

Småskala matproduksjon: potensial som omstillingsstrategi?

En gjennomgang av nasjonale
jordbrukspolitiske forslag i lys av klima-
og miljøomstilling

April 2023

Include – Forskningscenter for sosialt
inkluderende energiomstilling

Senter for utvikling og miljø (SUM)

Merita Fjetland, Thea Sandnes og
Hege Westskog



UiO

Sammendrag

I dette prosjektet har vi vurdert småskala matproduksjon som klima- og miljøomstillingsstrategi basert på hvordan småskalamatproduksjon oppfattes i det nasjonalpolitiske feltet. Det er en rekke spørsmål som må for å vurdere potensialet småskala matproduksjon kan ha i omstillingssammenheng. For det første er det viktig å avklare hva man mener med småskala, omstilling, hvordan småskalaproduksjon oppfattes av sentrale nasjonale aktører og hvilke strategier de ser som hensiktsmessige i møtet med klima- og miljøkrisen. Vi har tatt for oss disse spørsmålene i denne rapporten. Resultatet er basert på dokumentanalyser av sentrale aktørers strategidokumenter, politiske program og plattformer, samt andre relevante dokumenter. I tillegg har vi benyttet vitenskapelig litteratur som belyser problemstillingen.

Småskala matproduksjon defineres på ulike måter i litteraturen. Komplikasjonen med å definere småskala skyldes delvis at mye av forskningslitteraturen ikke definerer småskalaproduksjon ut over et arealmål på mindre enn 2 hektar. Fokus på areal alene fanger ikke opp mangfoldet av småskalaproduksjon. For eksempel, antall husdyr er et mål på skala i flere land. I tillegg kan større bruk ha småskalaaktiviteter. Dette understreker at det er viktig med en vid definisjon av småskala matproduksjon for å fange opp potensial for bidrag til matsikkerhet, matsuverenitet og omstilling.

Vi finner to overordnede narrativ knyttet til småskalaproduksjon: «Innovativ næringsvei»-narrativet og «Evighetsnarrativet». Det førstnevnte narrativet er tett knyttet opp mot overordnet jordbrukspolitikk. Småskalaproduksjonens rolle kommer i tillegg til volumproduksjonen av mat og må sees i lys av den generelle retningen i jordbrukspolitikken. Den ses på som en «innovativ næringsvei», og blir en del av næringspolitikken i stedet for landbruks- og klima- og miljøpolitikken. Den andre tilnærmingen er småskala matproduksjon som et evighetsnarrativ. Dette narrativet er del av en større kritikk av retningen for jordbrukspolitikken over tid, som går ut på at vi ikke har et bærekraftig forhold til mat på samfunnsnivå.

De landbrukspolitiske innfallsvinklene har ulike narrativer knyttet til hva som skal til for å omstille landbruket i mer klima- og miljøvennlig retning. Litt forenklet kan vi si at det «klimasmarte» landbruket er en del av den gjeldende og overordnede landbrukspolitikken, og målbåret for eksempel av aktører som Bondelaget. Klimasmart landbruk har som mål å bidra til høyere produktivitet og inntekt i landbruket gjennom smarte metoder med bedre teknologi og prosesser i landbruket som reduserer utslippet av klimagasser. Et alternativ fremmet f.eks av Bonde- og Småbrukarlaget er agroøkologien som i større grad fokuserer på naturbaserte prinsipper og hvor tilnærmingen til miljø- og klimakrisen i større grad er å anvende økologiske prinsipper i landbrukspraksis. Analysen vår viser at den rådende jordbrukspolitikken gir lite rom for småskalalandbruket med tanke på matproduksjon og rollen denne type landbruk kan ha i klima- og miljøomstillingssammenheng. Det klimasmarte landbruket framhever sterkt det teknologiske sporet. Det krever finansielle muskler for å gjennomføres, noe som svært få småskalaaktører har. Videre anerkjennes i liten grad agroøkologi som omstillingsstrategi for landbruket. Det er nettopp her småskalalandbruket har sitt fortrinn.

Klima- og miljøutfordringene blir av sentrale kilder påpekt å kreve fundamental omstilling til forskjell fra inkrementelle endringer innenfor dagens system. Vi må blant annet endre praksiser, holdninger, verdier og institusjoner for å kunne møte de utfordringene vi står overfor. Litteraturen viser at småskalalandbruket kan spille en viktig rolle både gjennom å bidra til matsikkerhet og matsuverenitet, og gjennom landbrukspraksis som i større grad er i tråd med agroøkologiske tilnærminger.

Abstract (English)

In this project, we have assessed small-scale food production as a climate and environmental transformative strategy based on how small-scale food production is perceived in the field of national policy. There are a number of questions that need to be answered in order to assess the potential of small-scale food production in the context of transformation to a climate and environmentally friendly society. Firstly, it is important to clarify what is meant by small-scale, transformation, how small-scale production is perceived by key national actors and what strategies they see as appropriate in the face of the climate and environmental crisis. We have addressed these issues in this report. The result is based on document analyses of key actors' strategy documents, political programs and platforms, as well as other relevant documents. In addition, we have used scientific literature that sheds light on the issue.

Small-scale food production is defined in different ways in the literature. The complication with defining small-scale is partly due to the fact that much of the research literature does not define small-scale production beyond the land area available for the small-scale farms (2 hectares). Focusing on the size of the land area alone does not capture the diversity of small-scale production. For example, the number of livestock is a measure of scale in several countries. In addition, larger farms may have small-scale activities. This emphasizes the importance of a broad definition of small-scale food production in order to capture the potential for contributions to food security, food sovereignty and transformation.

We find two overarching narratives related to small-scale production: the "Innovative industry" narrative and the "Eternity narrative". The former narrative is closely linked to overall agricultural policy. The role of small-scale production is seen as being in addition to the volume production of large farms and is closely linked to the general direction of agricultural policy. It is seen as an "innovative industry", and becomes part of industrial policy instead of agricultural and climate and environmental policy. The second approach is small-scale food production as an eternity narrative. This narrative is part of a larger critique of the direction of agricultural policy that we do not have a sustainable relationship with food at the societal level. The agricultural policy approaches have different narratives related to what is needed to transform agriculture production in a more climate- and environmentally friendly direction. In simple terms, we can say that "climate-smart" agriculture is part of the current and overall agricultural policy, and targeted, for example, by actors such as the Norwegian Farmers' Union. Climate-smart agriculture aims to contribute to higher productivity and income in agriculture through smart methods with better technology and processes that reduce greenhouse gas emissions. An alternative promoted by e.g. the Norwegian Farmers' and Smallholders' Union is agroecology, which focuses to a greater extent on nature-based principles and where the approach to the environmental and climate crisis is to a greater extent to apply ecological principles in agricultural practice. Our analysis shows that the prevailing agricultural policy leaves little room for small-scale agriculture with regard to food production and the role this type of agriculture may have in the context of climate and environmental change. Climate-smart agriculture strongly emphasizes the technological track. It requires financial muscle to implement, which very few small-scale producers have. Furthermore, agroecology is rarely recognized as a transformative strategy for agriculture. This is precisely where small-scale agriculture has its advantage.

Key sources in the literature point out that the climate and environmental challenges require fundamental transformative strategies as opposed to incremental changes within the current system. Among other things, we must change practices, attitudes, values and institutions in order to meet the challenges we face. The literature shows that small-scale agriculture can play an important role

both through contributing to food security and food sovereignty, and through agricultural practices that are more in line with agroecological approaches.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Abstract (English).....	3
1. Introduksjon	6
2. Småskala matproduksjon som omstillingsstrategi – sentrale begreper og litteratur	7
2.1 Hva er småskala matproduksjon	7
2.2 Omstilling.....	8
2.3 Småskala matproduksjon som omstillingsstrategi	9
3. Metode	10
3.1 Analytisk tilnærming.....	11
3.2 Utvalg av tekstkorpus	11
4. Ulike narrativer for et omstilt landbruk	12
4.1 Utviklingen i jordbruket og småskalaproduksjon	14
4.2 Småskala produksjon som innovativ næringsvei	17
4.3 Klimasmart norsk jordbruk – en omstillingsstrategi?.....	18
4.4 Småskala produksjon som evighetsnarrativ.....	19
4.5 Agroøkologi	21
4.6 Småskala som omstillingsstrategi?	21
5. Konklusjon	23
5.1 Oppsummering av funn.....	23
5.2 Hva skal til for å forbedre situasjonen?.....	24
6. Referanser	25

1. Introduksjon

Landbruket, og matsektoren generelt, står overfor store utfordringer når det gjelder rettferdig klima- og miljøomstilling (IPCC, 2019). Samtidig er landbruket en viktig arena for nettopp denne omstillingen, både når det gjelder endringer i produksjonsmetoder og mer fokus på biodiversitet, og når det kommer til sosiale aspekter, som lokalt forankrede rettferdige matsystemer og endrede forbruksmønstre.

I møte med klima og miljøendringer, trenger vi å transformere samfunnene våre i mer klima- og miljøvennlig retning. Som flere har poengtert trengs det mer enn et ensidig fokus på parametere som for eksempel avgifter, insentiver og lignende for å transformere samfunnsstrukturer (e.g. Abson m. fl., 2017; Westskog m. fl., 2021a). Kan økt satsning på småskala matproduksjon være en mulig inngang mot dette målet for landbruket, og bidra som en inklusiv klima- og miljøstrategi på veien mot et bærekraftig samfunn? Dette er det overordnede spørsmålet for denne rapporten. For å svare på spørsmålet, er det nødvendig å spesifisere rammene for rapporten og arbeidet som har gått inn i den.

Sentrale rapporter som IPCC (2019; 2012) og IPBES (2019) argumenterer for at fundamentale endringer i både materielle og sosiale strukturer er nødvendig for å møte klima og miljøendringer det neste århundret. Endringene må videre skje raskt, for å nå de internasjonale målene under FNs klimakonvensjon. Dette er helt klart en utfordring. Ifølge Miljødirektoratet (2022) har Norge kun redusert rundt 4 % av utslippene sammenlignet med nivået i 1990, langt i fra målene om halvering innen 2030 (FNs klimakonvensjon) og 80-95 % innen 2050 (Miljødirektoratet, 2014). IPBES (2019) viser også til at store deler av jordas landområder (75%) på ulike måter har blitt påvirket av menneskelig aktivitet, og at vi nå står ovenfor (eller allerede er i) en naturmangfoldskrise som kan akselerere. Dette vil ha store konsekvenser for matsikkerhet og økosystemers funksjoner. Nødvendigheten av omstilling er med andre ord klart. Det sentrale spørsmålet er hvordan en slik omstilling skal foregå.

Produksjonssystemene knyttet til småskala matproduksjon er komplekse og dynamiske med stort mangfold (HLPE, 2013). Dette er allerede et interessant utgangspunkt for klima- og miljøomstilling. Både IPCC (2019) og IPBES (2019) viser til nødvendigheten av endrede produksjons- og forbruksmønstre fra dagens matsystemer, til det IPCC (2019) kaller robuste matsystemer. IPBES (2019) foreslår restaurering av natur gjennom, blant annet, agroøkologiske praksiser som viktige tiltak for å motvirke utviklingen. Også IPCC (2019) og HLPE (2019) setter søkelys på agroøkologi som omstillingsstrategi. I norsk kontekst har agroøkologiske praksiser blitt vurdert som en fruktbar tilnærming for bærekraftig omstilling av matsystemer (Haugen & Svandal, 2020). IPBES (2019) peker videre på behovet for å engasjere andre aktører i matsystemet (inkludert forbrukere og grasrotbevegelser) for å bidra til redusert matsvinn, overforbruk, og redusert etterspørsel etter animalske produkter som ikke blir produsert bærekraftig. Rollen agroøkologi, samt klimasmart jordbruk, spiller i nasjonal jordbrukspolitisk kontekst og som ledd i en omstillingsstrategi i landbruket, blir sett nærmere på i denne rapporten. Vi relaterer dette til småskala matproduksjon og potensialet denne type landbrukspraksis har med tanke på de nødvendige omstillingsgrep som IPCC (2019), IPBES (2019) og HLPE (2019) foreskriver.

