

SR 28/9 2016

ECN260: Landbrukspolitikk: Innhold, drivkrefter og effekter

A. Innledning og avgrensning

Formålet med dette kurset er at studentene skal lære sentrale begreper og modeller som i prinsippet kan anvendes til å analysere næringspolitikk generelt. Vi skal imidlertid i dette kurset rette oppmerksomheten mot norsk landbruk. Vi skal beskrive og forklare framveksten av de landbrukspolitiske ordninger vi har i dag, drøfte hvordan disse påvirker rammebetingelsene for bøndene og landbrukets samlede resultater, og undersøke hvordan alternative landbrukspolitiske tiltak kan møte alternative framtidige utfordringer og muligheter.

«Landbruk» er i prinsippet en fellesbetegnelse for utnyttelse av jord- og skog og annen utmark til næringsformål, men vi skal i dette kurset konsentrere oss om primærjordbruksdelen av landbruket, dvs. planteproduksjon på dyrkbar jord samt husdyrproduksjon basert på fôr fra inn- og utmark samt innkjøpt kraftfôr. Vi skal altså ikke studere reindrift, skogbruk eller andre utmarksnæringer.

I dette notatet skal jeg gi et tentativt svar på følgende spørsmål:

- Hva er egentlig landbrukspolitikk?
- Hvordan påvirker landbrukspolitikk bønders beslutninger om investeringer og produksjon?
- Hvilke faktorer påvirker politikikutviklingen?

Jeg skal først gi en oversikt over hva landbrukspolitikk er (figur 1). Deretter skal jeg presentere en modell (figur 2) som indikerer hvordan politiske virkemidler påvirker bøndenes tilpasning. Noen virkemidler innskrenker eller utvider deres handlingsrom, mens andre øker eller reduserer lønnsomheten ved ulike investerings- og produksjonsalternativer. Modellen skisserer også en rekke andre faktorer som påvirker bøndenes beslutninger og atferd. Summen av disse beslutninger bestemmer eller påvirker næringens samlede produksjon, matvarepriser og -kvalitet, næringens bidrag til å realisere andre samfunnsmessige mål, bøndenes inntekter, investeringer og rekruttering, landbrukets samfunnsmessige kostnader etc. Avslutningsvis skal vi skissere forhold som kan bidra til at landbrukspolitikkens endres; landbrukspolitikkens drivkrefter.

B. Hva er så landbrukspolitikk?

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».

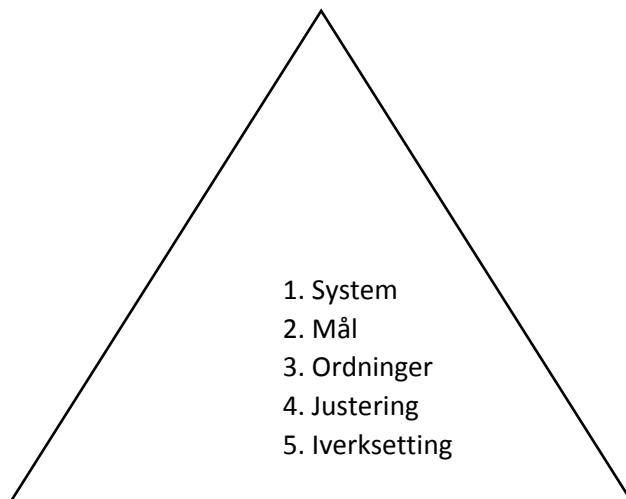
Politiske organer kan etablere en rekke landbrukspolitiske ordninger eller *virkemidler* («policy instruments») som har som formål å realisere mer eller mindre eksplisitt spesifiserte politiske *mål*. I moderne samfunn er det – som regel – en rekke politiske aktører som deltar i politiske prosesser der politikk skapes. Disse aktørene er representanter for en rekke ulike interesser – forskjellige statlige organer, politiske partier, interesseorganisasjoner etc. – og vil derfor ofte ha ulike prioriteringer og mål. De 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 aktørenes begrunnelser - for eksempel målformuleringer - for å endre eller bevare et eller flere virkemidler og på den andre side deres reelle motiver, mål og prioriteringer. Dette bidrar til å gjøre politikk til et vanskelig men også spennende tema.

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. Mange samfunnsøkonomer studerer effekter av politiske virkemidler – «policy analysis». De prøver å kartlegge og gjerne tallfeste effektene/virkningene av ulike politiske tiltak, dvs. politikkenes nytte- og kostnadsside.

Landbrukspolitikk er som andre politikkområder et komplisert og sammensatt felt. En tilnærming er å betrakte landbrukspolitikk 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 eller implementering av virkemiddelbruken.



