

SR 5/9 2017

ECN260: Hva er landbrukspolitikk? -Innhold, drivkrefter og effekter

A. Innledning og avgrensning

Landbruk er i prinsippet en fellesbetegnelse for bruk av jord- og skog og annen utmark til næringsformål. Dette kurset retter oppmerksomheten mot jordbruksdelen av landbruket; dvs. planteproduksjon på dyrka mark samt husdyrproduksjon basert på fôr fra inn- og utmark samt innkjøpt kraftfôr.

Jeg skal i dette notatet først definere begrepet *landbrukspolitikk* (figur 1). Deretter presenteres en modell (figur 2) som skisserer hvordan ulike typer landbrukspolitiske *virkemidler* i kombinasjon med en rekke andre faktorer, påvirker bøndernes *tilpasning*. Summen av disse beslutninger, i samspill med mellom annet klimatiske forhold i vekstsesongen, bestemmer næringens samlede produksjon og dens bidrag til å realisere andre samfunnsmessige mål som beredskap, mattrygghet og bosetting i distriktene. Næringens produksjon påvirker også, riktignok i varierende grad, prisdannelsen for ulike produkter, og dermed også forbrukerprisene, næringsutøvernes inntekter, investeringsnivå og rekruttering av nye næringsutøvere. Figuren brukes også som et utgangspunkt for en diskusjon av landbrukspolitikkens *drivkrefter*: Politiske og økonomiske utviklingstrekk i næringens omgivelser så vel som i næringen selv, kan føre til at de landbrukspolitiske aktørene velger å gjøre mindre justeringer eller mer omfattende reformer eller av landbrukspolitisk virkemiddelbruk. En viktig driver bak endringsprosesser i både landbruksnæring og i næringens omgivelser, er tilgang på ny teknologi.

B. Landbrukspolitikk – et tvetydig begrep

På engelsk har vi begrepsparet «politics» - hvordan politikk blir til - og «policy» - politikken innhold. På norsk anvendes *politikk* om begge forhold, både «politics» og «policies».

Det er som regel en rekke politiske aktører som deltar i politiske prosesser der politikk skapes. Disse representerer ulike oppdragsgivere – statlige organer, politiske partier, interesseorganisasjoner etc. – og vil derfor ofte arbeide for å realisere ulike *mål*. Aktørene kan dessuten ha ulike oppfatninger om hva som er hensiktsmessig og akseptabel virkemiddelbruk i samfunnet. Det kan også være avvik mellom på den ene side aktørens uttalte begrunnelser for å endre eller bevare et eller flere virkemidler og på den andre side deres reelle motiver, mål og prioriteringer.

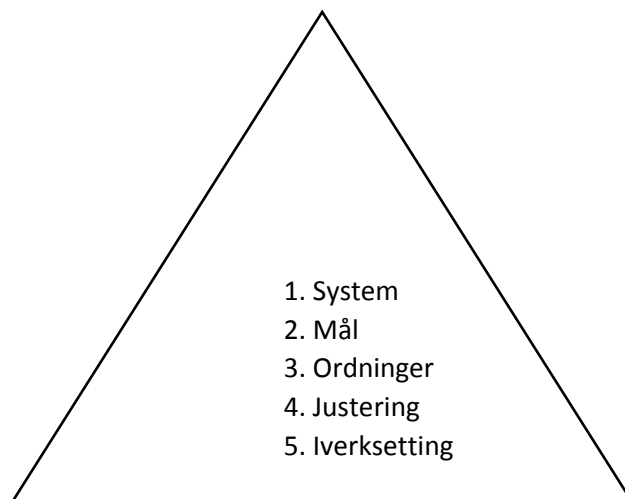
Statsvitere studerer gjerne «politics», *hvordan politikk blir til*, for eksempel definert som «offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individers og gruppers handlinger

frem til offentlige vedtak»¹, dvs. forholdet mellom politiske strukturer og politiske prosesser. Samfunnsøkonomer studerer effekter av politiske virkemidler – «policy analysis». De prøver å kartlegge og gjerne tallfeste effektene av ulike politiske tiltak, dvs. politikkenes nytte- og kostnadsside.

C. Politikkenes fem nivåer

Landbrukspolitikken er et sammensatt felt som vi kan velge å betrakte som et hierarki bestående av fem nivåer:

1. Et landbrukspolitisk system – dvs. politikkenes aktører og spilleregler
2. Landbrukspolitiske mål – aktørenes uttalte og skjulte mål og prioriteringer
3. Landbrukspolitiske ordninger - dvs. et eller flere sett av virkemidler som har som uttalt intensjon at de på hvert sitt område skal bidra til å realisere politikkenes mål
4. Justering eller fininnstilling av enkelt-virkemidler
5. Iverksetting av virkemiddelbruken.



Figur 1: Det landbrukspolitiske hierarki²

Hovedtrekkene i vårt landbrukspolitiske system har ligget fast siden midten av 1900-tallet. Mange av de viktigste ordningene (markedsordninger, grensevern, støtteordninger, produksjonsregulering) ble også etablert i forrige århundre, mens enkelte (for eksempel regler for arv og overføring av landbrukseiendommer) har sine røtter flere hundre år tilbake i tid. Gjeldende landbrukspolitikk er altså et akkumulert resultat av en rekke politiske prosesser som har pågått over lang tid.