Rollen mat og matsystemer har i omstillingen til et lav-utslippssamfunn har også blitt belyst i flere rapporter og studier i norsk kontekst (se eks. Wang m. fl., 2016; Westskog m. fl., 2021a; Westskog m.

fl., 2021b). Disse påpeker både behovet for å omstille matsystemene med tanke på produksjonsmetoder i landbruket, og hva vi produserer og spiser. Arbeidene understreker også mulighetene som ligger i omstilling av landbruket i mer klima- og miljøvennlig retning med tanke på utvikling for distriktene og betydningen dette kan ha for lokalsamfunnsutvikling. Småskala matproduksjon har en betydelig rolle å spille her gjennom å være viktig for mange distriktskommuner og bidra til matsikkerhet.

Ifølge HLPE (2013) er småskala landbruk avgjørende for matsikkerhet, og viser til at mange land ikke vil nå mål om matsikkerhet uten å sette fokus på småskala landbruk.

For å kunne svare på spørsmålet 'Hvilke potensial har småskala matproduksjon som omstillingsstrategi?', er det en rekke andre spørsmål som kommer opp. For det første må begrepene småskala og omstilling diskuteres og operasjonaliseres. Hva menes med småskala, og hva menes med omstilling? Disse spørsmålene adresseres i det følgende. Videre må rollen småskala matproduksjon innehar i det nasjonalpolitiske feltet kartlegges og drøftes. I dette prosjektet gjennomfører vi en dokumentanalyse av nasjonale jordbrukspolitiske forslag fremmet av sentrale aktører på feltet. Vi ser på disse i lys av behovet for klima- og miljøomstilling. I lys av litteraturen på småskala matproduksjon og bærekraftig omstilling samt resultater fra det nasjonalpolitiske feltet vil deretter muligheter og barrierer for småskala matproduksjon som klima- og miljøomstillingsstrategi i norsk kontekst bli diskutert. Metodisk fremgangsmåte for dokumentanalysen blir beskrevet i kapittel 2.

2. Småskala matproduksjon som omstillingsstrategi – sentrale begreper og litteratur

2.1 Hva er småskala matproduksjon

Måten man definerer småskala vil alltid være relativt til andre bruksstørrelser i konteksten man ser på. I det Store Norske Leksikon kan vi lese at Norge er et "utpreget småbruksland" (Syverud, Bratberg & Almås, udatert). Samtidig bruker de fleste politiske dokumentene betegnelser som små, mellomstore og store bruk, ofte uten å gi klare definisjoner på hva det betyr. Bruksstørrelsen i Norge er i gjennomsnitt 252 dekar (eller ca. 25 hektar), altså godt over den vanlige definisjonen på 2 hektar / 20 dekar for småskala bruk (Ricciardi m. fl, 2018). Samtidig viser utviklingen at bruk mellom 50 og 200 (5 hektar og 20 hektar) dekar har vært mest utsatt for nedlegging, mens antall bruk over 500 dekar (50 hektar) er blitt tredoblet (Syverud, Bratberg & Almås, udatert).

Komplikasjonen med å definere småskala skyldes delvis at mye av forskningslitteraturen ikke definerer småskala produksjon ut over et arealmål på mindre enn 2 hektar eks. Ricciardi m. fl. 2018), ekvivalent til 20 dekar i norsk målestokk. HLPE (2013) viser til at fokus på areal alene ikke fanger mangfoldet av småskalaproduksjon, og de ulike måtene man kan måle det på. For eksempel er også antall husdyr et mål på skala i flere land (HLPE, 2013: 25). Dette gjelder også i Norge, hvor en av de få konkrete definisjonene på småskalaproduksjon vi har funnet på feltet er Innovasjon Norges omtale av småskala melkeproduksjon: 15-30 kyr (Innovasjon Norge, 2020a: 6). For å kunne si noe om forslag som implisitt har noe å si for småskalaproduksjon må vi se nærmere på kjennetegnene ved småbruk og hvilke faktorer som påvirker deres økonomiske overlevelse og utvikling.

HLPE (2013) identifiserer noen kjennetegn på småskalaproduksjon som går utover tilgang til landarealer og antall husdyr. Kjennetegnene av relevans for norsk kontekst er oppsummert som følger: 1) arbeidskraft kommer i hovedsak fra familien som skjøtter gården, men innleie av arbeidskraft eller byttearbeid blant naboer forekommer. 2) Småskalaprodusenter streber ofte for å utvikle ressursbasen sin (menneskelig, naturlig, sosial, og finansiell). Småbruk er små på grunn av at ressursbasen er liten, spesielt tilgang på landareal. Dette innebærer at den totale produktiviteten på bruket må være høy for å få tilstrekkelig levebrød. Dette krever tilstrekkelig investeringer i ressursbasen. I følge HLPE (2013) er småbrukere selv de største investorene i småskala matproduksjon. Utover disse kjennetegnene viser også litteraturen at bruk med småskala matproduksjon ofte har stor diversitet. De er ofte mangesyslere (Westskog m. fl., 2022a). Videre, er et viktig poeng at selv om bruket produksjonen hører til er stor i forhold til andre bruk i området, regionen eller landet, kan det fortsatt foregå småskalaproduksjon på bruket. Derfor vil tiltak som kommer småbruk til gode, også kunne åpne muligheter til middels og store bruk. Større bruk kan i tillegg til 'volumproduksjon' av en avling, drive med småskalaproduksjon i form av grønnsaksproduksjon levert til en REKO-ring eller småskala osteproduksjon. Sett fra dette perspektivet går småskalaproduksjon utover produksjon som skjer på småskalabruk.

Tilgang til og tildeling av ressurser er høyst relevant for småskalaproduksjon. På grunn av dette vil måten de politiske programmene håndterer spørsmål om ressurser være relevant for analysen, selv når forslaget ikke direkte tar opp småskalaproduksjon. HLPEs (2013) anbefalinger om økt tilgang til ressurser går utover individuelle investeringer. Kollektive, private og offentlige investeringer er også nødvendig. Dette inkluderer tilgang på velferdsgoder, infrastruktur, sterkere institusjoner og organisasjoner med mer ifølge anbefalinger i rapporten.

Før vi ser på dette, vil vi avklare hva som menes med omstilling og hvordan omstillingspotensialet kan vurderes.

2.2 Omstilling

Til tross for mange tiårs kunnskap om klima og miljøproblematikk, er det fortsatt et stort gap mellom hvor vi befinner oss og hva vi må gjøre for å stanse utviklingen og adressere endringene som allerede er i gang. Flere påpeker at dette gapet krever omstilling for å tettes (for eksempel IPBES, 2019). Naturpanelet (IPBES) beskriver omstillingen som følger:

“Goals for conserving and sustainably using nature and achieving sustainability cannot be met by current trajectories, and goals for 2030 and beyond may only be achieved through transformative changes across economic, social, political and technological factors.” (IPBES, 2019: XVIII).

Transformative endringer på tvers av samfunnet er nødvendig fra IPBES (2019) ståsted. På lignende vis trekker IPCC (2012:546) frem behovet for fundamentale endringer i samfunnsstrukturen som et ledd i en omstilling:

“En prosess som endrer de fundamentale egenskapene til et system, inkludert strukturer og institusjoner, infrastruktur, regelverk, finansielle regimer, samt holdninger og praksiser, livsstil, politikk og maktforhold” (Oversatt av Westskog m. fl., 2021b:8).

I litteraturen gis det innspill til hvordan transformative samfunnsendringer kan oppnås. Meadows (1999) viser til mulige veier for å få til omstilling mot bærekraftige samfunn. Veiene eller strategien blir av Meadows (1999) kalt innslagspunkt eller «leverage points» på engelsk. Hun angir totalt 12

slike punkt som har økende kraft for hvert punkt med tanke på potensialet for samfunnsendring. Et innslagspunkt er en liten endring i et komplekst system som kan lede til større endringer i systemet. For å få til dypere omstilling, påpeker hun at det er behov for å adressere et systems mål, våre verdier og verdenssyn samt påvirke et paradigme. Abson m. fl. (2017) har ytterligere utdypet Meadows (1999) innslagspunkt. De argumenterer også for at dagens politikk for det meste har fokusert på 'grunne' innslagspunkt i møte med utfordringene.

Basert på Meadows (1999) rammeverk deler Abson m. fl. (2017) innslagspunktene inn i fire kategorier: **parametere, feedback, design og intensjon**. De to førstnevnte er grunne innslagspunkt, og sistnevnte er dype. Parametere, som incentiver, skatt og standarder, kan enkelt endres, men fører sjelden til systemendringer ifølge Meadows (1999). Feedbacks viser til interaksjonen mellom ulike elementer i et system, for eksempel gjennom at klimatiltak også kan ha effekter på folkehelse (for eksempel med mer sykkel og gange). Ifølge Abson m. fl. (2017) og Meadows (1999) har heller ikke feedbacks stort potensiale for transformativ systemendring, selv om det kommer høyere på lista enn parametere. Muligheter for å få dypere samfunnsomstilling når man benytter seg av parametere og feedbacks begrenses av de dypere innslagspunktene. Gjør man ikke noe med disse, skjer det også lite når man benytter de grunnere innslagspunktene som midler for omstilling. Derimot har innslagspunkt som adresserer design av et system som for eksempel systemets regler, makt og utforming av institusjoner muligheter for å skape mer dyptpløyende endringer i samfunnet. Til slutt, og med størst potensial for dypere omstilling, kommer det å adressere intensjonen i systemet i form av normer, verdier, verdenssyn og målene for systemet.

Flere andre bidrag i litteraturen benytter også forskjellen mellom grunnere og dypere grep for omstilling, men med ulik ordbruk. I rapporten *Climate Change and Land* skiller IPCC (2019) mellom autonom, inkrementell og transformativ omstilling i matsystemer. Førstnevnte refererer til omstilling som følger av endringer i agroøkosystemer, markeder og velferd - men ikke direkte av klimatiske endringer. I tidligere rapporter har IPCC referert til disse som spontan og passiv omstilling, til forskjell fra de to andre typene IPCC (2019) trekker frem. Inkrementell omstilling bevarer essensen og strukturen av systemet. Ifølge IPCC (2019) fokuserer inkrementelle omstillingsstrategier som oftest på forbedring av eksisterende ressurser og forvaltningspraksiser. Transformativ omstilling tar i stedet tak de grunnleggende strukturene i et system, som maktforhold, livsstil og finansielle regimer.

Dette synet på omstilling sammenfaller med Westskog m. fl. (2021b) (basert på Wang m. fl. 2016). Her beskrives det første nivået for omstilling som effektivisering. Forfatterne beskriver effektivisering som "tiltak som innebærer at utslipp per enhet reduseres. Disse gjennomføres innenfor dagens strukturer og systemer." (Westskog m. fl., 2021b: 9). Et eksempel på dette nivået kan være redusert matsvinn i husholdninger. I kontrast, endrer transformativ omstilling på fundamentale aspekter ved det sosio-økologiske systemet - enten som forberedende eller responderende til klima- og miljøendringer (IPCC, 2019). Dette kan i denne modellen dreie seg om å endre type mat vi produserer og spiser, redusere behovet for transport og redusere arealene av hus og bygninger. Her reduseres aktivitet som leder til klimagassutslipp og miljøødeleggelser.

