bryn et al. 2013). En del av studien var å intervju turister om hvordan de opplevde det norske kulturlandskapet. Funn tyder på at turister sammenligner det ukjente landskapet i Norge med sitt hjemlige. For eksempel foretrekker svensker og nordmenn relativt åpne landskaper, og de vektlegger gjengroing. Mens turister fra andre land generelt foretrekker mer vegetasjon, men den skal ikke være for tett. Dette gjelder for eksempel nederlendere, dansker, tyskere og franskmenn, som er viktige markeder for sommerturismen i Norge. Felles for alle turistene er at kontraster og variasjoner skaper innhold i landskapet. Hvis det forsvinner, forsvinner også det turistene refererer til som det særegne ved det norske kulturlandskapet. Det vil si at disse funnene støtter reiselivets bekymring for gjengroing av kulturlandskapet. Men Bryn referer også til en uttalelse fra et eldre italiensk ektepar på ferie nord i landet: ” *Ikke plei landskapet for vår del, men for deres egen del*” (Bryn et al 2013 s. ii). Utsagnet kan tolkes på to måter. Det ene

¹² www.miljodirektoratet.no - Sist lest 27.01.2014

er at landskapet er viktig for oss, men dere som bor her må pleie det på en måte som passer dere ellers mister landskapet betydningen for oss (og dere). Det må oppleves som et ekte landskap. Det andre er at alle typer landskap inneholder spor av mennesker. Mangfold og kombinasjoner av natur- og kulturverdier er karakteristiske og viktige deler av landskap i Norge. Dette er det unike ved vår merkevare, som turistene kommer for å se og oppleve.

8.4 Hvem skal vedlikeholde kulturlandskapet?

Jeg velger her å skille mellom to typer kulturlandskap; gjengrodd landskap og et åpent landskap. Det kreves hver sin type strategi for å åpne et gjengrodd landskap, og å vedlikeholde et åpent landskap. For å åpne et gjengrodd kulturlandskap trengs økonomiske virkemidler for å igangsette tiltak av manuell og eller maskinell art. En god manuell bekjemper av kratt og buskas er geit, og den gjør en god innsats der den blir satt ”i arbeid”. Men geit har en stor utfordring; den er en mester i å hoppe over gjerder, og er derfor en krevende arbeider å holde på fastsatt sted. En annen mulighet er kjemiske plantevernmidler som Roundup. Slike midler kan brukes både manuelt i punktsprøyting, og ved helikopter på større areal. Sistnevnte krever egen godkjenning fra landbruksmyndighet. Det er også mulig å rydde mindre områder fritt for uønsket vegetasjon ved hjelp av for eksempel greinsaks og ryddesag. Andre muligheter er generelle ordninger der alle som eier kulturlandskap må ta sin del av arbeidet.

Ett økonomiske virkemiddel med en positiv sidevirkning for kulturlandskapet var Energiflisordningen. Den ble innført som et midlertidig tiltak for å opprettholde sysselsettingen hos entreprenørene i skogbruket etter Finanskrisen. Nær halvparten av midlene i perioden 2009-2013 var tilskudd til flis fra rydding av kulturlandskap; åpne gjengrodd beiter rundt gårdstun og rydde i åkerkanter. Av de resterende midler ble en stor andel brukt for å åpne opp langs veikanter og skråninger. Dette er en type virkemiddel som gjerne kunne vært innført på ny, for å ivareta utfordringer knyttet til gjengroing av jordbrukets kulturlandskap.