¹ Kilde: <https://no.wikipedia.org/wiki/Statsvitenskap> (13/8 2016)

² Denne hierarki-modellen er i hovedsak inspirert av bøker og artikler av statsviterne Ellinor Ostrom og Peter A. Hall. Se for eksempel Ostrom, 2005. *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press og Hall, 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, Vol 25, No 3

Utformingen av det landbrukspolitiske system – dvs. reglene for hvordan beslutninger om politikken virkemidler skal fattes - vil påvirke den framtidige utformingen av de politiske ordningene. Innføring av nye ordninger, eller justeringer av virkemidlene i eksisterende ordninger (kvoter, tollsatser etc.), vil som regel påvirke næringens lønnsomhet, aktørenes forventninger til framtiden, omsetningen av eiendommer og dermed næringens struktur, rekrutteringen til næringen, investeringer i bygninger og landbruksarealer etc.

Systemet

Det øverste nivå i hierarkiet er *det landbrukspolitiske system*. Systemet består av et sett med regler som beskriver (hvilken eller) hvilke *roller* ulike aktører skal ha i de *organer* – Storting, regjeringsapparat etc. – som skal eller kan ta beslutninger og/eller iverksette politiske vedtak som direkte eller indirekte påvirker rammebetingelsene for sektorens aktører, hvilket *handlingsrom* de ulike organene skal ha, samt *hvordan rekrutteringen* til de ulike posisjoner i systemet skal foregå. Disse reglene kan betraktes som landbrukspolitikken grunnlov, politikken konstitusjonelle regler.

Det norske landbrukspolitiske systemet avviker på minst et område fra dem vi finner i andre vestlige land: I Norge gjennomføres det årlig *forhandlinger* om en *Jordbruksavtale* mellom staten på den ene side og næringsorganisasjonene Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde og Småbrukarlag (NBS) på den andre side. Denne fastsetter (blant annet) støtteordninger og priser på de viktigste landbruksproduktene. Forhandlingene foregår etter retningslinjer fastsatt i den såkalte Hovedavtalen for jordbruket (inngått i 1950 og senere revidert). De årlige jordbruksavtaler skal formelt godkjennes av Stortinget (som bevilgende myndighet). Dersom partene ikke blir enige i forhandlingene er det staten ved (i siste instans) Stortinget som vedtar m.a. hvilke priser og støtteordninger som skal gjelde for neste avtaleperiode.

Det er også Stortinget som bestemmer hvilke lover som skal gjelde på landbruksområdet og vedtar budsjetttrammer og generelle mål for politikken. Stortingets vedtak er som regel basert på forslag – lovforslag, budsjettproposisjoner etc. – utarbeidet av regjeringsapparatet. Mange lover og bevilgningsfullmakter er imidlertid utformet slik at det er stort handlingsrom for regjering, departement og andre aktører til å påvirke politikkutformingen også etter at Stortinget har fattet de overordnede vedtak.

Det er Landbruks- og matdepartementet (LMD) som utarbeider forskrifter, instruksjoner og retningslinjer som utdyper eller konkretiserer Stortingets vedtak. LMD har videre delegert en rekke oppgaver til underliggende organer, for eksempel Landbruksdirektoratet (LD). Dette direktoratet skal blant annet sørge for at Stortingets og regjeringens vedtak på det landbrukspolitiske området blir iverksatt. LD har også fått delegert fullmakt til å foreta fortløpende justeringer av en del virkemidler, for eksempel justere tollsatser når dette anses hensiktsmessig for å sørge for at tilførselen av landbruksvarer fra utlandet blir akkurat stor nok til å dekke innenlandsk etterspørsel til de priser som er avtalt i jordbruksforhandlingene. Det er også en rekke andre aktører som deltar i gjennomføringen av politikken, for eksempel de store samvirkeorganisasjonene TINE, NORTURA og Felleskjøpet som (i tillegg til at de er kommersielle aktører) har ansvaret for markedsreguleringen på sine respektive områder.

Dette *korporative* elementet i det norske landbrukspolitiske system – næringsorganisasjonenes deltakelse i utvikling og gjennomføring av landbrukspolitikken – kritiseres fra ulike hold. Mange liberalister viser til at bønder er selvstendig næringsdrivende og hevder at priser på landbruksprodukter bør bestemmes gjennom markedene for vedkommende produkter. På den motsatte fløy finnes dem som hevder at systemet er udemokratisk fordi oppgaver som folkevalgte organer normalt har, delvis er overlatt til partene i jordbruksforhandlingene. Mens den førstnevnte gruppering henter argumentene fra utvalgte deler av økonomisk teori, begrunner motparten gjerne sine synspunkter med argumenter hentet fra deler av statsvitenskapelig teori.³

Fordelene med korporative elementer i styringssystemer, kan dels være at kunnskapsgrunnlaget for beslutningene utvides ved at berørte parter involveres i politikktutforming, og dels at det blir lettere å få aksept for nye ordninger innad i næringen fordi de er et resultat av forhandlinger mellom staten og bøndernes organisasjoner.

Målene

På det neste nivået i modellen finner vi de *Landbrukspolitiske mål*. De offisielle målene for norsk landbrukspolitikk vedtas/revideres av Stortinget med noen års mellomrom. De andre politiske aktørene i sektoren – for eksempel næringsorganisasjonene – representerer interesser som *kan* ha avvikende mål og prioriteringer fra dem Stortinget vedtar for politikken. Stortingets mål gir imidlertid mer eller mindre tydelige føringer for hva utøvende myndighet (regjering, departement, direktorat etc.) og avtalepartene kan foreta seg mht. utforming av landbrukspolitiske ordninger, justering av virkemidler og implementering av vedtatt politikk.

Landbrukspolitiske ordninger

For å bidra til å realisere målene anvendes en rekke ulike typer politiske instrumenter. Med utgangspunkt i hvordan virkemidlene påvirker bøndernes handlingsbetingelser, kan de sorteres i virkemiddelpakker eller *Landbrukspolitiske ordninger*. Hver ordning består gjerne av ulike *typer* virkemidler – forbud og påbud fastsatt gjennom lover og forskrifter, støtteordninger og/eller avgifter, holdningskampanjer og opplysningsarbeid etc.