2.3 Småskala matproduksjon som omstillingsstrategi

Småbrukere globalt er noen av de mest utsatte befolkningene når det kommer til klima- og miljøendringer (IPCC, 2019; Morton, 2007). Samtidig er småskala matprodusenter sentrale for matsikkerhet og utvikling av lokalsamfunn. Småbruk blir ofte trukket frem i både forskning (eks Wiggins, 2010; Toma m. fl., 2021; Guiomar m. fl. 2021) og politikk (eks HLPE, 2013; IFAD, 2013; World Bank 2007) som viktige institusjoner for økonomisk vekst i rurale områder i det globale sør, med mål

om å løfte folk ut av fattigdom og styrke matsikkerheten. Når det gjelder industrialiserte land finnes det mindre forskning og politikk som argumenter for småbruk som en viktig strategi for fremtidige samfunn. Det industrialiserte landbruket står sterkt, og blir ofte sett på som bærebjelken for matsikkerheten i disse landene, mens småbruk blir sett på som nisjer og blir marginalisert i landbrukspolitikken til fordel for de industrialiserte brukene (eks Regjeringen, 2021a; 2021b). Samtidig viser en del forskning at småbruk er viktige for biologisk mangfold (Ricciardi m. fl., 2018). I en studie av småskalalandbruk i norsk sammenheng argumenterer Westskog m. fl. (2022a) for at småskalaproduksjon kan bidra til å utvikle gode lokalsamfunn hvor man kan leve på en klima- og miljøvennlig måte. Småskalaprodusenter er ofte sterkt forankret til lokalsamfunnet og er opptatt av å framskaffe produkter av god kvalitet. De kan bidra til sterkere koblinger mellom lokal matproduksjon og forbruk av mat, medføre større interesse for matproduksjon og skape lokale møteplasser – alle sentrale elementer i bærekraftig omstilling. Abson m. fl. (2017) argumenterer for eksempel for at for å få dypere transformative endringer må man re-tenke hvordan kunnskap skapes og forstås. Større kunnskap om lokal matproduksjon kan bidra til dette. Møteplasser som REKO-ring og Bondens marked kan også bidra til re-kobling mellom produsenter og forbrukere, igjen et av Abson m. fl.'s grep for dypere transformative endringer. Til slutt kan småskalaproduksjon bidra til å skape nye omsetningskanaler for mat – en restrukturering – også et grep framhevet av Abson m. fl. for dypere omstilling.

Det finnes også forskning som foreslår at det kan være et forhold mellom produktivitet og størrelse på bruk, hvor småbruk kommer bedre ut når man ser på produktivitet per hektar (Ricciardi m. fl., 2018; Guimar m. fl., 2021). Dette skyldes blant annet effektiv bruk av alle gårdens ressurser, og mindre avfallsproduksjon, begge viktige elementer i en bærekraftkontekst (Ricciardi m. fl., 2018; Guimar m. fl., 2021).

HLPE (2013) peker på at småskalaproduksjon er viktig for matsikkerheten. Imidlertid er dagens matsystem sett opp mot de fire pilarene for matsikkerhet (tilgjengelighet, tilgang, utnyttelse og stabilitet) allerede påvirket av klima- og miljøfaktorer. IPCC (2019) rapporterer med høy konfidens at pilarene i fremtiden vil bli påvirket i større grad, som følge av klima og miljøfaktorer. Globalt er småskalaprodusenter noen av de mest utsatte for konsekvenser av klima- og miljøendringer (IPCC, 2019).

Fra litteraturen ser vi altså at småskala matproduksjon kan ha betydning for klima- og miljøomstilling både gjennom bedring av matsikkerhet og som direkte bidrag til omstilling mot mer klima- og miljøvennlige samfunn. Spørsmålet er imidlertid hvordan dette potensialet vektlegges i nåværende politikk og hos sentrale landbrukspolitiske organisasjoner (Bondelaget samt Bonde- og Småbrukarlaget). Er dette anerkjent og om ikke – hva sier litteraturen om gode virkemidler for å ivareta småskala matproduksjon bedre?

3. Metode

Analysene i denne studien er gjort ved hjelp av dokumentanalyser. Vi har benyttet en tilnærming basert på Bacchi (2009) i analysen.

3.1 Analytisk tilnærming

Bacchi (2009) beskriver seks spørsmål for å identifisere og analysere problemrepresentasjonen man tar for seg i dokumentanalyse. Spørsmålene er brukt som verktøy i den analytiske tilnærmingen til dokumentene for å belyse flere aspekter ved problemrepresentasjoner. Spørsmålene egner seg godt til å belyse ulike aspekter ved narrative om småskala matproduksjon i det nasjonale politiske feltet.

Det som følger er en liste over spørsmålene (Bacchi, 2009: 2), oversatt fra engelsk:

1. Hva er 'problemet' representert å være i et spesifikt politisk forslag?
2. Hvilke forutsetninger eller antagelser hviler denne representasjonen av problemet på?
3. Hvordan har denne representasjonen oppstått?
4. Hva er uproblematisk i den spesifikke problemrepresentasjonen? Hva er ikke nevnt? Kan man tenke annerledes på problemet?
5. Hvilke effekter blir produsert av denne problemrepresentasjonen?
6. Hvordan og hvor har problemrepresentasjonen blitt produsert, formidlet og forsvart? Hvordan kan den bli satt spørsmål ved, endret og erstattet?

3.2 Utvalg av tekstkorpus

Denne rapporten tar for seg det nasjonale jordbrukspolitiske feltet, og kan derfor ikke si noe om variasjonen som finnes i det distrikt- og kommunepolitiske feltet. Dette bør etter hvert sees nærmere på. Det er imidlertid nyttig å få en oversikt over det jordbrukspolitiske feltet på nasjonalt nivå av flere grunner. For det første vil det nasjonale nivået få konsekvenser for lokale nivåer. For det andre vil det kunne bidra til å peke på både muligheter og barrierer for småskala matproduksjon i Norge. For det tredje vil det gi en bred oversikt over ulike forslag til politikk som kan påvirke småskala matproduksjon fra en del viktige aktører i feltet.

På bakgrunn av dette har den nasjonale landbrukspolitikken til Norsk Bondelag, Norsk Bonde og Småbrukarlag, Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet de Grønne, Venstre, Kristelig Folkeparti og Innovasjon Norge blitt gjennomgått. Programmene er publisert mellom 2020-2021. Politikken til de ulike landbrukssamvirkene har ikke blitt inkludert i denne analysen. Andre politiske dokumenter inkludert i analysen er Hurdalsplattformen (2021a), Matnasjonen Norge (Regjeringen, 2021b) Klima-avtalen i jordbruket (2019), Velkommen til Bords: Landbruks- og matpolitikken (Meld. St. 9, 2011-12), Endring og Utvikling: En fremtidsrettet jordbruksproduksjon (Meld. St. 11, 2016-17) og Garden som Ressurs - Marknaden som Mål: Vekst og grunderskap innan landbruksbaserte næringer (Meld. St. 31, 2014-15). Sammen utgjør dokumentene både et nåtidsperspektiv, der et bilde dannes av narrative i dagens jordbrukspolitiske felt, samtidig som stortingsmeldingene gir kontekst til utviklingen i feltet over tid.

4. Ulike narrativer for et omstilt landbruk

Et av hovedfunnene fra dokumentanalysen er at det er lite eksplisitt diskusjon av småskalamatproduksjon generelt i det jordbrukspolitiske feltet på nasjonalt nivå. Ordsøk og gjennomgang av partiprogrammenes jordbrukspolitikk viser at både Arbeiderpartiet (2021) og Høyre (2021) unnlater å nevne småskalaproduksjon eksplisitt i sine programmer. Andre partier nevner småskalaproduksjon kort. Andre partier igjen, har mer fokus på småskalaproduksjon og vier en del plass i jordbrukspolitikken til dette. Den mest helhetlige visjonen for småskalaproduksjon finner vi, ikke overraskende, i Småbrukarlagets politikk og strategi. Man ser likheter med narrativet som fremmes her i flere av partiprogrammene, som vi skal komme tilbake til. I de sistnevnte dokumentene står småskalaproduksjon sentralt for matproduksjonen som helhet. Her blir småskalaproduksjon trukket frem som en nøkkel for å nå de landbrukspolitiske målene: matsikkerhet, økt verdiskapning, landbruk i hele landet og bærekraftig jordbruk (Meld. St. 9, 2011-12; Meld. St. 11, 2016-17). Dette i kontrast til andre dokumenter der småskala får en sidestilt rolle, sammenlignet med det industrielle jordbruket. Et godt eksempel på dette finner vi i strategien *Matnasjonen Norge*:

Norsk matproduksjon er til tross for dette mangfoldig, og består av store og små virksomheter over hele landet som produserer alt fra småskala og håndverkspregede produkter, til industrivarer som forsyner befolkningen med mat og drikke. (Regjeringen 2021b: 3)

Sitatet viser til et skille man finner flere steder i det nasjonale jordbrukspolitiske feltet som er undersøkt i denne rapporten. Matforsyning til befolkningen er et åpenbart viktig mål, og det er interessant at småskalaproduksjonen på mange måter blir sett på som utenfor matsikkerhetsmålet i dette narrativet. Matforsyning slik det kommer frem i sitatet blir forbundet med matproduksjon på større bruk. Dermed blir det et skille mellom volumfokusert matproduksjon på den ene siden og mindre nisjeproduksjon på den andre siden. Som vi skal tilbake til, blir nisjeproduksjonen ofte tett forbundet med andre ting en matproduksjon i seg selv, for eksempel turisme, i deler av det nasjonale diskursive feltet.

Småskalamatproduksjon har en rekke positive attributter i forskningen, blant annet høyere avling per dekar sammenlignet med større bruk (Ricciardi m. fl., 2018; Guimar m. fl., 2021) og mer biodiversitet på og rundt bruket (Ricciardi m. fl., 2018). Sett i lys av det overordnede landbrukspolitiske målet om økt bærekraftig produksjon (under matsikkerhet) (Meld. St. 11, 2016-17; Meld. St. 9, 2011-12), er det interessant at få aktører på nasjonalt plan fokuserer og argumenterer for å støtte småskalaproduksjon i lys av dette målet. Småskalaproduksjonen, når den er omtalt, blir i større grad knyttet til bosetting i hele landet i den nasjonale politikken. Tilleggsnæringer på enkelte gårdsbruk spiller i denne konteksten en viktig rolle, og det kommer frem i Innovasjon Norges landbrukspolicy og Programnotat for utviklingsprogrammet for landbruksbasert vekst (2020a; 2020b) at de er en viktig aktør for å legge til rette for utvikling av tilleggsnæringer på mindre bruk. For eksempel ble 9 millioner kroner øremerket til utvikling av småskalagrøntproduksjon i 2020. Tildelingsnotatet viser til at små og mellomstore bruk skal være prioritert i tildeling av midler. Tilleggsnæringer er også sterkt oppfordret fra Landbruks og matdepartementet over en årrekke (eks. Meld. St. 31, 2014-15). Vi kan se denne prioriteringen i lys av økt fokus på småskalabønder i utviklingsarbeid og økonomisk vekst i rurale områder i internasjonal politikk siden tusenårsskiftet (World Bank, 2007)