8.4.1 Skjøtselsbonden og matprodusenten

Når et kulturlandskap er tilbakeført til ønsket tilstand trengs vedlikehold, og noen må gjøre dette arbeidet. Øian og Rønningen (2013) har foretatt en studie av to av områdene som er en del av ordningen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket.; Nordherad, Vågå i Gudbrandsdalen, og Skei, Leka i Nord-Trøndelag. Det ble blant annet spurt om holdninger og vilje til kulturlandskapspleie blant eierne av landbrukseiendommene. Det viser seg at det er et skille mellom de som knytter estetikk og identitet til kulturlandskapet i et fortidsperspektiv, og de som ser skjøtsel og forvaltning som ressurser for gården i et framtidsperspektiv. Sistnevnte har gjerne neste generasjon i tankene, og kan planlegge utvidelse av produksjon eller utvikling av tilleggsnæringer som turisme. Framtidsutsikter og planer som påvirker gårdsdriften kan være svært forskjellige blant gårdbrukere i samme område. Det samme gjelder synet på hvordan egen gård inngår i kulturlandskapet. Ett av spørsmålene i studien omhandlet skjøtselsoppgaver og hvordan de i henhold til skjøtselsavtalen skulle organiseres og gjennomføres. Svarene viser at det kan oppfattes som uforenlig med rollen som gårdbruker å ta del i skjøtsel av kulturlandskap uten at det klart kan defineres innenfor primæraktiviteten; å produsere mat til egne dyr. Andre ser skjøtsel av kulturlandskapet som en viktig del av det å være bonde. Det er med andre ord en sammenheng mellom hvordan man forholder seg til kulturlandskapet og hvordan man definerer rollen som gårdbruker. Å delta i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan forstås som en prosess der rollen som gårdbruker kan endres fra matprodusent til landskapsforvalter, og muligens også næringsutvikler (Øian og Rønningen 2013).

De fleste bønder ønsker å overdra gården til neste generasjon i bedre stand enn da de selv overtok eiendommen. I dette ligger å utnytte gårdens ressurser på en best mulig måte. Inntil bygdeutvikling med tilhørende økonomiske midler kom på 1990-tallet var videreutviklingen av gårdsbruk innenfor tradisjonell landbruksproduksjon. Nå er det egne evner og ressurser som setter grenser for hvordan ressursene på en landbrukseiendom kan utnyttes. Landbruket har alltid vært en næring preget av mangesysleri. Langs kysten var vanlig med fiske og gårdsdrift, i innlandet en kombinasjon av skogbruk og husdyrhold. En mulighet nå er at skjøtsel av kulturlandskap kan bli en del av et moderne mangesysleri. I studiene til Rønning og Øian (2013) og Vistad et al (2013) ser man et skille mellom bonden (gårdbruker/ eier av jordbrukseiendom) som ser på skjøtsel av kulturlandskap som en naturlig del av bonderollen, og de bøndene som legger hoved-

vekten på tradisjonell matproduksjon. Disse to typene velger jeg å kalle *skjøtselsbonden* og *matprodusenten*. I de to bygdesamfunnene som Rønning og Øian studerte fant det sted en smitteeffekt; når noen først forpliktet seg, ble flere interessert. Både skjøtselsbonden og matprodusenten er aktive i dagens jordbruk, men funn viser at det er mest sannsynlig at skjøtselsbonden først vil forplikte seg til å delta i ordninger for skjøtsel av kulturlandskap.

8.5 Bevisstgjøring av sammenheng mellom matproduksjon og kulturlandskap

Funn viser at det er viktig å bygge positive holdninger både innad i jordbruket og hos befolkningen generelt om hvilken betydning matproduksjonen har for kulturlandskapet (Lønning 2013 b). Lønning har foretatt intervju av byboende turgåere på Jæren. Ett av hans funn var nettopp av bøndenes matproduksjon ble først interessant for den jevne byboer når det ble fremhevet at matproduksjonen er med på å gi landskapet dets karakteristiske preg. Lønning mener at bønder og faglagene i større grad bør utnytte handlingsrommet mellom kulturlandskap og matproduksjonslandskapet, og at her ligger både sosial, kulturell og økonomisk verdiskaping.