Noen ordninger setter *rammer* for hva eiere og brukere av landbrukseiendom kan foreta seg mens andre *påvirker* direkte eller indirekte lønnsomheten av ulike landbruksproduksjoner.

Ordningene regulerer:

- *hvem* som rekrutteres til de ulike posisjoner som eiere og brukere av jordbrukets ressurser og til hvilke betingelser, herunder regler om oppdeling og sammenslåing av eiendoms- og bruksenheter (salg/overføring eller utleie av hele eller deler av en eiendom)
- *hva* hver enkelt landbrukseiendom kan benyttes til (tillatelser, påbud og forbud), dvs.

³ En mer presis betegnelse på den norske modellen er *korporativ pluralisme*, et begrep lansert av den norske statsviteren Stein Rokkan. Korporativ pluralisme er en betegnelse på en ordning «hvor interesseorganisasjoner er gått inn i et systematisert, men ofte spenningsfylt, samvirke med statlige eller andre offentlige myndigheter.» (Kfr. «korporativ pluralisme» og «korporativ stat» i www.snl.no)

regler for produksjon (prosesser og mengder), investeringer og omdisponering av arealer og bygningsmasse til andre formål

- *hvordan* priser for innsatsfaktorer og produkter bestemmes, herunder offentlige støtteordninger og avgifter

Dette er det tredje nivået i hierarkiet og mesteparten av dette kurset skal dreie seg om etableringen av de ulike ordningene og hvordan disse har påvirket og påvirker utviklingen i næringen. Gjeldende landbrukspolitikk er et resultat av historiske prosesser. De viktigste ordningene har sine røtter i politiske vedtak foretatt i løpet av forrige århundre. De viktigste ordningene for regulering av import og markeder ble til i mellomkrigstiden. Og etter krigen ble det steg for steg etablert en rekke virkemidler som dels stimulerte og dels satte skranker for ulike landbruksproduksjoner. I noen tilfeller *erstattet* de nye virkemidlene gamle ordninger. Et importsystem som innebar at i prinsippet hvem som helst kunne importere korn og melvarer, ble for eksempel på 1920-tallet erstattet med et statseid importmonopol. I andre tilfeller kom de nye virkemidlene som et *supplement* slik at *nye lag* med regler la seg oppå allerede eksisterende ordninger⁴. Dette kunne medføre at effekten av en del gamle men fortsatt eksisterende ordninger ble endret. Det er for eksempel stor forskjell på hvordan et system med melkekvoter (etablert 1983) fungerer med og uten et regelverk som gjør det mulig å kjøpe og selge disse kvotene. Regler for omsetning av melkekvoter ble etablert i årene rundt årtusenskiftet.

Justering av virkemiddelbruk

Det neste steg i den politiske prosessen er *Justeringer* av etablerte virkemidler. All politisk virkemiddelbruk er i prinsippet basert på flertallsvedtak i Stortinget gjennom lovvedtak, bevilgningsfullmakter, målpresiseringer etc.

Teknologi, markedspriser, lønninger etc. endres kontinuerlig, men det er umulig på forhånd å fastslå endringstakten for alle faktorer som bidrar til å påvirke for eksempel bøndernes inntekter og kostnader. Det kan derfor i mange tilfeller være vanskelig for stortingspolitikkerne å utarbeide høyt spesifiserte politiske ordninger, som samtidig skal ha omtrent samme virkning eller måloppfyllelse år etter år. Politikerne må i slike tilfeller velge mellom to «onder»: De kan på den ene side utforme detaljerte ordninger med spesifiserte satser for tilskudd, avgifter, forbud, påbud etc., og da risikere at ordningene etter få år vil fungere annerledes enn tiltenkt. De kan alternativt vedta en politikk som gir utstrakte fullmakter til underordnede organer om å utforme og/eller fortløpende justere ordningene. Dersom politikerne velger det første alternativet, risikerer de at ordningene etter noen år kan få helt andre effekter enn de opprinnelig tiltenkte.⁵ Velger politikerne i stedet å utforme mer upresise vedtak, kan de risikere at aktører i underliggende organer–

⁴ I engelskspråklig faglitteratur omtales disse to typer for endring i politikens innhold som henholdsvis «displacement» og «layering». Kfr. for eksempel: Mahoney & Thelen, eds., 2010. Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power.

⁵ Dette fenomenet - dvs. at politikens virkning endres som følge av at virkemiddelet ikke justeres selv om omgivelsene endres – omtales i faglitteraturen som «drift». (Mahoney & Thelen, eds., 2010.

byråkrater, rettsvesen etc. – over tid vrir ordningene slik at de får andre effekter enn de opprinnelig tiltenkte.⁶

I Norge har Stortinget delegert fullmaktene til å justere mange landbrukspolitiske virkemidler til korporative organ, dvs. forhandlingsarenaer mellom representanter for næring og myndigheter. I de årlige jordbruksforhandlinger kan partene i prinsippet vrake noen virkemidler og innføre nye, men mye av forhandlingene går ut på å justere bruken av eksisterende virkemidler. Et annet eksempel på et virkemiddel som justeres av korporative organ er de såkalte omsetningsavgiftene som pålegges omsetningen av flere viktige landbruksråvarer. Stortinget har (gjennom omsetningsloven) gitt Omsetningsrådet (som er et partssammensatt organ administrativt underlagt LD) hjemmel til å vedta nivået på og bruken av omsetningsavgiftsmidler.