Figur 1: Det landbrukspolitiske hierarki²

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

C. Norsk landbrukspolitikk

Systemet

Øverst i hierarkiet finner vi *det landbrukspolitiske system*. Systemet er regulert av et – eller egentlig flere – sett med regler. Disse 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 de politiske rammebetingelser 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, dens konstitusjonelle regler.

Det norske landbrukspolitiske system ble, som vi skal redegjøre nærmere for senere i kurset, utviklet i løpet av 1900-tallet. Dette systemet avviker vesentlig fra dem vi finner i andre vestlige land på minst ett område: I Norge gjennomføres det årlig *jordbruksforhandlinger* mellom staten på den ene side og næringsorganisasjonene Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde og Småbrukarlag (NBS) på den andre side om en *Jordbruksavtale* som (blant annet) fastsetter nivået for ulike støtteordninger samt priser på en del viktige landbruksprodukter. 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 om en ny avtale 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. Regjeringen har ansvaret for å gjennomføre Stortingets vedtak, men mange lover og andre vedtak gir betydelige handlingsrom for regjeringen og Landbruks- og matdepartementet (LMD) som utarbeider forskrifter, instruksjoner og retningslinjer som utdyper eller konkretiserer Stortingets vedtak.

LMD har delegert en rekke oppgaver til underliggende organer, for eksempel Landbruksdirektoratet (LD). Dette direktoratets hovedoppgave er å sørge for at Stortingets og regjeringens vedtak på det landbrukspolitiske området blir implementert eller iverksatt. Det har også fått delegert fullmakt til å foreta fortløpende justeringer av en del virkemidler, for eksempel justere tollsatser på landbruksvarer når dette anses hensiktsmessig for å sørge for at tilførselen av varer fra utlandet blir akkurat stor nok til å dekke etterspørselen etter varene 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 – for eksempel representanter fra høyresiden i norsk politikk – påpeker at bønder er selvstendig næringsdrivende og hevder at priser på landbruksprodukter bør bestemmes gjennom markedene for vedkommende produkter. Andre hevder at systemet er udemokratisk fordi oppgaver som folkevalgte organer normalt har, delvis er overlatt til partene i jordbruksforhandlingene. Venstresida og de såkalte

mellompartiene i norsk politikk har så langt forsvart den norske landbrukspolitiske modellen.

Målene

Det neste nivået i det landbrukspolitiske hierarki er 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 grupper som i større eller mindre grad kan ha avvikende mål 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; lover, forskrifter, støtteordninger, avgifter, veiledning, holdningskampanjer (propaganda) etc. Gjeldende landbrukspolitikk har vokst fram over tid og er mellom annet et resultat av maktfordelingen i det landbrukspolitiske system, hvilke mål ulike beslutningsaktører har – eller har hatt - og hvordan aktørene har vurdert at eldre ordninger har fungert. Dette er det tredje nivået i hierarkiet og mesteparten av dette kurset skal dreie seg om etableringen av de ulike ordningene og hvordan de ulike ordninger har påvirket og påvirker utviklingen i næringen.

Det er hensiktsmessig å gruppere disse i virkemiddelpakker eller *Landbrukspolitiske ordninger*, som griper inn eller påvirker bøndenes rammebetingelser på ulike måter. De kan (for eksempel) deles inn i fire hovedgrupper av ordninger eller virkemiddelpakker. Det finnes for det *første* en rekke virkemidler som har som formål å påvirke næringens struktur, dvs. eierskap til og investeringer i jord og driftsapparat. I Norge benytter vi oss av et bredt spekter av virkemidler for å påvirke strukturen; lover, støtteordninger, holdningskampanjer etc. Dette er landbrukets *rekrutterings- og strukturpolitiske ordninger*. Vi har for det *andre* en rekke virkemidler som har som direkte påvirkning lønnsomheten ved alternativ bruk av bøndenes driftsmidler. I Norge reguleres de viktigste virkemidlene på dette området av den såkalte jordbruksavtalen. Disse kan vi med en fellesbetegnelse kalle *inntektspolitiske virkemidler* (subsider, avgifter, veiledning etc.). De fleste virkemidlene i denne gruppe har som hovedformål å bedre inntektene til ulike grupper bønder i ulike strøk av landet, og en del er også eksplisitt *distriktspolitisk* motivert, dvs. at de har som formål å gjøre det lønnsomt å drive 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*. Felles for de virkemidlene jeg her har kalt inntektspolitiske ordninger er imidlertid at de alle direkte påvirker lønnsomheten ved alternativ bruk av brukets ressurser.

Den *tredje* og *fjerde* gruppen av virkemidler påvirker bøndene handlingsbetingelser indirekte ved at dels regulerer omsetningen viktige jordbruksprodukter - *markedsordninger*, og dels regulerer handelen med utlandet – *import- og eksportregulerende ordninger*.