På bakgrunn av min erfaring fra landbruket vil jeg hevde at bønder er generelt ikke bevisste på at de i sin hverdag produserer kulturlandskap. Mange har gjerne en produktivistisk innstilling” til egen jordbruksdrift (Vistad et al 2013). Det vil si at de vektlegger jordbrukets produksjon av mat; kjøtt, egg, melk, korn. I stedet mener jeg at flere bør bli bevisste på at for mange er det kulturlandskapet, som jordbruket produserer gjennom sin matproduksjon, er en sentral del av rekreasjonsrelatert aktiviteter. Mange gårdbrukere er bevisste på, og opptatt av, at areal og bygningsmasse skal videreføres til neste generasjon i bedre stand enn de selv mottok den (Vistad et al 2013). Dette støttes av funn gjort av Lønning (2013 b). I en spørreundersøkelse utført i Sandnes svarte 70 prosent av de intervjuede bøndene at det var viktig for dem å holde gården og landskapet rundt i godt stand (Lønning 2013 b). Lønning mener det viser at bøndene her tar landskapsforvalterrollen på alvor. Jeg tror det ligger i ”ryggmargen” at det skal se bra ut på egen eiendom. Men at et fåtall setter en sammenhengen mellom matproduksjon og kulturlandskap. Ett av unntakene er slektningen min i Østerdalen. Hun og mannen er begge fullt sysselsatt i landbruket, fordi hun på 1990-tallet etablerte urtedyrking som tilleggs-

næring til gårdens melkeproduksjonen. Fra henne kom en vårdag følgende sms, om hvordan hun opplever utviklingen i jordbruket: ” *Jordbruket i dag vs da vi begynte som heltidsbønder, er i retning forfall og attgroing. D framelska transportjordbruket får attgroing til å ta fart, små jorder, bratte jorder osv får stå. Tja...Stordrift er ei katastrofe for kulturlandskapet, men få politikere til å sjå den??? Umulig*”.

9 Noen konklusjoner – og veien videre

Det er to særtrekk ved jordbruket. Den er en næring som er politisk styrt, og jordbrukspolitikken er oppe til evaluering hver vår i jordbruksforhandlingene. I denne besvarelsen har jeg drøftet jordbrukspolitikken i perioden 1976-2012 og vektlagt konsekvenser for kulturlandskapet. Jeg har også sett på tiltak for å skape kulturlandskap.

9.1 Hvilke konsekvenser har jordbrukspolitikken i perioden 1976-2012 hatt for kulturlandskapet ?

Jeg har presentert to hovedargumenter for at det offentlige skal gripe inn i et marked. Det ene er for å rette opp markedssvikt, som jeg har lagt hovedvekt på. Det andre er når politiske prioriteringer gir et annet resultat enn markedsmekanismen. Utfordringen for kulturlandskap er at det er et tilnærmet rent fellesgode, og det er en ekstern virkning av jordbruksproduksjon. Mine funn viser at vektlegging av kulturlandskap i jordbrukspolitikken har endret seg i perioden 1976-2012. I Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) var det en selvfølge at jordbruket forvaltet sine areal på en slik måte at det kom øvrig befolkning til gode i rekreasjons- og fritidsaktiviteter. Den målstyrte jordbrukspolitikken inneholdt virkemidler for å nå målsettinger for produksjon, geografisk arbeidsdeling og inntekt. Men det var ingen mål eller virkemidler knyttet til kulturlandskap. I NOU 1991: 2B hevdet Alstadheimutvalget at en eller annen form for jordbruksdrift var en forutsetning for opprettholdelse av kulturlandskap, og utvalget argumenterer for en videreføring av kulturlandskapstilskuddet. Da tilskuddet kom i 1989 var det et signal om at jordbrukspolitikken vektla kulturlandskap som et fellesgode. Tilskuddet skulle sammen med arealtilskudd være en betaling for forvaltning av jordbruksareal (kulturlandskap), og gi inntekt basert på arealbruk i alle deler av landet. Senere på 2000-tallet kom flere ulike tilskuddsordninger for å imøtekomme miljøkrav og opprettholde kulturlandskap. Funn viser at holdninger til miljø og kulturlandskap hos den enkelte eier av landbrukseiendom er avgjørende for hvordan tiltak gjennomføres, og hvordan jordbruksareal forvaltes.