Iverksetting

Det femte og siste nivået er gjennomføring av de vedtak som gjøres på nivå 3 og 4. Det er en rekke ulike organer som skal sørge for at næringsaktørene faktisk *følger* de regler som fastsettes om produksjon og omsetning av landbruksprodukter, omsetning og leie av landbrukseiendommer, etc. LD forvalter selv mange av ordningene, blant annet utbetaling av en rekke tilskuddsordninger. Næringsutøverne har selv ansvar for å oppgi korrekte opplysninger om sin virksomhet til myndighetene, og direktoratet har delegert en rekke kontrolloppgaver til kommunene der virksomheten er lokalisert. Kommunene skal også sørge for at omsetningen av landbrukseiendommer skjer innenfor de retningslinjer som Storting og regjering har trukket opp. Innovasjon Norge⁷ (som eies av staten og fylkeskommunene) fordeler lån- og støtteordninger for bruksutbygging i landbruket, støtte til kjøp av jord etc., mens en rekke andre oppgaver som nevnt er delegert til bondeideide samvirkeorganisasjoner. Ved mistanke om svindel eller mindre forseelser, for eksempel at aktører har mottatt for høye tilskudd som følge av at de har gitt uriktig informasjon til myndighetene, kan politi og rettsvesen bli koplet inn.

D. Landbruk og politikk – en sektormodell

Politikernes handlingsrom og påvirkningsmuligheter

En populær definisjon av *politikk* er *det muliges kunst, men også vitenskapen om det umulige*.⁸ Landbrukspolitikken mulighetsområde begrenses blant annet av at matvarer er et nødvendighetsgode som legger beslag på en vesentlig del av husholdningenes budsjetter. Prisøkning på mat kan igjen bidra til økte lønninger og dermed økte kostnader i andre samfunnssektorer.

Det kan også være vanskelig å få aksept for å føre en politikk dersom denne innebærer at det blir svært store forskjeller i matvarepriser og matvareutvalg mellom Norge og naboland.

⁶ Ordningen konverteres, de eksisterende lover tolkes og anvendes på nye måter eller nye områder. I engelskspråklig litteratur omtales fenomenet som «conversion» (Mahoney & Thelen, eds., 2010).

⁷ Se Innovasjon Norges webside, for eksempel: <http://www.innovasjonnorge.no/no/landbruk/>

⁸ Harold MacMillan, statsminister i Storbritannia 1957-1963. Se <http://www.ordtak.no>

Regulering av markeder og forsøk på å styre teknologibruken kan ha betydelige kostnader, både økonomiske og politiske, og dette setter grenser for politikernes handlingsrom. Politikernes påvirkningsmuligheter påvirkes også av maktforhold i verdikjeden for mat; produsenter, produsent-eide foredlingsbedrifter, annen næringsmiddelindustri, matvarekjeder etc. Desto mer makt produsentene har i denne verdikjeden, desto lettere vil det være å utforme en politikk som begunstiger produsentene. Sterk kjedemakt vil på den annen side gjøre det vanskeligere for politikerne å sikre at (storparten) av gevinsten ved en del landbrukspolitisk motiverte tiltak tilfaller produsentleddet.⁹

Et kurs i landbrukspolitikk representerer imidlertid en god illustrasjon på at dette handlingsrommet kan være betydelig. Figur 2 viser til at landbrukspolitikk (LP) i prinsippet *kan* påvirke bøndernes handlingsbetingelser på flere prinsipielt forskjellige måter, illustrert gjennom fem røde piler som utgår fra det landbrukspolitiske hierarki. Figuren skisserer samspillet mellom på den ene side LP og en rekke andre drivkrefter, og på den annen side landbruksnæringsstruktur (S) og resultater (R).

Drivkrefter

Næringsressurstilgang (S), tilgang på teknologi (T) samt prisene på produkter og innsatsfaktorer (M1 og M2) bestemmer næringsproduksjons- og verdiskapningspotensiale. Teknologi og markedspriser endres mer og mindre kontinuerlig. Noen produksjonsopplegg blir dermed mindre lønnsomme mens det kan oppstå nye muligheter på andre områder. LP kan bidra til å bremse eller forsterke effektene av endringer i faktor- og produktmarkedene og også hemme eller stimulere utvikling og bruk av ny teknologi.