Vi skal gi en kortfattet oversikt over disse ordningene etter å ha presentert de to nederste nivåene i hierarkiet.

Justering av virkemiddelbruk

Det neste steg i den politiske prosessen er fininnstilling eller *Justeringer* av etablerte virkemidler. I det norske systemet er fullmaktene til å justere landbrukspolitiske virkemidler på noen områder delegert 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 landbruksprodukter. 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 iverksetting eller gjennomføring av de vedtak som gjøres på nivå 3 og 4. Det er en rekke aktører som har ansvar for å gjennomføre politikken. LD har selv ansvaret for flere ordninger, men mange oppgaver er delegert til andre organ. Det er for eksempel de tre største samvirkeorganisasjonene som har ansvaret for markedsordningene. Kommunene skal sørge for å regulere omsetningen av landbrukseiendommer, mens Innovasjon Norge³ (som eies av staten og fylkeskommunene) fordeler lån- og støtteordninger for bruksutbygging i landbruket, støtte til kjøp av jord etc.

Stabilitet og endring

Det landbrukspolitiske systemet – spillereglene for hvordan politikk utformes og iverksettes – er langt mer stabilt enn de fire underordnede nivåene i hierarkiet. Hovedtrekkene i vårt landbrukspolitiske system har, som vi skal komme tilbake til senere i kurset, ligget fast siden midten av det forrige århundre.

Stortingets uttalte mål og prioriteringer på det landbrukspolitiske området endres fra tid til annen, men endringer i målformuleringer behøver ikke nødvendigvis innebære endringer i politikernes reelle mål og prioriteringer. Sann ca. hvert tiende år (de siste 50 år) har regjeringen lagt fram for Stortinget forslag til nye mål for landbrukspolitikken. Selv om målformuleringene for landbrukspolitikken har blitt revidert relativt ofte er det (trolig) riktig å si at politikernes reelle mål og prioriteringer for landbrukssektoren 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 skal (mellom annet) bidra til å heve *bøndernes inntekter* og samtidig sikre at det blir *landbruksproduksjon over hele landet*.

Den kanskje mest ambisiøse – noen vil si urealistiske – målformuleringen i norsk landbrukspolitikks historie er trolig Stortingets inntektsmål fra 1975. Denne slo fast at det skulle føres en landbrukspolitikk som sikret at bønder flest tjente omtrent det samme som

³ Se Innovasjon Norges webside, for eksempel: <http://www.innovasjonnorge.no/no/landbruk/>

industriarbeidere. Dette målet ble oppgitt eller moderert i 1992⁴, trolig som en konsekvens av at målet ikke ble nådd til tross for en ambisiøs – dvs. 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.

Gjeldende offisielle mål for norsk landbrukspolitikk ble presentert av Solberg-regjeringen (Prop 1S 2015-16): Politikken *overordnede mål* er:

- *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*)
- *Bærekraftig landbruk* (blant annet ta vare på kulturlandskap og arealressurser og redusere utslipp av klimagasser).