Funnene i dokumentanalysen kan bli oppsummert som to overordnede narrativ knyttet til småskalaproduksjon: «Innovativ næringsvei»-narrativet og «Evighets»-narrativet. Det førstnevnte narrativet er tett knyttet opp mot den overordnede jordbrukspolitikken, som vi skal komme tilbake til. Småskalaproduksjonens rolle kommer i tillegg til volumproduksjonen av mat, slik det kom frem i sitatet fra *Matnasjonen Norge* (Regjeringen, 2021b), og må sees i lys av den generelle retningen i jordbrukspolitikken. På den andre siden er rollen småskalaproduksjon får i evighetsnarrativet del av en større kritikk av virkemiddelbruken og retningen jordbrukspolitikken har hatt over lengre tid. I dette narrativet, som navnet også illustrerer, er det en grunnleggende kritikk som går ut på at vi ikke har et bærekraftig forhold til mat på samfunnsnivå. De følgende sitatene illustrerer samfunnskritikken som evighetsnarrativet bygger på:

«Det jordbrukspolitiske systemet vårt styrer i stor grad de valgene hver enkelt gårdbruker tar for drifta si. Dessverre er virkemidlene innrettet slik at valgene nesten systematisk trekker næringa i en annen retning enn mot målene for politikken. Det som svarer seg best på kort sikt for den enkelte bonde, er ikke i samsvar med det jordbruket framtiden trenger.» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 2022:8)

og

«Skal jordbruksarealene forvaltes på en mer fornuftig og bærekraftig måte, krever det en annen politikk for bøndene som skal være forvaltere av verdens viktigste ressurs. Tilskuddssystemet til jordbruket er tilpassa et jordbruk som vi i dag ser mange problemer med. Norsk Bonde- og Småbrukarlag har en stor oppgave i å få samfunnet til å forstå at stell av og produksjon på matjord krever flere bønder og ikke færre. Det vil også kreve en stor omlegging i hvordan vi bruker teknikk og maskiner til å arbeide med matjorda.» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 2022: 29)

I kontrast til det første narrativet, fremmer evighetsnarrativet grunnleggende endringer i viktige systemer og institusjoner for jordbruket, blant annet i jordbruksavtalen og organiseringen av samvirkene. Som vi skal illustrere, får man inntrykk av at småskala som innovativ næringsvei legger til grunn at hovedelementene i jordbrukspolitikken skal opprettholdes ved å fokusere på instrumentelle tiltak som ikke vil føre til systematiske endringer. På den andre siden rokker evighetsperspektiv diskursen ved høyere innflytelsespunkter, blant annet intensjonen og selve strukturen i systemet.

På grunn av den sporadiske omtalen av småskalaproduksjon i flere av de politiske strategiene og programmene, er det ytterlige grunn til at vi har valgt å se denne omtalen i lys av resten av jordbrukspolitikken som blir fremmet. Dette kan fortelle noe om *rollen* småskalaproduksjon får i den helhetlige jordbrukspolitikken. Dette perspektivet gir grunnlag for å si noe om hvorfor og hvordan småskalaproduksjon blir trukket frem av de forskjellige aktørene. Samme tilnærming har blitt anvendt i dokumentene der småskalaproduksjon får en større rolle. Det er videre viktig å påpeke at man finner narrativene i større eller mindre grad hos forskjellige aktører. Selv om vi argumenterer for at det er politiske skiller mellom de to narrativene, er det også viktig å poengtere at skillet ikke er entydig. Denne flyten av elementer i de større narrativene er interessante, og fremstillingen som følger forsøker å fremheve dette.

Etter gjennomgang og diskusjon av de to narrativene, vil vi også trekke frem flere muligheter som går på tvers av de to narrativene når det gjelder småskalalandbruk. Det er bred oppslutning for en rekke viktige tiltak i det jordbrukspolitiske feltet på nasjonalt nivå, som også blir pekt på av HLPE (2013) som nødvendig for småbrukeres økonomiske overlevelse. Disse tiltakene inkluderer å øke bønders inntekt, velferdsgoder, desentralisert infrastruktur og tilgang til viktige ressurser (økonomisk kapital, utdanning, skjøtsel). Lokal mat og korte verdikjeder er også støttet av mange av aktørene i feltet, og

flere har utvidelse av initiativer som REKO-ring, andelslandbruk og andre tiltak som knytter produsent og konsument tettere sammen. IPCC (2019) peker på kortere verdikjeder som et tiltak for å redusere klimagassutslipp, forutsatt bærekraftig produksjon. Videre kan økt satsning på lokal mat sees på som en omstillingsstrategi som knytter borgere tettere opp mot de økologiske prosessene, og ikke minst bønder, som vi er avhengige av for matforsyning. Lokal mat har potensialet til å adressere alle tre innflytelsesarenaer identifisert av Abson m. fl. (2017:30): «[1] rekoble forbrukere og produsenter av mat, restrukturere institusjoner gjennom for eksempel nye salgskanaler og produksjonsmetoder og [3] omtanke hvordan kunnskap skapes og blir brukt med tanke på bærekraftig matproduksjon for eksempel gjennom hvilke narrativer som fremmes. I det følgende vil vi først se nærmere på utviklingen i jordbruket og småskalaproduksjon før vi viser mer inngående de ulike narrativene for småskalalandbruk (innovativ næringsvei og evighetsnarrativet) med tilknyttede narrativer om hvordan sektoren skal bli mer klimavennlig (klimasmart og agroøkologi).

4. 1 Utviklingen i jordbruket og småskalaproduksjon

Utviklingen i norsk jordbruk har siden slutten av andre verdenskrig gått i retning færre, større og mer spesialiserte bruk (Knutsen, 2021) med ekstra sterk tilbakegang siden 1990-tallet (Syverud, Bratberg & Almås, udatert). I den samme tidsperioden har jordbruket gått fra å være arbeidsintensivt til å være kapitalintensivt (Knutsen, 2021). Småskalaprodusenter har strukturelle ulemper i en slik utvikling (HLPE, 2013; Wiggins m. fl., 2010). Ifølge SSB har totalen av bruk med andre lønnsomme aktiviteter relatert til gårdens ressurser også gått ned i perioden 1999 til 2020, fra 29 097 til 21 773 bruk. Dette kan ha sammenheng med at totalt antall gårder har gått kraftig ned, men viser samtidig at majoriteten av bruk har andre lønnsomme aktiviteter utenom matproduksjonen (SSB, 2022).

Som vi har sett over, har de fleste aktørene i norsk jordbrukspolitik valgt å bygge videre på utviklingen man har sett i jordbruket i lang tid. De fleste av disse aktørene er også de med mest makt i den nasjonale politikken - altså Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Norges Bondelag. Dette gjør at småskalaproduksjon fortsatt vil inneha ulemper i dagens system.

Et viktig spørsmål som ikke blir besvart på en god måte av mange aktører, er *hvorfor* småskalaprodusenter ikke kan leve av matproduksjonen og derfor bør ha alternative næringsvirksomheter med utgangspunkt i gården. *Med andre ord, hvilke intensjoner og mål opererer systemet med (Meadows, 1999; Abson m. fl. 2017) som fører til at småbrukere får strukturelle ulemper når det gjelder lønnsomheten i deres matproduksjon?* Forklaringer for dette må man lete etter i programmene hos de fleste aktørene, og forklaringer er ofte implisitt i hvordan *utvikling* blir konseptualisert mer generelt. Hva utvikling betyr for de forskjellige aktørene, vil nødvendigvis påvirke hvordan småskalaproduksjon blir verdsatt. Om man verdsetter volumproduksjon fra enkelt gårdsbruk først og fremst, vil dette ha konsekvenser for mindre gårdsbruks muligheter til utvikling. Utviklingen på større gårdsbruk vil også nødvendigvis bli påvirket av en slik verdsetting. Det er åpenbare poenger, som ikke blir eksplisitt diskutert i mange av programmene. I *Bondelagets bærekraftstrategi for norsk matproduksjon 2021-2030* (Norges Bondelag, 2021a: 20) finner vi en klar konseptualisering av hva de ser jordbruket bør være:

“En god økonomi for bonden er viktig for at han/hun kan produsere mat og bidra til bedre matsikkerhet. Norge har en oljedrevet økonomi der arbeidskraft er priset høyt. Dette har gitt jordbruket et sterkt incitament til å erstatte arbeid med kapital og ta i bruk ny teknologi. Et

kapitalintensivt jordbruk gir også grunnlag for et effektivt jordbruk, og jordbruket i Norge er derfor blant de næringene som har sterkest produktivitetsvekst.

Sterk satsing på avlsarbeid med mål om høy ytelse har også bidratt til effektiv produksjon og bedre økonomisk og sosial bærekraft for bonden. For å utnytte ytelsespotensialet er disse husdyra avhengig av næringsrikt fôr. Import av kraftfôrråvarer har blant annet sørget for at potensialet i husdyrgenene kan utnyttes. Tilsvarende arbeid er også lagt ned i planteproduksjonen gjennom å utvikle høyt ytende sorter tilpasset vårt kalde klima med kort vekstsesong. Sortene trenger god næringstilgang, blant annet fra mineralgjødsel, for å utnytte sitt potensiale.

Den effektive, teknologibaserte matproduksjonen gjør at bruken av forurensende og miljøutfordrende innsatsfaktorer per produsert enhet er lav. Teknologi gir også mulighet til å optimalisere og ta gode miljøhensyn i drifta. Uten en sterk produktivitetsutvikling hadde det ikke vært mulig å gi lønnsomhet i gårdsdrifta i et høykostnadsland som Norge uten at overføringene til jordbruket måtte økt mye. Sannsynligheten er stor for at Norge måtte importert vesentlig mer av maten dersom effektiviteten i matproduksjonen hadde vært lavere.” (Norges Bondelag, 2021a: 20).

Som vi ser legger Bondelaget vekt på at matproduksjonen må være kapitalintensivt, effektivt og ha fokus på produktivitetsvekst. I et slikt jordbruk blir det naturlig nok mindre plass til småskalabønder som i større grad har manuell produksjon og mindre maskinbruk.

Bondelaget er også tydelige på at redusert kjøttproduksjon er lite ønskelig i norsk kontekst: “Å redusere produksjonen av kjøtt i Norge vil ikke være forenelig med målet om å øke verdens matproduksjon. Dersom forbruket av rødt kjøtt reduseres betydelig, vil store deler av jordbruksarealet ikke lenger kunne brukes til matproduksjon.” (Norges Bondelag 2021a: 19).

Flere av de politiske partiene er opptatt av at markedet må være førende for hvordan landbruket skal utvikles. Både Fremskrittspartiet (2021) og Høyre (2021) understreker dette. Slik sett er dette nært opp til narrativet om behovet for et kapitalintensivt og effektivt landbruk.

“Fremskrittspartiet vil stimulere til effektiv produksjon av trygg, god norsk mat. Landbruket er en viktig næring i mange distrikter. Landbrukets konkurranseevne må styrkes, og i større grad baseres på markedsøkonomiske prinsipper, slik som landets øvrige næringer. Norske matprodusenter skal ha rammebetingelser for produksjon som er på linje med våre naboland, men vi skal ta hensyn til vårt høye kostnadsnivå og våre spesielle klimatiske og strukturelle forhold.” (Frp, 2021:55)

“(…) [G]i bonden større næringsfrihet og ha som målsetting at bondens vesentligste inntekter skal hentes fra markedet” (Høyre, 2021: 15)

Mye av litteraturen om småskalalandbruk omhandler småbrukere i det globale sør, og det er mindre søkelys på småbruk i industrialiserte land. Dette er en utfordring når man skal vurdere potensialet til småskalaproduksjon i et industriland som Norge. Til tross for at jordbruk er tilbake på agendaen siden årtusenskiftet (eks. World Bank, 2007), er det satt spørsmålsteget ved småbruks muligheter til å investere, innovere og produsere etter dagens standard (Wiggins m. fl., 2010). Ifølge Lowder, Scoet og Raney (2016) gikk den gjennomsnittlige størrelsen på gårder ned mellom 1960-2000 i lavinntektsland, der data er tilgjengelig. I noen mellominntektsland gikk den gjennomsnittlige størrelsen opp i samme periode, mens størrelsen gikk opp i nesten alle høyinntektsland (Lowder m. fl., 2016).