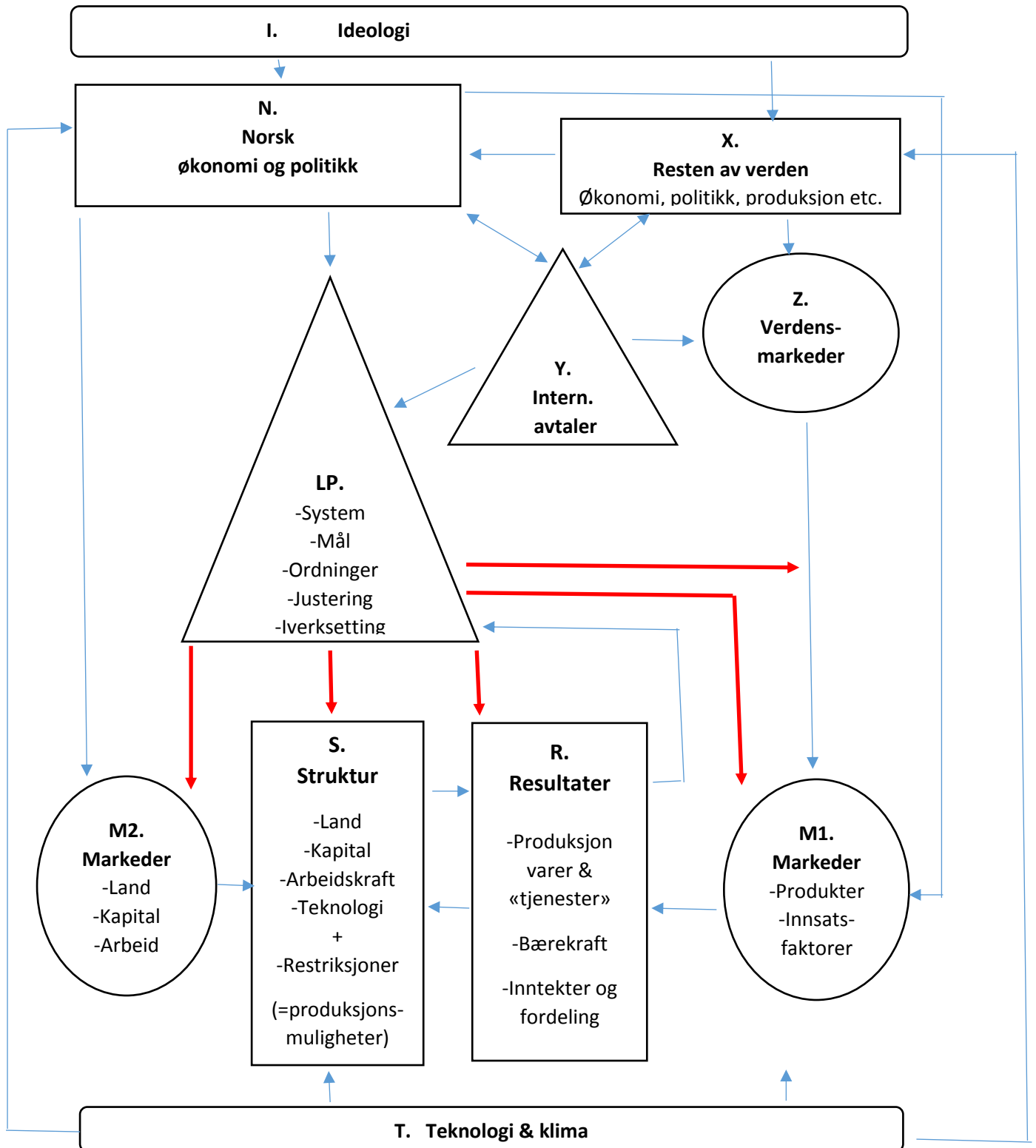
Landbrukets *rekrutterings- og strukturpolitiske ordninger* består dels av virkemidler som regulerer – eller unnlater å regulere – markedene for jord, arbeidskraft og kapital (M2), og dels av virkemidler som kan sette skranker for og/eller stimulere ulike typer investeringer i næringen. Disse er på figuren markert med to røde vertikale piler med startpunkt i trekantens nedre, venstre hjørne. Den tredje vertikale pila viser til at myndighetene kan påvirke næringsutøvernes produksjonsbeslutninger gjennom tilskudds- eller avgiftsordninger, som direkte eller indirekte virker inn på lønnsomheten (R) ved alternative anvendelser av tilgjengelige ressurser. Disse kan vi med en fellesbetegnelse kalle *inntektspolitiske virkemidler* (subsider, avgifter, veiledning etc.).

De fleste virkemidlene i denne gruppen har som hovedformål å heve bøndernes inntekter. Noen støtteordninger er rettet mot arealbruk, andre mot husdyrhold mens en tredje gruppe premierer produksjonsomfang. Mange virkemidler er dessuten differensiert ut fra omfanget, slik at bønder med lite produksjonsomfang får mer støtte per produsert enhet enn bønder som driver i større skala. Denne type virkemidler vil dermed også indirekte påvirke strukturutviklingen i landbruket (kfr. pilen fra R til S). Mange virkemidler er også eksplisitt *distriktspolitisk* motivert, dvs. at de har som formål å gjøre det lønnsomt å drive

⁹ For blant annet å redusere forskjellen i forbrukerpriser på matvarer mellom Norge og Sverige, vedtok Stortinget at merverdiavgiftssatsen for matvarer og alkoholholdige drikkevarer omsatt i butikk skulle halveres med virkning 2001. Studier viste i etterkant at prisene i kiosker og dagligvarehandelen gjennomgående falt mindre enn momsreduksjonen skulle tilsi (Kilde: Ingvild Johansen: Redusert matmoms – fullt prisgjennomslag hindret av kiosker og bensinstasjoner? Økonomisk analyse 5/2003, SSB)

jordbruk i områder av landet med relativt dårlige vilkår for jordbruksdrift. Andre virkemidler har som intensjon – eller i det minste begrunnes med – at de har en gunstig effekt på *miljø*- og eller *kulturlandskap*.

Fig. 2: Oversiktsmodell: Landbrukspolitikk, teknologi og samfunn



I det norske landbrukspolitiske systemet blir de viktigste inntektspolitiske virkemidlene regulert gjennom jordbruksavtalen.

De to horisontale piler fra trekanten viser til at landbrukspolitikk også kan påvirke bøndernes rammebetingelser *indirekte*, dels ved å regulere importen og/eller eksporten av ulike typer landbruksvarer (Z) - *import- og eksportregulerende ordninger*, og dels ved å regulere konkurransen på nasjonale markeder for jordbruksprodukter og innsatsfaktorer (M1) - *markedsordningene*.

Endringer i politikken

På oversiktsmodellen (figur 2) er det tre piler som peker mot det landbrukspolitiske hierarki (LP). Pila fra N minner oss om at utviklingen i økonomi og politikk generelt legger rammer for og påvirker utviklingen av sektorpolitikken for landbruket. Politikernes handlingsrom avgrenses selvsagt av statsfinansene, både statens skatteinntekter og utgifter til områder som for eksempel skole, helse, trygder, veier etc. som konkurrerer om offentlige midler. Politikken må også ha tilstrekkelig støtte i befolkningen, og dette forutsetter blant annet at velgerne oppfatter at det er et rimelig forhold mellom på den ene side politikkenes nytte, dvs. dens samlede innvirkning på næringens utvikling, og på den annen side dens kostnader, dvs. politikkenes innvirkning på husholdningenes økonomiske situasjon gjennom endrede forbrukerpriser og skattenivå.