I de politiske dokumentene som ligger til grunn for denne analysen er det et fellestrekk at et aktiv jordbruk er en forutsetning for å opprettholde kulturlandskap, men virkemid-

ler etableres for å oppnå større produksjon per gårdsbruk. Dette siste punket fikk ny aktualitet i år 2000 i debatter om Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000). Denne meldingen la hovedvekt på heltidsbonden, og hevdet at større produksjonsvolum per gårdsbruk ville gi muligheter for høyere inntekt, og mindre avhengighet av tilskudd. Meldingen la grunnlaget for en omfattende strukturrasjonalisering og sentralisering av norsk melkeproduksjon. Konsekvensene for kulturlandskapet var så omfattende at i den neste meldingen til Stortinget om landbruket skrives det for første gang om *gjengroing av kulturlandskap* (Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012)).

Jordbrukspolitikken i perioden 1976-2012 har gitt gårdbrukere insentiv til å omstille seg fra allsidig planteproduksjon og husdyrhold til spesialisering. Størrelsen på gårdsbruk har økt sammen med kravet til effektivitet. Dette har resultert i bruk av større jordbruksmaskiner og mer transport av både innsatsfaktorer og sluttprodukt. Konsekvensen er at de minste og mest utilgjengelige jordbruksarealene har gått ut av produksjon, og arealene gror til av uønsket vegetasjon. Spesialiseringen i husdyrhold har ført til færre dyr på beite, spesielt i utmarka.

Konklusjonen på problemstillingen er at jordbrukspolitikken har bidratt til at kulturlandskapet i utsatte områder er preget av gjengroing.

9.2 Veien videre: Hvilke tiltak kan skape kulturlandskap?

Jeg ønsker at denne delen av besvarelsen skal være et bidrag til debatten om forvaltning av jordbrukets kulturlandskap. Jeg her skisserer to tiltak. Det første består i at det offentlige kjøper tjenester av eiere av jordbrukseiendom for pleie av kulturlandskap. Det andre handler om en bevisstgjøring av sammenhengen mellom jordbruket sin matproduksjon og utviklingen av kulturlandskap.

Det er generelt akseptert at jordbrukets kulturlandskap er preget av gjengroing i deler av Norge, og spesielt opptar dette reiselivsnæringen i disse områdene (Bryn et al 2013). Det har blitt hevdet fra blant andre Norges Bondelag at jordbrukets kulturlandskap er viktig for reiselivet. Funn forskningsprosjektet Cultour dokumenterer at turister sammenligner landskap i Norge med sitt hjemlige når de blir spurt om hvordan de opplever det norske kulturlandskapet (Bryn et al 2013). Det refereres til et eldre ektepar fra Italia

og deres uttalelse om at kulturlandskapet ikke må pleies for deres del, men for vår egen. Jeg tolker utsagnet til at de mener kulturlandskapspleie må være ekte, og noe vi selv ser behov for å ha.

Tidligere i besvarelsen ble det lagt fram funn fra forskningsprosjekt knyttet til Utvalgte kulturlandskap i jordbruket (Øien og Rønning 2013, Vistad et al 2013). Det jeg spesielt vil trekke fram er at dette er samarbeid om skjøtsel av kulturlandskap innenfor geografisk avgrensede områder, som går over flere år, der enkelttiltak bygger på en samlet plan for et helt område. Grunneiere inngår avtale om skjøtsel og gjennomfører tiltak, mot en godtgjørelse fra staten, som ikke dekker hele kostnaden. Det forutsettes dermed egen-finansiering, og eller bidrag fra andre kilder. Øien og Rønning (2013) argumenteres for at det kan skilles mellom to typer eiere av landbrukseiendom. De som ser skjøtsel av kulturlandskap som en naturlig del av rollen som gårdbruker (skjøtselsbonde), og de som legger hovedvekten på tradisjonell matproduksjon (matprodusent). Sistnevnte er gjerne mer opptatt av lønnsomhetsaspektet ved det å inngå en skjøtselsavtale. Begge typene er aktive i dagens jordbruk, men funn viser at skjøtselsbonden er den som først vil forplikte seg til å delta i ordninger knyttet til opprettholdelse av kulturlandskap. Funn viser at det også er viktig at dette er ordninger der eier av landbrukseiendom inngår en avtale frivillig, fordi det resulterer i større grad av måloppnåelse. Frivillighet opplevs positivt, i motsetning til ”tvang”. Andre funn viser at spesifikke ordninger der det stilles krav til hva slags type landskap som ønskes er spesifisert, gir bedre resultat enn generelle ordninger (Vistad et al 2013). Utvalgt kulturlandskap i jordbruket er et eksempel på en spesifikk ordning hvor skjøtselsavtaler kan gi støtte til for eksempel å slå et bratt jorde med ljà eller rydde et beite fritt for einer. Dette regnes som ulønnsomme produksjonsmetoder for mange gårdbrukere, men er viktige for artsmangfold og opprettholdelse av variasjon i kulturlandskap. I områder med mange husdyr på beite kan uønsket vegetasjon holdes på et akseptabelt nivå, men antall beitedyr må økes for at det skal få optimal virkning (Bryn et al 2013)