Ifølge Wiggins m. fl., (2010) er det spesielt tre spørsmål som er relevante med hensyn til småskalabruks levedyktighet i dagens matsystem. Det første spørsmålet omhandler skala og effektivitet. Er det sånn at småskalabruk har fordeler eller ulemper i forhold til større bruk, i så fall hvordan? På produksjonssiden er det ikke klart at 'economies of scale' er fordelaktig i jordbruk, og det er flere studier som viser til såkalt 'inverse ratio' i produksjon der småbruk har større produksjon per hektar sammenlignet med større bruk (Wiggins m. fl., 2010; Larson m. fl., 2014). En vanlig forklaring går ut på at småbruk ofte er familiebruk, med en følgende fleksibilitet i arbeidskraft, motivasjon til å stelle godt med avlinger og jord og at de er selvdrevet til forskjell fra større bruk som ofte er avhengig av innleid arbeidskraft (Wiggins m. fl., 2010). Videre bruker småbrukere typisk mer arbeidskraft per enhet land sammenlignet med større bruk med innleid arbeidskraft (Wiggins m. fl., 2010). Men produksjonssiden er ikke den eneste faktoren som spiller inn på effektivitet og skala i matsystemet. Wiggins m. fl. (2010) poengterer at effektiviteten av småskalabruk er sammensatt, og ikke bare et utfall av produksjon per hektar. Andre faktorer som spiller inn, inkluderer strukturen av innkjøp og distribusjon. Ifølge Wiggins m. fl. (2010) har småbruk fordeler over større bruk 'tidlig i utviklingsfasen', når mye av produksjonen er subsistens for husholdningen, og resten blir solgt til kjøpmenn som opererer med mindre kvantiteter. Imidlertid har økt internasjonal handel med matvarer og større aktører i alle ledd ført til strukturelle endringer som gjør det vanskelig for småbrukere å delta. For eksempel søker grossister som ønsker å kjøpe større kvanta sannsynligvis større bruk for å redusere antall transaksjoner (Wiggins m. fl., 2010). Videre har politikken og offentlig finansierte innsatsmidler inkludert frø, pesticider, gjødsel, kreditt og teknisk assistanse til en stor grad blitt endret eller forsvunnet (Wiggins m. fl., 2010; Cabral, 2007). Wiggins m. fl. (2010) konkluderer det første spørsmålet om skala og effektivitet slik:

«If small farms are to compete with larger units and realize their advantages in management of labor, then they need to find ways to overcome their increasing disadvantages in their dealings with those in the supply chain.” (Wiggins m. fl., 2010:1343).

Det er uklart om forfatterne her mener at det er opp til hvert enkelt bruk å overvinne ulempene i verdikjeden. Wiggins m. fl. (2010) trekker frem viktigheten av småbruks tilgang til offentlige goder, men også at jordbruksutvikling innebærer at småbrukshushold mer og mer må finne arbeid utenfor gården i den rurale økonomien. Litteraturen har ofte fokusert på individuelle endringer og strategier som kan implementeres på enkeltbruk (Mizik, 2021), men også disse tar vanligvis opp viktigheten av politiske insentiver for å kunne gjennomføre slike endringer. Samtidig er det flere som argumenterer for en større transformasjon av matsystemet, som IPCC (2019), HLPE (2019) og La Via Campesina (2022). En blomstrende rural økonomi kan komme småbruk til gode, blant annet gjennom reinvesteringer i bruket fra andre inntektskilder (Wiggins m. fl., 2010). Småbønder bruker også oftere andre inntektskilder lokalt, sammenlignet med større bønder (Wiggins m. fl., 2010). Dette leder inn til det andre spørsmålet (Wiggins m. fl., 2010): hvor effektiv er småskala matproduksjon for å redusere fattigdom og generere rettferdig utvikling, sammenlignet med større enheter. Landbruksutvikling har i lengre tid blitt sett på som en effektiv måte å bekjempe rural fattigdom (World Bank, 2003; OECD, 2006; HLPE, 2013). Det er imidlertid vanskelig å direkte svare på spørsmålet, ettersom det fortsatt er lite forskning som sammenligner utvikling ved småbruk versus større bruk. Wiggins m. fl. (2010) poengterer uansett at siden småskalabønder ofte er fattigere enn større bønder, vil utvikling av småskalabruk føre til større fattigdomsreduksjon. Dette har nylig blitt en del av Arbeiderparti- og Senterparti-regjeringens (2022) nye matsikkerhetstrategi for fattigdomsreduksjon og selvforsyning på det utviklingspolitiske feltet. Strategien satser på økt støtte til småskalaprodusenter i utviklingsland, lokalt produsert og foredlet mat, og tilgang på sunn mat. Her omtales småskalaprodusenter som ryggraden i lokal matsikkerhet, samt at det er paradoksalt at

mange afrikanske land er nødt til å importere mengder av mat når de kan og vil brødfø seg selv (Utenriksdepartementet, 2022).

Det siste spørsmålet (Wiggins m. fl., 2010) dreier seg om hvordan småbruk utvikler seg sett i lys av utviklingen i hele jordbruket og økonomien. Wiggins m. fl. (2010) oppsummerer det de ser på som to lærdommer fra jordbruksutviklingen de siste to århundrene: økonomisk utvikling fører etter hvert til større bruk ved konsolidering over tid og videre at det ikke finnes en utviklingsvei – men mange. I Europa er det store forskjeller fra land til land på grad av konsolidering. (Wiggins m. fl., 2010). Selv om forfatterne tror at landbruksutviklingen vil følge en lignende utvikling med større bruk, er det vanskelig å predikere hvordan dette vil se ut og utarte seg. Selv om småbruk overlever, reiser det spørsmål om hvorvidt brukene kan generere en inntekt over fattigdomsgrensa (Wiggins m. fl., 2010). De trekker frem at en bedre mulighet for disse brukene kan være å finne arbeid utenfor gårdsøkonomien. Videre er det problemer knyttet til hvor rettferdig utviklingen vil være, selv gjennom småbruk, fordi det allerede finnes ulikheter i hvem som har tilgang på ressurser, som gjør det mer sannsynlig at man kan involvere seg i alternative inntektsmuligheter.

Wiggins m. fl. (2010) gir oss en nyttig innsikt i noen av problemene den internasjonale utviklingspolitikken prøver å svare på. Samtidig tar ikke forfatterne opp rollen klima og miljøendringer vil ha for småbrukere, deres muligheter i dagens matsystem og hvordan småskala matproduksjon eventuelt kan bidra til klima- og miljøomstilling. Dette kan kanskje blant annet forklares med at jordbruk både bidrar til klimaendringer, samtidig som sektoren er og kan bli påvirket på flere måter. I følge Rivera-Ferre (2020) har dette resultert i at det er vanskelig å se sammenhenger, samt at mulige omstillings- og tilpasningsmuligheter blir vanskelige å få tak i. Dette er tydelig i behandlingen av jordbruk i IPCC-rapportene, som ifølge Rivera-Ferre (2020) har vært preget av en kaotisk og ufokusert fremgangsmåte og presentasjon. Dette har forbedret seg i nyere rapporter, og bidratt til en mer matsystemorientert tenkning i IPCC (eks. IPCC, 2019). Til tross for utviklingen konkluderer Rivera-Ferre med at IPCC : “have committed an epistemic injustice which has been reduced in more recent reports but that still needs to be considered.” (Rivera-Ferre, 2020: 2732).

4.2 Småskala produksjon som innovativ næringsvei

I følge NIBIO (Knutsen, 2021) blir stadig flere gårdsbruk avhengig av inntekter utenfor gårdsbruket. De strukturelle ulempene småskalaproduksjon har i en struktur der volum og størrelse er viktig for den endelige inntekten gjør at en viktig næringsvei for småskalaprodusenter er å utvikle tilleggsnæringer med utgangspunkt i gården. Dette er en strategi som over lengre tid har blitt fremmet på nasjonalt nivå (Inn på Tunet, 2013; Meld. St. 31, 2014-15). Innovasjon Norge er en viktig aktør i dette arbeidet, og det kommer frem i deres landbrukspolicy (2020a) at små og mellomstore bruk er prioriterte i tildeling av støtte.

I dagens muligheter for småskalaproduksjon er det mange krav til bonden om å være mer enn en matprodusent. Wiggins m. fl. (2010) viser til at småskalabønder som makter å involvere og tilpasse seg markedet ofte allerede er i en privilegert sosial posisjon, sammenlignet med bønder som ikke klarer å tilpasse seg markedet. Å reproducere dette risikerer å fordele noen framfor andre i framtidig omstillingsarbeid i landbruket.

HLPE (2013) advarer imidlertid mot et sterkt fokus på eksport- og nisjemarkeder. I Norge er det generelt lite fokus på eksport av matvarer, selv om man kan finne eksempler på det (Meld. St. 31, 2014-15). På den annen side er det fokus på nisjemarkeder i narrativet om småskala matproduksjon

som innovativ næringsvei. Småskalaproduksjon blir ofte omsatt i nisjemarkeder for eksempel knyttet til lokalmatspesialiteter. For å muliggjøre potensialet til småskalamatproduksjon i klimaomstillingssammenheng er det viktig å gi småskalaproduksjon et videre fokus og marked både for å fremme lokalsamfunnsutvikling og sikre at lokale matprodukter er for flere enn de som kan betale (Westskog m. fl. 2022a)

Narrativet «småskala som innovativ næringsvei» har i første rekke fokus på å fremme næringsutvikling, og er ikke en klimaomstillingsstrategi. Innovasjon Norge (2022) understreker for eksempel at for å få støtte til tilleggsnæring/markedshager må prosjektet bidra til økt verdiskaping og sysselsetting, være lønnsomt og være nyskapende og innovativt. Det er ikke en målsetning at dette skal rokke ved fundamentale forutsetninger for landbruket eller bidra til systemendring av hensyn til klima- og miljøutfordringene. Slik sett kan dette tolkes å være en del av et større narrativ om at omstilling av landbruket mer dreier seg om endringer innenfor dagens system enn å utfordre dette. Tanken om det «klismarte» landbruket er slik sett et svar på dette.

4.3 Klimasmart norsk jordbruk – en omstillingsstrategi?

Dokumentanalysen viser at det allerede er en del fokus på klimasmart jordbruk i det norske jordbruket, spesielt i Norges Bondelags strategier. Man finner også politiske forslag som nevner klimasmart jordbruk hos Senterpartiet (2021), Venstre (2021) og Krf (2021). Intensjonsavtalen inngått mellom bondelagene og regjeringen Solberg viser også tydelige spor i retningen klimasmart landbruk:

“Innovative løsninger, for eksempel presisjonsjordbruk, som kan bidra til klima- og miljøvennlige produksjonsmetoder, kan samtidig også bidra til god agronomi og økt verdiskaping i jordbruket.” (Intensjonsavtale, 2019: 2).

Presisjonsjordbruk, som nevnes over, kan være en del av Klimasmart jordbruk, men ikke nødvendigvis (Mizik, 2021). I sitatet kommer det imidlertid tydelig frem at klima og miljø er en viktig del av argumentasjonen for å implementere slike løsninger.