Det er også tegnet inn ei pil fra Y – Internasjonale avtaler. Når politikere gir sin tilslutning til internasjonale avtaler som regulerer handelen mellom Norge og andre land, vil dette samtidig kunne føre til at de begrenser sitt handlingsrom for eksempel på landbruksområdet.

Ei tredje pil går fra R - landbrukssektorens resultater – til landbrukspolitikken (LP). Betydelige endringer i næringens struktur og resultater vil kunne påvirke politikktutviklingen i sektoren, og modellen antyder også at de politiske aktørene kan lære av erfaringer med politikken. Summen av næringsutøveres investeringer i produksjonskapasitet og andre aktørers beslutninger om å utvikle sin virksomhet, fører til at næringens struktur (S) og dermed også resultater (R) endres over tid. Slike endringsprosesser ville ha foregått selv om det hadde vært mulig å holde teknologiske og markedsmessige rammebetingelser konstant. I praksis endres imidlertid også disse driverne mer og mindre fortløpende, og det kan dermed være vanskelig for politikere og teknokrater å identifisere og tallfeste den isolerte effekten av den førte politikken på utviklingen i næringens struktur og resultater.

Modellen skisserer også at andre forhold som *ideologi* (I), dvs. de til enhver tid rådende oppfatninger om hvordan verden bør fungere - tidsånden, samt den økonomiske og politiske utvikling i *resten av verden* (X) og prisutviklingen på *verdensmarkedene* (Z), indirekte vil kunne påvirke utviklingen av landbrukspolitikken. Endringer på disse områdene vil kunne ha betydning for økonomien generelt og det innenlandske politiske klima (N) og dels de nasjonale markeder for landbruksprodukter og innsatsfaktorer som maskiner, drivstoff, gjødsel etc. (M1).

E. Politikutvikling – resultat av læring eller kamp om knappe ressurser?

Gjeldende landbrukspolitik har vokst fram over tid. Politiske vedtak er mellom annet resultat av maktfordelingen i det landbrukspolitiske system, beslutningsaktørenes mål og deres vurderinger av hvordan eksisterende og eventuelle alternative virkemidler fungerer eller vil fungere. I statsvitenskapelig litteratur blir politikutvikling dels betraktet som resultat av *læringsprosesser* («politics as learning») og dels som et resultat av *maktkamp mellom ulike organiserte interesser* («politics as a struggle for power»).

Noen statsvitere hevder at politikutvikling, også i vestlige demokratier, (som regel) kan betraktes som læringsprosesser som i det alt vesentlige foregår internt i statsapparatet. Det er, ifølge dette perspektivet, byråkratene (teknokratene) som er de viktigste politiske aktørene. I den grad politikerne involveres i prosessene følger de i hovedsak byråkratenes anbefalinger. Andre statsvitere tillegger en rekke andre samfunnsaktører, blant annet journalister, representanter for næringsorganisasjoner og attpåtil politikerne selv, betydelig innflytelse i politiske prosesser.¹⁰

Observerte endringer i næringen og samfunn for øvrig - gjerne i et samspill med rådende ideer, nye eller gamle, om hvordan samfunnet bør organiseres - vil ifølge dette perspektivet påvirke politikutviklingen. Næringens utviklingstrekk blir registrert, filtrert og analysert av teknokrater og kanskje også journalister, politikere, representanter for interesseorganisasjoner, bedrifter etc. Disse læringsprosessene vil kanskje være inspirert og farget av nye *ideer* om hvordan samfunnet fungerer eller bør fungere, og en rekke, ofte motstridende, konklusjoner og anbefalinger blir videreformidlet ad tjenestevei i byråkratiet eller forsøkt solgt inn av representanter for ulike samfunnsinteresser til politiske beslutningstakere gjennom media, deltakelse i politiske organisasjoner, lobbyisme etc.

Politiske aktører – byråkrater, representanter for interesseorganisasjoner, mediefolk, politikere etc. - vil på bakgrunn av denne type «feed-back» *kanskje* revurdere deres oppfatninger om hvilke mål politikken bør søke å realisere og/eller hvilke virkemidler som er de mest egnede for å realisere disse mål.

Det er ulike oppfatninger innenfor statsvitenskapelig litteratur om hvilken rolle ulike typer politiske aktører i *praksis* har i slike politiske læringsprosesser. Noen hevder at statsapparatet – byråkratiet - ofte er relativt immunt for påvirkning fra representanter for interessegrupper og andre samfunnsaktører og at selv folkevalgte politikere stort sett spiller

¹⁰ Peter Hall (1993) gir en grei oppsummering av disse to ulike perspektivene, og lanserer et tredje alternativ der byråkratiet «normalt» spiller hovedrollen i politikutviklingen, mens det fra tid til annen oppstår situasjoner hvor politikken ikke lenger makter å realisere politikkens mål. I slike situasjoner kan andre politiske aktører – media, forskere, politikere etc. – ifølge Hall bidra til det han kaller skift i politiske paradigmer, dvs. grunnleggende nye tilnærminger til hva politiske virkemidler kan og skal bidra til, dvs. hvilke mål politikken skal søke å realisere. Se Hall, 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics*, Vol 25, No 3

underordnede roller når mål og virkemidler utformes.¹¹

Stein Rokkan, Norges (gjennom tidene) mest anerkjente statsviter, konkluderte i en berømt artikkel i 1966 at *stemmer teller, men ressurser avgjør*. Det var nok slik at velgerne hadde en viss innflytelse på politiske beslutninger gjennom bruk av stemmeseddelen i valg, men – hevdet Rokkan – interesseorganisasjoner, bedrifter etc. hadde en langt større reell innflytelse på politiske utfall fordi de kunne bruke ressurser til å påvirke beslutningstakerne.¹²