Mine funn viser at matproduksjon har betydning for jordbrukets kulturlandskap. Å bygge positive holdninger hos både de som eier og driver landbrukseiendom og befolkningen generelt om denne sammenhengen kan gi skifte i debatten om fellesskapets finansiering av kulturlandskap (og jordbruksproduksjon). Bevisstgjøring hos befolk flest om sammenhengen mellom norsk matproduksjon og kulturlandskap kan gi både sosial,

kulturell og økonomisk verdiskaping. Lønning (2013) har gjort funn som tyder på at den jevne byboer på Jæren ikke er klar over at det er bøndene sin matproduksjon som skaper det særegne landskapet i området. Når han fortalte om bøndenes jordbruksproduksjon skapte den først interesse når det ble fremhevet at matproduksjonen er med på å gi landskapet dets karakteristiske preg. Jeg mener dette gir grunnlag for å kunne hevde at bønder og faglagene i jordbruket i større grad bør utnytte dette handlingsrommet mellom kulturlandskap og matproduksjonslandskapet. I dette handlingsrommet kan det ligge både sosial, kulturell og økonomisk verdiskaping for jordbruket, som kan gi økt legitimering for jordbrukets matproduksjon i samfunnet.

Litteraturliste

- Andresen, A., Rosland, S., Ryymin, T., Skålevåg, S. A. 2012. *Å gripe fortida. Innføring i historisk forståing og metode*. Det Norske Samlaget. Oslo.
- Almaas, R. 2009. Landbrukspolitikk i Grues tid fra boka *I Grues tid*, redigert av Andreas Hopland. Tun Forlag. Oslo.
- Bele, B. og Rosef, L. 2005. *Finnes det universielle løsninger for restaurering og skjøtsel av kulturmarkene?* Grønn kunnskap@Vol.9 Nr.122-2005. Planteforsk. Ås. www.planteforsk.no. Lest 4.januar 2014.
- Brandtzæg, B. A, Daugstad, K., Flø, B. E., Hvitsand, C., Storstad, O. og Svardal, S. 2008. *Evaluering av regionale miljøprogram*. Norsk Senter for bygdforskning. Rapport 3. Trondheim.
- Brunstad R.J., Gaasland I. og Vårdal E. 2007: *Optimal provision of public goods: implications for support to agriculture*. Norges Handelshøyskole, Institutt for samfunnsøkonomi. Bergen.
- Bryn, A. og Flø B. E.: *Kulturlandskapet gror igjen – hva så?* Publisert 11.06.2012 på www.kulturlandskap.org Sist lest 27.12.13.
- Bryn, A., Flø, B.E., Daugstad, K., Dybedal, p. og Vinge, H. 2013. *Cultour – et forskningsprosjekt om reiseliv, kulturminner og gjengroing*. Skog og landskap. Ås. www.skogoglandskap.no Sist lest 14.april 2014
- Bryn, A. og Misganu, D.-G. 2008: *Reiseliv og gjengroing av kulturlandskap*. Kulturarven. Utgave nr. 44. Side 10-13. Norsk kulturarv. Vågå.
- Bye, S.A., Aarstad, P. A., Løvberget, A. I., Skjerpen, C. Og Hoem, B. 2011 *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2011*. Rapport 43. Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.
- Bye, S.A., Aarstad, P. A., Løvberget, A. I., Høie, H. 2011 *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2012*. Rapport 39. Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.
- Cappelen, A. W. 1999. Allmenningens allmenninteresse. *Magma: Econas tidsskrift for økonomi og ledelse* Nr.1. <http://www.magma.no/allmenningenes-allmenninteresse>
- Eggum, V.-A.S, Rustad, L og Hamre, J. 2012: Er det forskjeller på hvordan Unggründer-studenter og og andre studenter oppfatter kreativitet? I *Med*