Begrepet Klimasmart jordbruk (Climate-Smart Agriculture, CSA) ble først brukt i 2010 på *Global Conference on Agriculture, Food Security and Climate Change* (Neufeldt m. fl., 2013). Begrepet ble formelt utviklet av FAO og Verdensbanken (FAO, 2010). Konferansen ble organisert av regjeringer fra det globale sør og det globale nord, sammen med Verdensbanken og FAO. En rekke aktører deltok fra forskjellige sektorer, inkludert internasjonale og regionale organisasjoner, privat sektor, filantropiske stiftelser og det vitenskapelige miljøet (Neufeldt m. fl., 2013). Dette var første gangen sammenkoblingen mellom jordbruk, matsikkerhet og klimaendringer ble sett i lys av hverandre på ministernivå (Chandra m. fl., 2018). Siden den gang har en rekke konferanser blitt holdt på internasjonalt nivå, med hovedfokus på hva som kjennetegner klimasmart landbruk og hvordan institusjoner kan fremme klimasmarte løsninger (Chandra m. fl., 2018).

Klimasmart jordbruk bygger på tre pilarer. Ifølge FAO (2013) er disse som følger:

1. Høyere produktivitet og inntekt på en bærekraftig måte
2. Høyere motstandsdyktighet mot klimaendringer
3. Innsats for å minske klimagassutslipp

Disse pilarene sammenfaller med hvordan flere aktører beskriver den ønskede utviklingen i landbrukssektoren fremover. Bondelaget sier at: “Ny klimateknologi revolusjonerer landbruket”

(Norges Bondelag, 2020:10). De spesifiserer sin tilnærming gjennom noen mål i sin klimaplan for 2021-2030 og stadfester for eksempel følgende:

“Utvikling og innfasing av ny teknologi vil spille en vesentlig rolle for å redusere klimagassutslippene fra jordbruket.” (Norges Bondelag, 2021b:30)

og

«Ved etablering av biogassanlegg på gården kan bonden benytte husdyrgjødsel til å produsere strøm og varme.» (Norges Bondelag, 2021b: 30)

I sin politiske plattform understreker også Bondelaget det «klimasmarte» som sin strategi. De framhever at de vil jobbe for investeringsmidler til teknologi og robotløsninger som tilpasser planteproduksjonen til et røffere klima og til hydrotekniske anlegg, vanning og dekkvekster for å gi større og bedre avlinger (Norges Bondelag, 2020: 14)

Chandra m. fl. (2018) inkluderer en rekke ulike definisjoner og praksiser på klimasmart jordbruk enn de tre pilarene trukket fram av FAO (2013). Praksiser knyttet til klimasmart jordbruk kan inkludere agrobiologi, agroskogbruk, husdyrhold, skogbruk, landbruk, bruk av beite, vann og jordforvaltning og bioenergi (Chandra m. fl., 2018). Kritikere poengterer at flere konvensjonelle jordbrukspraksiser blir grønnvasket som klimasmart, uten at de nødvendigvis adresserer klimaproblemer, ifølge Chandra m. fl. (2018).

Chandra m. fl. (2018) finner at klimasmart jordbruk har ulike diskursive rammer på globalt nivå, i utviklingsland og i utviklede land. Det er kun i litteratur som omtaler utviklingsland at småskala matproduksjon er en sentral del av diskursen. Dette stemmer ganske godt overens med det norske politiske feltet, der Bondelaget fremmer det klimasmarte og Bonde- og Småbrukarlaget fremmer agroøkologien, som vist under.

4.4 Småskala produksjon som evighetsnarrativ

Det viktigste alternativet til småskala som innovativ næringsvei-narrativet, finner vi i det vi har valgt å kalle evighetsnarrativet. I kontrast til førstnevnte, er dette narrativet en helhetlig visjon for landbruket, slik den er formulert av Småbrukarlaget (2020). Dette narrativet argumenterer for en ny retning i den nasjonale jordbrukspolitikken av flere grunner:

Det norske jordbruksarealet går noe ned. Deler av den beste dyrkjingsjorda blir tatt i bruk til andre formål i pressområdene, og areal som ikke kan brukes av store maskiner blir liggende brakk i distriktene... Det er stadig mer effektive maskiner som fortrenger arbeidskrafta i åker og eng. Tilsvarende utvikling skjer i fjøset. Nedgangen i antall melkekyr henger sammen med forbruksendringer og økt avdrått per dyr. Økningen i buskapsstørrelsen har blitt mulig ved investeringer i ny, produktivitetsfremmende teknologi... Disse eksemplene viser en sammenheng som har blitt kalt jordbruksøkonomiens jernlov: når kapitalinnsatsen i produksjonen øker, må arbeidsinnsatsen og/eller arealfaktoren gå ned. Vi kan ikke eksportere den overproduksjonen som er resultatet av økt produktivitet. Avtalesystemet for jordbruket er innrettet på at inntektsutviklingen for bøndene er avhengig av at de tar del i produktivitetsveksten. Men forutsetningene for dette varierer fra gård til gård, og mellom ulike distrikt og produksjoner. Derfor må det nødvendigvis være slik at de som har de beste økonomiske og driftsmessige forutsetninger for å ta i bruk ny, arbeidssparende teknologi, vil presse ut dem som ikke har de samme forutsetningene.

Dette er tilsiktet og har som formål å sørge for at produksjon i store volum skal redusere matvareprisene til forbrukerne. (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 2022:7)

Småbrukarlaget understreker som en del av dette at teknologien ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å hjelpe til med for eksempel tunge tak. De understreker også at det er viktig at teknologien ikke kommer i veien for bruken av hele jordbruksarealet for å sikre høyere selvforsyningsgrad (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 2022: 30). De poengterer også at det er betenkeligheter med dagens jordbrukspolitikk, for eksempel med tanke på utarming av genetisk mangfold. Det genetiske kultiverte genmangfoldet i Vesten er redusert med 75% i løpet av det forrige århundre. De mener derfor at matproduksjonen må baseres på lokale ressurser med lokaltilpassede gener. (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 2022: 26)

Noen politiske partier er også knyttet til dette sporet. MDG understreker dette tydelig:

Flere faktorer gjør det sårbart for Norge å basere seg på import av mat i framtida: Befolkningsvekst, geopolitikk, klimaendringer og tap av biologisk mangfold, samt mangel på vann og utarming av jord globalt. Både av hensyn til egen matsikkerhet og internasjonal solidaritet, bør vi øke matproduksjonen på egne ressurser. Skal vi få dette til, må dagens jordbrukspolitikk snus. Vi må få flere gårdsbruk i drift, og bruken av ressursene i inn- og utmark må styrkes. Kornprisen må økes, både for å øke selvforsyningen av fôr- og særlig matkorn, men også for å øke lønnsomheten i grovfôrproduksjonen på marginale arealer. Kraftfôrforbruket i husdyrholdet må reduseres betraktelig og importen fases ut. Produktprisene til produsent må heves, og tilskuddene målrettes mot miljø, kulturlandskap og utjevning mellom bruksstørrelser og driftsforhold. (MDG, 2021: 57)

På tilsvarende vis sier også partiet Rødt dette ved å påpeke at vi har “ingen bønder å miste” og at dette må motvirkes for “å sikre et bærekraftig norsk landbruk og levende distrikter” (Rødt, 2021:63). Videre viser Rødt til et mulig alternativ til klimasmart og teknologitungt landbruk: «Landbruket må sikres utviklingsmuligheter til å drive kunnskapsbasert, klimaklokt og energigjerrig innenfor rettferdige økonomiske rammer.» (Rødt, 2021:63).

Småbøndernes internasjonale organisasjon, La Via Campesina, som Norsk Bonde- og Småbrukarlag er en del av, ønsker blant annet et matsystem der det enkelte land og dets bønder, og ikke frihandelsorganisasjoner, får bestemme hva og hvordan de ønsker å produsere, basert på lokale ressurser og lokal kunnskap (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 2022). Dette prinsippet er kjent som matsuverenitet og går enda dypere til verks enn matsikkerhet, ved at man lokalt i større grad får bestemme over egen matproduksjon, slik at ulike folk på ulike steder i verden får kulturelt og naturmessig tilpasset mat, som gagnar den lokale økonomien. Her har mindre matprodusenter, enten de er småbønder, fiskere eller sankere, en viktig rolle å spille (La Via Campesina, 2022). Disse aktørene argumenterer dermed for at det er behov for en systemisk endring med tanke på hvordan landbrukspolitikken utformes og hva som vektlegges i matproduksjonen. I dette narrative berøres også direkte klima- og miljøutfordringene og er knyttet til behovet for systemendringer i landbruket. Svaret fra Småbrukarlaget (og La Via Campesina) på klima- og miljøutfordringen ligger i det som kalles en agroøkologisk tilnærming.

4.5 Agroøkologi

Naturpanelet (IPBES, 2019) framhever agroøkologi som en viktig tilnærming for å sikre et mer natur- og miljøvennlig landbruk. Agroøkologi defineres av IPBES (glossary, 2022) som (forfatterens oversettelse):

“Vitenskapen og praksisen som anvender økologiske konsepter, prinsipper og kunnskap... til studier, design og styring av bærekraftige agroøkosystemer. Det inkluderer menneskers roller som en sentral organisme i agroøkologi ved hjelp av sosiale og økonomiske prosesser i jordbruket.»

Småbrukarlaget har dette som en del av sin tilnærming til klimaomstilling i landbruket. De understreker at “[A]groøkologi arbeider for å fjerne årsaken til klimaforverring og miljøødeleggelser, mens klimasmart landbruk i hovedsak går inn for å reparere etter at skadene har oppstått.» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 2015)

IPBES (2019; 42) poengterer da også at for å brødfø verdens befolkning på en bærekraftig måte må man ha et landbruk som blant annet har økt klimatilpasningsevne, minimerer miljøpåvirkning og som kan bidra til god helse. For å oppnå dette framheves både økologisk landbruk og agroøkologiske praksiser som en mulig vei. De understreker også at ved å engasjere andre aktører enn bare produsenter i matproduksjon (som konsumenter og grasrotbevegelser) kan man blant annet redusere matsvinn, redusere overspising og øke etterspørsel etter produkter som er produsert med god dyrevelferd. Mange småskalabønder omsetter sine produkter i REKO-ringer, på Bondens marked eller via direktesalg fra gård (Westskog m. fl., 2022a). Slik sett bidrar de til å koble produsenter og forbrukere tettere sammen og kan øke forståelse og kunnskap om matproduksjon. Dette kan som nevnt over tilknyttes noen av Absons m.fl. (2017) grep for dypere transformative endringer (re-tenke og re-strukturere).

4.6 Småskala som omstillingsstrategi?

Et viktig spørsmål er hvilke potensial småskalalandbruk har for å mate verdens befolkning fremover. Matsikkerhet blir ofte knyttet til en ny produktivisme, der volumproduksjon for å mate en voksende befolkning er et sentralt narrativ (Fouilleux m. fl., 2017). Dette kommer også til uttrykk i IPCC (2019) med fraser som ‘bærekraftig intensivering’. Det er imidlertid en del kontrovers i litteraturen knyttet til hvordan estimerer for produksjonsandelen til småbruk blir brukt, både i forskning og politikk. Guimar m. fl. (2021) viser til at produksjon på småbruk har blitt overestimert i litteraturen over lengre tid. De høyest rapporterte verdiene er ifølge forfatterne sterkt korrelert med antall gårder, noe som kan vise til en feilslutning i målingene. Et annet problem med å måle andel av produksjon fra småbruk er mangel på gode data, blant annet fordi mange produksjoner ikke er en del av offisiell statistikk. For eksempel, rapporterer IFAD (2013) at opptil 80% av matproduksjon i utviklingsland kommer fra småbruk.