Det anvendes svært mange virkemidler på det landbrukspolitiske området. Politikken kritiseres av mange for å være så kompleks at det blir nærmest umulig for vanlige velgere og politikere flest å sette seg inn i og vurdere ordningene. *Public choice*-retningen i økonomisk teori har som premiss at byråkrater (og politikere) først og fremst er opptatt av å realisere sine egeninteresser, og at de derfor etablerer ressurskrevende ordninger fordi det tjener deres og ikke samfunnets interesser.¹³

Stor kompleksitet kan i prinsippet gi teknokratene – fagekspertisen i byråkratiene - mye makt. I vårt landbrukspolitiske system har som nevnt også representanter for næringsorganisasjonene Norges bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag, sentrale roller ved utforming av virkemiddelbruken – de politiske ordninger eller instrumenter. Det er altså et korporativt system. Slike systemer kritiseres dels ved argumenter av typen «bukken settes til å styre havresekken» og dels ved at de innebærer et «demokratisk underskudd» fordi beslutninger om bruk av offentlige midler i realiteten ikke blir tatt av det folkevalgte organet som har ansvar for politikkområdet – Stortinget.

F. Stabilitet og endring

Vi definerte innledningsvis landbrukspolitikk som bestående av et hierarki med fem nivåer: System, Mål, Ordninger, Justeringer og Implementering.

¹¹ Se Hall, 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics*, Vol 25, No 3

¹² Interesseorganisasjoner kan påvirke politiske beslutninger gjennom den korporative kanal, for eksempel forhandlinger mellom staten ved byråkratiet og organisasjoner. En annen påvirkningsmulighet er lobbyisme. Statsviteren Hilmar Rommetvedt har undersøkt hvem interesseorganisasjonene prøver å påvirke gjennom lobbyvirksomhet. Han påviser at norske organisasjoner nå bruker mer ressurser på å påvirke politikerne enn byråkratene og antyder at politikerne derfor trolig har mer makt enn byråkratene. (En alternativ forklaring kan jo være at det er lettere/billigere å oppnå resultater ved å drive lobbyvirksomhet overfor generalister som politikere enn overfor sektorspesialister som byråkrater). Rommetvedts undersøkelse ser på alle politikkområder, og det kan dermed tenkes at situasjonen er en annen på landbruksområdet. Se: Rommetvedt (2005): Norway: Resources count, but votes decide? from neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism, *West European Politics*, 28:4, 740-763,

¹³ For en kritisk kommentar til dette perspektivet, se Agnar Sandmos artikkel: NOEN REFLEKSJONER OM PUBLIC CHOICESKOLENS SYN PÅ ØKONOMI OG POLITIKK. *Norsk Økonomisk Tidsskrift (NOT)*, 104 (1990), 89-112

Hovedtrekkene i vårt landbrukspolitiske system – spillereglene for hvordan politikk utformes og iverksettes – har stort sett ligget fast siden midten av det forrige århundre. Stortingets uttalte mål og prioriteringer på det landbrukspolitiske området endres fra tid til annen. De siste 50 år har regjeringen sånn ca. hvert tiende år lagt fram for Stortinget forslag til nye mål for landbrukspolitikken. Selv om de offisielle målene for landbrukspolitikken har blitt revidert en rekke ganger, er det (trolig) riktig å si at politikernes intensjoner med landbrukspolitikken har vært relativt stabile – i det minste siden midten av 1970-tallet. I hele denne perioden har politikerne hatt (riktignok mer eller mindre) ambisiøse mål om at landbrukspolitikken (mellom annet) skal bidra til å heve *bøndernes inntekter* og samtidig sikre at det blir *landbruksproduksjon over hele landet*. Gjeldende mål for politikken¹⁴ legger vekt på elementer som *matsikkerhet* (blant annet produsere mat som forbrukerne etterspør), *landbruk over hele landet* (blant annet sikre en balansert geografisk utvikling i landbruket), *økt verdiskaping* (blant annet at næringsutøverne skal ha *konkurransedyktige inntekter*) og *bærekraftig landbruk* (blant annet ta vare på kulturlandskap og arealressurser og redusere utslipp av klimagasser).

Stortingets inntektsmål fra 1975 er trolig den mest ambisiøse – eller urealistiske – målformuleringen i norsk landbrukspolitikk historie. Det skulle føres en landbrukspolitikk som sikret at bønder flest tjente omtrent det samme som industriarbeidere. Dette målet ble oppgitt eller moderert i 1992¹⁵, trolig som en konsekvens av at målet ikke ble nådd til tross for en kostbar virkemiddelbruk. Nye formuleringer har i noen tilfeller erstattet gamle for å gjøre politikken mer «salgbar» og «moderne». Begrepet «bærekraftig utvikling» kom for eksempel inn i målformuleringer på mange politikkområder fra slutten av 1980-tallet, og erstattet i mange tilfeller andre formuleringer om ressurs- og miljøhensyn med tilsvarende innhold eller intensjon.

Mens systemet og målene har vært relativt stabile de siste tiårene, skjer det langt oftere at nye virkemidler innføres og/eller at eksisterende fjernes, og justering av enkelte virkemidler skjer som nevnt mer eller indre fortløpende for å tilpasse politikken til endringer i sektoren (produksjon og etterspørsel etter mat) og dens omgivelser (verdensmarkedspriser etc.).