- gründerblikk på bygderessurser. Høgskolestudenter skriv om nyskaping og entreprenørar i bygdemiljø.* HLB Rapport Nr. 3. Høgskolen for landbruk og bygdeutvikling. Klepp.
- Gjølberg, O. 1998. Kulturlandskap og økonomisk politikk. I *Jordbrukets kulturlandskap. Forvaltning av miljøverdier*. Framstad, E., og Lid, I. B. (red.) Universitetsforlaget. Oslo.
- Halvorsen, K. 1994. *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2.opplag av 3. utgave. Bedriftsøkonomenes Forlag. Oslo.
- Hilleren, P. 2012. "Etterlyser meir støtte til distrikta". www.bondebladet.no. Publisert 9.september 2012. Sist lest 30.desember 2013
- Hope, E. 2002. Næringspolitikk for en ny økonomi. Noen problemstillinger og utfordringer. I *Næringspolitikk for en ny økonomi*. Hope, E. (red.), 11-30. Fagbokforlaget. Bergen.
- Hvitsand, C., og Brandtzæg, B. A.2013. *Bondens miljøplan – gjennomføring, erfaringer og synspunkter på hvordan planen virker*. Telemarksforskning, Bø i Telemark. Rapport nr. 321. www.telemarksforskning.no Sist lest 27.01.2014
- Innovasjon Norge, 2013. *Erfaringsrapport - pilotprosjekt frivillig fellesgodefinansiering*. Innovasjon Norge. Oslo.
- Isaksen, K. 2012. *Godt omdømme – viktig for alle eller bare noen få? En refleksjon over omdømmesamfunnets inntog i offentlig sektor*. Masteroppgave i offentlig forvaltning. Avdeling for Økonomi og organisasjonsvitenskap. Høyskolen i Lillehammer.
- Kjeldstadli, K. 2000. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. 2.utgave. 2.opplag. Universitetsforlaget. Oslo.
- Løkeland-Stai, E. og Lie, S.A. 2012. *En nasjon av kjøttthuer. Ni myter og en løgn om norsk landbrukspolitikk*. 2. opplag. Forlaget Manifest. Oslo.
- Lønning, D. J. 2010. *Kva er nyskaping?* Boksmia Forlag. Ål.
- Lønning, D. J. 2013. *Liv i fjøsan*. Forlaget Press. Oslo.
- Lønning, D. J. 2013 a. *Korleis legge til rette for bygdeutvikling?* Arbeidsnotat nr. 1. Høgskolen for landbruk og bygdeutvikling. Klepp. <http://www.hlb.no> Sist lest 28.02.14.
- Lønning, D. J. 2013 b. *Byfolk om bønder*. Arbeidsrapport nr. 2, Høgskolen for landbruk og bygdeutvikling. Klepp. <http://www.hlb.no> Sist lest 28.02.14.