Ricciardi m. fl. (2018) utførte en globalt omfattende studie hvor de vurderte en rekke faktorer, inkludert artsmangfold og produksjonsandel i forhold til størrelse på gård. Bruk mindre enn 2 hektar regnes som småskala i studien. Forfatterne finner at småskalabruk har de største bidragene i matvolum sammenlignet med alle andre grupper større gårder. I følge Ricciardi m. fl. (2018) produserer disse mellom 28-31% av all planteproduksjon, og 30-34% av global matforsyning – altså en stor andel. Det estimeres at småbrukene råder over ca. 24% av landområdene, og på bakgrunn av dette foreslår Ricciardi m. fl. (2018) at småbruk muligens har høyere intensitet og utbytte i produksjonen. På den annen side kom de største brukene (over 1000 hektar) proporsjonelt dårligst ut på tap etter høsting. Forfatterne finner også at småbruk bruker største delen av landområdet sitt

til matproduksjon (60%) og minst til fôr (12-16%). Dette kan muligens forklares ved at småbruk ofte har husdyr som beiter på utmark (Ricciardi m. fl, 2018). Videre blir artsmangfold negativt korrelert med størrelse, hvor småbrukene kommer best ut i modellen. Ricciardi m. fl. (2018) finner at småbrukene produserer mer av verdens frukt, belgfrukter og rotgrønnsaker, median-størrelse bruk produserer mer grønnsaker og nøtter, og store bruk produserer mer oljeavlinger.

Ricciardi m. fl. (2018) konkluderer med at et mangfold av gårdstyper og størrelser er viktig for å dekke behovet for mat globalt. De argumenter for at småbruk er viktige å inkludere på grunn av deres kollektivt høye andel av diversitet sammenlignet med større gårder. På den annen side er større bruk viktige på grunn av deres unike avlingskomposisjon ifølge forfatterne. Dette kan tolkes i den retning at en større andel av jordbruksjord bør være forvaltet som småbruk, spesielt sett i lys av biomangfoldskrise. I en lignende studie av 17 småbruksregioner i Europa finner Guiomar m. fl (2021) at småskalaproduksjon er viktig for mattilgangen i europeisk kontekst, men at produktiviteten på gårdene varierer en del. De estimerer at småskalaproduksjon står for 29% av total produksjon av de utvalgte avlingene i studien, noe som er sammenlignbart med Ricciardi m. fl. (2018) sine funn. Merk at sistnevnte studie inkluderer flere avlingstyper enn Guiomar m. fl. (2021). Småbruk står altså allerede for en god del av produksjonen i regionene forfatterne har sett på. Sett i lys av Europas "Green Deal", "Farm to Fork Strategy" og "Biodiversity Strategy" argumenterer forfatterne for at deres funn kan informere politikken for videre inkludering og støtte til småskalalandbruk. Dette er spesielt viktig i lys av kortere, lokale verdikjeder som bygger opp under både matsikkerheten, matsuverenitet, lokalsamfunn og biologisk mangfold (Guiomar m. fl., 2021; Ricciardi m. fl., 2018)

5. Konklusjon

5.1 Oppsummering av funn

I dette prosjektet har vi vurdert småskala matproduksjon som klima- og miljøomstillingsstrategi basert på hvordan småskalamatproduksjon oppfattes i det nasjonalpolitiske feltet. Det er en rekke spørsmål som må besvares i forbindelse med en vurdering av potensialet småskala matproduksjon kan ha i omstillingssammenheng. For det første er det viktig å avklare hva man mener med småskala, og også omstilling, deretter hvordan småskalaproduksjon oppfattes av sentrale nasjonale aktører og hvilke strategier de ser som hensiktsmessige i møtet med klima- og miljøkrisen. Vi har tatt for oss alle disse spørsmålene i denne rapporten og vurderer til slutt på bakgrunn av våre funn potensialet for småskalalandbruket i klima- og miljøomstilling. Resultatet er basert på dokumentanalyser av sentrale aktørers strategidokumenter, politiske program og plattformer, samt andre relevante dokumenter. I tillegg har vi benyttet vitenskapelig litteratur som belyser problemstillingen for å sette resultatene i kontekst og drøfte disse.

Småskala matproduksjon defineres på ulike måter i litteraturen og i dokumentene vi har sett på. Komplikasjonen med å definere småskala skyldes delvis at mye av forskningslitteraturen ikke definerer småskalaproduksjon ut over et arealmål på mindre enn 2 hektar (se for eksempel Ricciardi m. fl., 2018). Fokus på areal alene fanger imidlertid ikke opp mangfoldet av småskalaproduksjon (HLPE, 2013). For eksempel, er også antall husdyr et mål på skala i flere land (HLPE, 2013: 25) og også større bruk kan ha småskalaaktiviteter. Dette understreker at det er viktig å ha en vid definisjon av småskala matproduksjon for å fange opp potensial for bidrag både til matsikkerhet, matsuvernitet og til omstilling.

I dokumentanalysen vi har gjennomført, finner vi to overordnede narrativ knyttet til småskalaproduksjon: «Innovativ næringsvei»-narrativet og «Evighetsnarrativet». Det førstnevnte narrativet er tett knyttet opp mot den overordnede jordbrukspolitikken. Småskalaproduksjonens rolle kommer i tillegg til volumproduksjonen av mat og må sees i lys av den generelle retningen i jordbrukspolitikken. Den ses på som en «innovativ næringsvei» og blir dermed mer en del av næringspolitikk, enn både landbrukspolitikken og klima- og miljøpolitikken. Den andre tilnærmingen er småskala matproduksjon som et evighetsnarrativ. Dette narrativet er del av en større kritikk av virkemiddelbruken og retningen jordbrukspolitikken har hatt over lengre tid, som går ut på at vi ikke har et bærekraftig forhold til mat på samfunnsnivå.

Disse narrativene har ulike tilnærminger og de landbrukspolitiske innfallsvinklene har ulike narrativer knyttet til hva som skal til for å omstille landbruket i mer klima- og miljøvennlig retning. Litt forenklet kan vi si at det «klismarte» landbruket er en del av den gjeldende og overordnede landbrukspolitikken, og målbart for eksempel av aktører som Bondelaget. Klimasmart landbruk har som mål å bidra til høyere produktivitet og inntekt i landbruket gjennom mer smarte metoder bygget på bedre teknologi og prosesser i landbruket som samtidig reduserer utslippet av klimagasser. Et alternativ fremmet f.eks av Bonde- og Småbrukarlaget er agroøkologien som i større grad fokuserer på naturbaserte prinsipper og hvor tilnærmingen til miljø- og klimakrisen i større grad er å anvende økologiske prinsipper i landbrukspraksis. Analysen vår viser dermed at den rådende jordbrukspolitikken gir lite rom for småskalalandbruket med tanke på matproduksjon og ser heller ikke rollen denne type landbruk kan ha i klima- og miljøomstillingssammenheng. Det klismarte landbruket framhever sterkt det teknologiske sporet som naturlig nok krever finansielle muskler for å gjennomføre, noe som svært få småskalaaktører har. Videre anerkjennes i liten grad agroøkologi som omstillingsstrategi for landbruket. Det er nettopp her småskalalandbruket har sitt fortrinn.

Klima- og miljøutfordringene blir av sentrale kilder påpekt å kreve fundamental omstilling til forskjell fra inkrementelle endringer innenfor dagens system (Se for eksempel IPBES, 2019; IPCC, 2012). Vi må blant annet endre praksiser, holdninger, verdier og institusjoner for å kunne møte de utfordringene vi står overfor. I denne sammenhengen viser litteraturen at småskalalandbruket kan spille en viktig rolle både gjennom å bidra til matsikkerhet og matsuverenitet, og gjennom landbrukspraksis som i større grad er i tråd med agroøkologiske tilnærminger (økt biodiversitet for eksempel). Spørsmålet blir da hvordan man kan sørge for at småskala matproduksjon får en større rolle i landbrukspolitikken og får større omfang. Vi har noen betraktninger til slutt om dette.

5.2 Hva skal til for å forbedre situasjonen?

HLPE (2013) anbefaler generelle orienteringer for utforming av en nasjonal strategi for småskalalandbruk. Disse anbefalingene må tilpasses lokale og nasjonale kontekster. Deres anbefalinger inkluderer økt tilgang til ressurser (deles opp i naturlige, menneskelige og økonomiske ressurser), økt tilgang til eksisterende og nye markeder og å styrke institusjoner knyttet til småbruk (inkludert småbruksorganisasjoner, offentlig sektor).

HLPE (2013) anbefaler alle land å utvikle en omfattende småskalalandbrukstrategi, som koordinerer tiltak på tvers av sektorer, tid og rom. Det er nødvendig at en slik strategi inkluderer og har støtte fra småbrukere selv (HLPE, 2013). Videre anbefaler HLPE (2013) at strategien skal være et integrert element i den bredere jordbruks- og utviklingspolitikken. Så langt har ikke norske regjeringer fulgt opp denne anbefalingen på nasjonalt nivå, ved å komme med en omfattende, integrert strategi for småbrukere og småskalalandbruk. Dette kan være en mulighet for å både utrede og trekke frem potensialet småskala matproduksjon har for transformativ omstilling av samfunnet. I tillegg til å sørge for å integrere småskala matproduksjon i den bredere politikken vil også spesifikke tiltak kunne være nyttige.

Økt satsing på lokalmat har bred oppslutning i den nasjonale jordbrukspolitikken. Dette er en satsning som kan komme småskalaproduksjon til gode. Ved direktesalg til forbruker lander mer av verdien i produsentens hender. Videre er lokalmat også en potensielt viktig klima- og miljøomstillingsstrategi (se for eksempel Westskog m.fl. 2022b). Som Abson m. fl. (2017) påpeker er praksiser og tiltak som 'rekoble' mennesker og natur, samt endrede institusjoner viktige grep for transformativ omstilling. Flere partier har også et fokus på økt velferd og mål for økt inntekt for bønder. Ifølge HLPE (2013) er dette viktige tiltak som legger grunnlaget for at småskala produsenter kan fortsette sin drift. Alternative driftsformer i jordbruket som andelslandbruk kan også gjøre småskala landbruksproduksjon mer robust (se for eksempel Standal og Westskog, 2022) gjennom deling av risiko med andelshavere, og gjennom å øke kunnskap om matproduksjon (Absons m. fl.'s, 2017, begrep re-tenke).

Helt avslutningsvis – småskala matproduksjon er viktig for framtidens landbruk. Det kreves imidlertid en mer offensiv satsing på dette, både for å sikre framtidens matproduksjon og for å i sterkere grad bidra til et landbruk som spiller på lag med naturen.