Det er gjerne stortingspolitikere – og i det norske system i noen grad partene i jordbruksforhandlingene – som fastlegger hovedtrekkene i ordningene for sektoren. Vi har tidligere påpekt at når aktørene innfører en ny ordning, et nytt lag med regler, kan også effekten av gamle ordninger endres. Den nye ordningen kan dermed få mer vidtrekkende konsekvenser for politikkenes måloppfyllelse, særlig på noe sikt, enn det tiltenkte formålet med den nye ordning.

Politikken påvirker endringsprosesser i næringen som også i høy grad influeres av teknologiutviklingen, markeder og andre samfunnsmessige sektorer. Siden det fortløpende skjer endringer i næringen og næringens omgivelser, vil en uendret virkemiddelbruk - dvs. at de samme ordninger med uendrede satser og håndheving - føre til at politikkenes resultater eller måloppnåelse over tid endres. Denne type endring defineres gjerne som institusjonell

¹⁴ Se blant annet målformuleringene i Prop 1S (2015-16).

¹⁵ Stortingsproposisjon nr. 8 (1992–93)

drift. Formelt sett ligger politikken fast, men i praksis endres politikken resultater og dermed de facto målene.

Politikkens resultater kan også endres selv om ordningene i hovedtrekk opprettholdes ved at virkemiddelbruk justeres. Eksempler på dette kan være at tilskuddssatser økes eller reduseres mer enn endringer i omgivelsene skulle tilsi, eller at for eksempel virkeområdet for ordningene omdefinieres. Man sier gjerne at politikken blir *konvertert*.

G. Landbrukspolitikken stykkevis og delt - veien videre

Landbrukspolitiske endringer skjer altså som følge av beslutninger foretatt på de ulike nivåer i det landbrukspolitiske system. Hovedfokus i dette kurset vil være etableringen av og hovedtrekkene i selve systemet samt etablering og effekter av noen sentrale landbrukspolitiske ordninger. Vi skal konsentrere oss om følgende grupper tiltak:

Rekrutterings- og strukturpolitiske ordninger

Det var i 2015 omtrent 160.000 eiendommer med jordbruksareal og i overkant av 40.000 gårdsbruk eller jordbruksbedrifter i Norge.¹⁶ Hvert år skifter tre prosent av eiendommene eier.¹⁷ Mens tallet på landbrukseiendommer er relativt stabilt, reduseres antall landbruksbedrifter – driftsenheter – med 2-3% per år.¹⁸ Jordleieavtaler inngås, forlenges eller sies opp. Eiere investerer i nye driftsbygninger, vedlikeholder eller unnlater å vedlikeholde eksisterende driftsapparat. Jord tas ut av drift, andre arealer dyrkes opp. Slike beslutninger fører til endringer i landbrukets struktur.

Det er en rekke virkemidler som regulerer disse strukturendringene, og utgjør til sammen landbrukets *rekrutterings- og strukturpolitikk*. De påvirker:

- (a) omsetning og utleie av eiendommer (hvem som rekrutteres til de ulike posisjoner som eiere og brukere av jord og bygninger og til hvilke betingelser),
- (b) arealbruken i landbruket (omdisponering av arealer fra eller til jordbruksmark),
- (c) omfanget av husdyrhold på det enkelte gårdsbruk (kvoteordninger for melkeproduksjon, maksimal besetningsstørrelse i kraftforkrevende produksjoner, spredearealkrav), og
- (d) kapitalkostnadene ved ulike investeringer (ulike støtteordninger for investeringer).

Import- eksportregulerende ordninger – skjerming mot utenlandsk konkurranse

Et meget viktig politikkområde er regulering av import og eksport av landbruksvarer. Norge er medlem av WTO (World Trade Organization) og har også inngått en EØS-avtale med EU (Y). Disse avtalene gir rammer for mellom annet hvor høy toll vi har anledning til å legge på importerte landbruksprodukter.

Markedsordninger – regulering av innenlandske markeder

Det er også etablert en rekke ordninger som regulerer omsetningen av viktige

¹⁶ SSB: <http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/laeiby/aar/2016-08-17>

¹⁷ SSB: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/laeiti/aar/2015-09-18>

¹⁸ SSB: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/stjord/aar/2016-01-07>

landbruksprodukter som melk, kjøtt, egg og korn (M1). Stortinget har gjennom den såkalte omsetningsloven (opprinnelig innført i 1930, senere revidert) gitt det såkalte Omsetningsrådet hjemmel til å innkreve omsetningsavgift på vedkommende produkt. Disse avgiftsmidler anvendes til å finansiere virkemiddelbruk i markedsordningene, for eksempel kostnader ved innfrysing og lagring av kjøtt. Hensikten med disse ordningene er å bidra til å sikre balanse mellom tilbud og etterspørsel på norske markeder til de priser som myndighetene har avtalt i Jordbruksavtalen.

Inntektspolitiske virkemidler – støtteordninger, avgifter etc.

I de fleste andre vestlige land utarbeider regjeringene – ved de respektive fagdepartement – forslag til landbrukspolitiske støtteordninger gjennom budsjett- og lovforslag som legges fram for parlamentene til behandling. Politikken utformes altså av teknokratene, men rammene for dette arbeidet vedtas av politikerne.

I det norske systemet blir de landbrukspolitiske tilskuddsordninger framforhandlet gjennom de årlige jordbruksforhandlingene mellom bøndernes organisasjoner og staten ved Landbruksdepartementet. Jordbruksavtalen inneholder en rekke virkemidler som – i til dels betydelig grad – påvirker lønnsomheten i ulike produksjoner; hvilke priser som næringen kan ta for de produkter som er regulert av en markedsordning (melkeprodukter, korn og delvis kjøtt) og statstilskudd for både arealbruk, dyrehold og produserte mengder.