- Mathiesen, L. 1996. Mot en ny næringspolitikk. I *Næringspolitikk og økonomisk utvikling. Norge fra gjenreisning til gjenreisning*, (red.) Norman, V. D., 193-224. Universitetsforlaget. Oslo.
- Melding til Stortinget 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Melding til Stortinget nr. 26 (2006-2007): *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- NOU (1991) *Norsk Landbrukspolitik. Utfordringer, mål og virkemiddel*. Alstadheim-utvalget. 2A og 2B. Landbruksdepartementet. Oslo.
- Norderhaug, A., Austad, I., Hauge, L. og Kvamme, M. (red.) 1999. *Skjøtselboka for kulturlandskap og gamle norske kulturmarker*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Nordlund, A. R, Bergset, N. Ø. og Sørensen, A-C. 2006. *Mål, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk landbrukspolitik*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- Refsgaard, K., Beckmann, M., Blankenberg, A.-G. B., Skøien, S. og Veidal, A. 2010 *Kostnadseffektivitet for tiltak mot fosfortap fra jordbruksarealer i Østfold og Akershus*. Rapport 2. Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- Regjeringens reiselivsstrategi. 2012. *Destinasjon Norge. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen*. Nærings- og handelsdepartementet. Oslo.
- Rindal, K. 2009. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2.utgave. Fagbokforlaget. Bergen.
- Ringstad, V. 2003. *Offentlig økonomi og økonomisk politikk*. Cappelen Akademisk Forlag. Oslo.
- Ringstad, V. 2011. *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider*. Cappelen Damm Akademisk Forlag. Oslo.
- Romstad, E. 2012. *Landbruksmeldinga- en samfunnsøkonomisk kommentar*. Handelshøgskolen ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Ås.
<http://www.umb.no/handelshøgskolen/> Sist lest 4.januar 2014.
- Rognstad, O. og Steinset, T. A (2012) *Landbruket i Norge 2011*. Statistisk sentralbyrå. Oslo-Konsvinger
- Rønningen, K., Burton, R. And Renwick, A., 2012. Western European approaches to interpretations of multifunctional agriculture – and some implications of a possible neo-productivist turn. I Almås, R. And Campell, H., (red.): *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resili-*

- ence of Global Agriculture*. Research in Rural Sociology and Development, Volume 18, Emerald Group Publishing Limited: 73-97
- Rønningen, K., Fjeldavli, E. og Flø, B. E. 2005. *Multifunksjonelt landbruk - hva slags legitimitet ha fellesgodeproduksjon innad i landbrukssektoren?* Rapport nr. 8. Norsk senter for bygdeforskning. Trondheim.
- Sagelvmo, A. 2004. Næringsavtaler og næringspolitikk i Stubsjøen, M. *Landbruksdirektøren fra Nord-Norge. Festskrift til Almar Sagelvmo*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- Snellingen, A. B, Aarstad, P. A., Løvberget, A. I. og Høie, H. 2012. *Jordbruk og miljø*. Rapport nr. 39. Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger. www.ssb.no Sist lest 27.01.2014.
- Spissøy, A., Milford, A. B., og Prestegard, S. S. 2012: "*Betalingsvillighet for landbruksproduksjon av kollektive goder*". Notat nr.11. Norsk Institutt for Landbruksforskning. Oslo.
- Statens Landbruksforvaltning. 2012. *Veiledningshefte. Søknad om produksjonstilskudd i jordbruket og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid*. Søknadsfrist 20.august 2012 og 20.januar 2013.
- Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om Landbrukspolitikken*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*. Klima- og miljødepartementet. Oslo.
- Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- Stortingsmelding nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.
- Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-1993) *Landbruk i utvikling*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- Svardal, S. 2009 *Nytt liv for dei raude låvane midt i Telemark*. Notat nr. 13. Telemarksforskning. Bø i Telemark.
- Teigen, H. 1999. *Regional økonomi og politikk*. Universitetsforlaget. Oslo
- Vistad, O.I., Skjeggedal, T., Berglann, H., Bugge, H. C., Norderhaug, A., Rønningen, K., Swensen, G., Øian, H. 2013 *Grønt partnerskap i landskapsforvaltning – erfaringer fra prosjekt "Utvalgte kulturlandskap i jordbruket"*. UTMARK. Tids-

skrift for utmarksforskning. Nr. 1. http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Vistad_et_al_Utmark_1_2013.html Sist lest 18.04.14.

Øian, H. og Rønningen, K. 2013. *Utvalgte kulturlandskap – mellom landbruksdrift, endring, forståelse og mening i landskapet*. UTMARK. Tidsskrift for utmarksforskning. Nr. 1. http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Oian_Ronningen_Utmark_1_2013_pv.html Sist lest 27.02.14

Aase, B. B. 2011. *Vil fjerne produksjonskravet og åpne for støtte til beitepussing i Landbruksmeldinga*. www.nationen.no Publisert 1. desember 2011. Sist lest 30. desember 2013.