6. Referanser

- Abson, David J., Joern Fischer, Julia Leventon Jens Newig, Thomas Schomerus, Ulli Vilsmaier, Henrik von Wehrden, Paivi Abernethy, Christopher D. Ives, Nicolas W. Jager, Daniel J. Lang (2017). "Leverage points for sustainability transformation". *Ambio* (46), s.30-39.
- Arbeiderpartiet (2021). *2021-2025: De store oppgavene løser vi best sammen*. Partiprogram. <https://www.arbeiderpartiet.no/om/program/> (lastet ned 25.1.23)
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Australia.
- Cabral, L. (2007). *Funding agriculture: not 'how much?' but 'what for?'* Opinion 86 London: overseas development institute.
- Chandra, Alvin, Karen E. McNamara & Paul Dargusch (2018). "Climate-smart agriculture: perspectives and framings". *Climate Policy* (18,4), s. 526-541.
- FAO (2010). *Climate-smart agriculture: Policies, practices and financing for food security, adaptation and mitigation*. Rome: Author.
- FAO (2013). *Sourcebook on Climate-Smart Agriculture*. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- Fouilleux, E., Nicolas Bricas & Arlene Alpha (2017). "Feeding 9 billion people" global food security debates and the productionist trap". *Journal of European Public Policy*, (24,1) s. 1658-1677.
- Fremskrittspartiet (2021). *For folk flest: Fremskrittspartiets partiprogram 2021-2025*. Partiprogram. <https://www.frp.no/nyheter/nytt-partiprogram> (lastet ned 25.1.23)
- Guiomar, N., Sergio Godinho, Maria Rivera, Teresa Pinto-Correia, Rui Machado, Marta Czekaj, Ewa Tyran, Jacek Puchała (2021). "Assessing food availability: A novel approach for the quantitative estimation of the contribution of small farms in regional food systems in Europe". *Global Food Security* (30), s. 1-11.
- Haugen, I, & Solveig Svardal. (2020). "Korleis vidareutvikle berekrafta i norske matproduksjonssystem? Ei utgreiing til jordbruksoppgjøret 2020." Telemarksforskning TF-rapport nr. 541.
- HLPE (2013). *Investing in smallholder agriculture for food security*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.
- HLPE (2019). *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.
- Høyre (2021). *Høyres stortingsvalgprogram 2021 – 2025*. Partiprogram. <https://hoyre.no/politikk/partiprogram/> (lastet ned 25.1.23)
- IFAD (2013). *Smallholders, Food Security and the Environment*. Rapport av The International Fund for Agricultural Development. In press.
- Innovasjon Norge (2020a). Policy og retningslinjer for landbruksvirkemidler 2020. <https://innovationnorway.sharepoint.com/sites/sustainability/Shared Documents/Landbruk/Styrendedokumenter/2020 Landbrukspolicy.docx> (lastet ned 25.1.23).

- Innovasjon Norge (2020b). Utviklingsprogrammet: Landbruks og reindriftsbasert vekst og verdiskapning. <https://www.innovasjonnorge.no/no/tjenester/landbruk/finansiering-for-landbruken/reindriftsbasert-vekst-og-verdiskapning/> (lastet ned 25.1.23)
- Innovasjon Norge (2022). Tilleggsnæring, [Tilleggsnæring \(innovasjonnorge.no\)](https://www.innovasjonnorge.no) (lastet ned 23.11.22)
- IPBES (2019). Global assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds). IPBES sekretariat, Bonn, Germany. 1144 pages. ISBN: 978-3-947851-20-1.
- IPBES (2022). Glossary – agroecology; [agroecology 1 | IPBES sekretariat](#) (lastet ned 23.11.22)
- IPCC (2012). Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 582 pp.
- IPCC (2019). Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 896 pp. [https://doi.org/ 10.1017/9781009157988](https://doi.org/10.1017/9781009157988)
- Knutsen, H. (red) (2021). NIBIO: Utsyn over norsk landbruk, 7(4). https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2823323/NIBIO_BOK_7_4_2021_web.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet (2013). *Inn på TUNET: Handlingsplan (2013-2017)*.
- Kristelig Folkeparti (2021). *Ansvar for hverandre: KrFs stortingsprogram 2021-2025*. Partiprogram. <https://krf.no/politikk/politisk-program/> (lastet ned 25.1.23)
- Larson, D. F., Keijiro Otsuka, Tomoya Matsumoto & Talip Kilic. (2014). "Should African rural development strategies depend on smallholder farms? An exploration of the inverse-productivity hypothesis". *Agricultural Economics* (45, 3), s. 355-367.
- La Via Campesina. (2022). Annual Report 2021. Hentet fra: https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/EN_Annual_Report_2021_rev2.pdf (16.12.22)
- Lowder, S. K., Jakob Scoet & Terri Raney. (2016). "The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide". *World Development* (87), s. 16-29.
- Meadows, D. (1999). *Leverage Points: Places to Intervene in a System*. Hartland, VT: Sustainability Institute.
- Meld. St. 9 (2011-12). *Velkommen til Bords: Landbruks- og matpolitikken*. Landbruks og matdepartementet.
- Meld. St. 11 (2016-17). *Endring og Utvikling: En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Landbruks og matdepartementet.

- Meld. St. 31 (2014-15). *Garden som Ressurs - Marknaden som Mål: Vekst og grunderskap innan landbruksbaserte næringar*. Landbruks og matdepartementet.
- Miljødirektoratet (2022). Årsrapport for Miljødirektoratet 2021. M-2248. [Årsrapport for Miljødirektoratet: 2021 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)
- Miljødirektoratet (2014). Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling. M253. [Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling: Sammendrag \(miljodirektoratet.no\)](#)
- Miljøpartiet de Grønne (2021). *Arbeidsprogram 2021-2025*. Partiprogram. https://www.mdg.no/partiprogram_og_dybdinformasjon (lastet ned 25.1.23)
- Mizik, T. (2021). "Climate-Smart Agriculture on Small-Scale Farms: A Systematic Literature Review", *Agronomy* (11), s. 1-16
- Morton, J. F. (2007). "The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture", *PNAS* (104, 50), s. 19680-19685.
- Neufeldt, H., Molly Jhan, Bruce M. Campbell, John R. Beddington, Fabrice DeClerk, Alessandro De Pinto, Jay Gullledge, Jonathan Hellin, Mario Herrero, Andy Jarvis, David LeZaks, Holger Meinke, Todd Rosenstock, Mary Scholes, Robert Scholes, Sonja Vermeulen, Eva Wollenberg & Robert Zoughmore. (2013). "Beyond Climate-smart agriculture: Towards safe operating spaces for global food systems", *Agriculture and Food Security* (2, 12), s. 1-6.
- Norges Bondelag (2021a). *Bondelagets bærekraftsstrategi for norsk matproduksjon 2021-2030*. Oslo: Norges Bondelag. <https://nettbutikk.bondelaget.no/files/norgesbondelag/Documents/Kunnskapsmaterieill/BaerEkraftstrategi%20nedlastbar%20fil.pdf> (lastet ned 23.1.2023)
- Norges Bondelag (2021b). *Landbrukets klimaplan 2021-2030*. Oslo: Norges Bondelag. <https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/miljo-og-klima/klima/landbrukets-klimaplan-pdf/> (lastet ned 23.1.2023)
- Norges Bondelag (2020). *Næringspolitisk program 2020-2024*. Oslo: Norges Bondelag. <https://www.bondelaget.no/nyhetsarkiv/vedtok-nytt-naringspolitisk-program> (lastet ned 23.1.202)
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag. (5. Desember, 2015). *Agroøkologi arbeider for å fjerne årsaken til klimaforverring og miljøødeleggelser, mens klimasmart landbruk i hovedsak går inn for å reparere* [Link] [Statusoppdatering]. Facebook. [Agroøkologi arbeider for å... - Norsk Bonde- og Småbrukarlag | Facebook](#)
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag (2022). Politisk plattform. [politisk-plattform_v2022.pdf \(smabrukarlaget.no\)](#), lastet ned 24.04.2023
- OECD (2006), *Promoting poor growth. Agriculture, DAC guidelines and references series. A DAC reference document*. Paris: OECD
- Regjeringen, Norges Bondelag & Norsk Bonde- og Småbrukarlag (2019). *Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030*. Avtale, ikke juridisk bindende. <https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/miljo-og-klima/klima/inngar-klimaavtale-for-jordbruket> (lastet ned 25.1.23)

- Regjeringen (2021a). *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*. Politisk plattform. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/> (lastet ned 25.1.23).
- Regjeringen (2021b). Matnasjonen Norge, [Matnasjonen Norge \(regjeringen.no\)](https://matnasjonen.no/) (lastet ned 22.12.22)
- Ricciardi, V., Navin Ramankutty, Zia Mehrabi, Larissa Jarvis, & Brenton Chookolingo (2018). How much of the world's food do smallholders produce? *Global food security*, 17, 64-72.
- Rivera-Ferre, M. G. (2020). "Commentary: From Agriculture to Food Systems in the IPCC". In *Global Change Biology* (5) s. 2731- 2733.
- Rødt (2021). *Rødts arbeidsprogram 2021-2025*. Partiprogram. <https://roedt.no/arbeidsprogram> (lastet ned 25.1.23)
- SSB (2022). 13198: Holdings with other gainful activities related to the farm's resources, by other activity, contents and year, <https://www.ssb.no/en/statbank/table/13198/tableViewLayout1/>
- Standal, K., & Hege Westskog. (2022). Understanding low-carbon food consumption transformation through social practice theory: The case of community supported agriculture in Norway. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 28(1), 25-41.
- Senterpartiet (2021). *Vi tror på hele Norge: Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2021-2025*. Partiprogram. <https://www.senterpartiet.no/politikk/vedtatt-politikk/program/program/Stortingsprogram-2021-2025> (lastet ned 25.1.23)
- Sosialistisk Venstreparti (2021). *SVs arbeidsprogram for 2021-2025: Et samfunn for de mange, ikke for de få*. Partiprogram. <https://www.sv.no/politikken/arbeidsprogram/> (lastet ned 25.1.23)
- Syverud, G., Even Bratberg & Reidar Almås (Udatert). *Jordbruk i Norge i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 2. september 2022 fra https://snl.no/jordbruk_i_Norge
- Toma, Irina, Mark Redman, Marta Czekaj, Ewa Tyran, Mikelins Griving & Sandra Sumane (2021). "Small-scale farming and food security – Policy perspectives from Central Eastern Europe" I – *Global Food Security* (29) s. 1-9
- Utenriksdepartementet. (2022). Kraftsamling mot svolt – ein politikk for auka sjølvforsyning. Noregs strategi for matsikkerhet I utviklingspolitikken. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/utvpolitikk/matsikkerheit_strategi.pdf
- Venstre (2021). *Venstres stortingsvalgprogram 2021-2025: Frihet og muligheter for alle*. Partiprogram. <https://www.venstre.no/politikk/politikk-fra-til/> (lastet ned 25.1.23)
- Wang, L., Hege Westskog, Eivind Selvig, Helene Amundsen & Reidunn Mygland (2016). "Kortreist kvalitet. Hva betyr omstilling til et lavutslippssamfunn for kommunesektoren?" KS FoU-prosjekt nr. 154025. 162s. KS.
- Westskog, H., Tom Erik Julsrud, Steffen Kallbekken, Koen Frenken, Juliet Schor & Karina Standal (2021a) "The role of community sharing in sustainability transformation: case studies from Norway" I *Sustainability: Science, practice, and Policy*, (17,4) s. 334-348.

- Westskog, H., Bård Sødal Grasbekk, Anders Tønnesen & Lars Wang (2021b) "Klimaomstilling i distriktene." Rapport til Kommunal og Distriktsdepartementet, [klimaomstilling-i-distriktene.pdf \(uio.no\)](#) (lastet ned 22.12.22)
- Westskog, H., Thea Sandnes, Mikkel Vindegg, Kjetil Bjørklund & Bjørnar Sæther (2022a). "Det er lettere å bevare tiurleik i småskalaproduksjon." Include rapport 3/2022, [include-rapport-3-2022-det-er-lettere-a-bevare-tiurleik-i-smaskalaproduksjon.pdf \(uio.no\)](#) (lastet ned 23.12.22)
- Westskog, H., Mette Talseth Solnørdal, Mikkel Vindegg, Anders Tønnesen, Thea Sandnes, Bård Sødal Grasbekk & Ingrid Christensen (2022b). Local food systems and their contribution to sustainability transformation. Under review Journal of Rural Studies.
- Wiggins, S., Johann Kristen & Luis Llambi (2010). "The Future of Small Farms". I *World Development* (38,10) s. 1341-1348.
- World Bank (2003) *Reaching the rural poor - a renewed strategy for rural development*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2007). World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington DC: The World Bank. 384 pages. ISBN: 978-0-8213-6807-7. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6807-7>