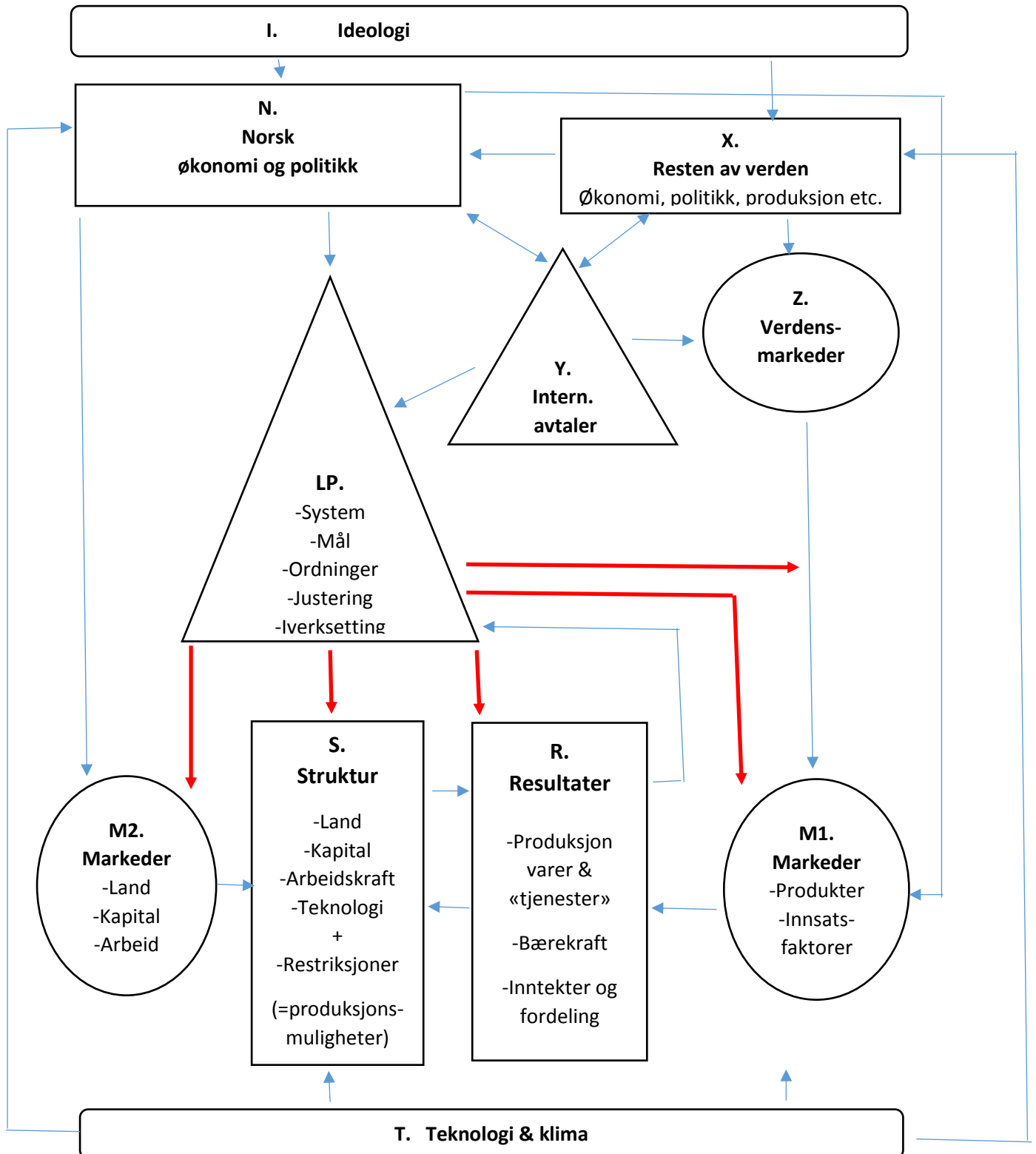
Mens systemet og målene er relativt stabile skjer det langt oftere at nye virkemidler innføres og/eller at eksisterende virkemidler fjernes, og justering av eksisterende virkemidler skjer som nevnt mer eller indre fortløpende for å tilpasse politikken til endringer i sektoren (produksjon og etterspørsel etter mat) og dens omgivelser (verdensmarkedspriser etc.). Solberg-regjeringen vil (trolig) legge fram en ny melding om jordbrukspolitikken allerede høsten 2016.

D. Hvordan påvirker landbrukspolitikk investeringer og produksjon i landbruket?

De røde pilene i figur 2 antyder hvordan – eller på hvilke områder – landbrukspolitikk *kan* påvirke utviklingen i landbrukssektoren. Den røde pilen lengst til venstre viser til at myndighetene kan regulere – eller unnlate å regulere - markedene for jord, arbeidskraft og kapital (M2) og derigjennom påvirke strukturen i landbruket (S). Den neste røde pilen viser til at det kan være (en rekke) virkemidler som direkte påvirker S gjennom å sette skranker for og/eller stimulere ulike investeringer i jordbruket. De tre andre røde pilene viser til at myndighetene også kan ha tilskudds- eller avgiftsordninger som direkte eller indirekte påvirker lønnsomheten (R) ved alternativ anvendelse av tilgjengelige ressurser. Denne type virkemidler vil dermed også indirekte påvirke strukturutviklingen i landbruket (kfr. pilen fra R til S). Andre sentrale landbrukspolitiske tema er hvordan eller hvorvidt import og eksport av landbruksvarer (Z) er regulert og ulike ordninger som skal bidra til å sikre eller evt. regulere konkurransen på nasjonale markeder for jordbruksprodukter og innsatsfaktorer (M1).

⁴ Stortingsproposisjon nr. 8 (1992–93)

Fig. 2: Oversiktsmodell: Landbrukspolitikk, teknologi og samfunn



E. Norske landbrukspolitiske ordninger

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.⁵ Hvert år skifter tre prosent av eiendommene eier.⁶ Mens tallet på landbrukseiendommer er relativt stabilt, reduseres antall landbruksbedrifter – driftsenheter – med 2-3% per år.⁷ 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 det vi kan kalle 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 etablert en rekke ordninger som regulerer omsetningen av viktige 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 utarbeides altså av teknokratene, men rammene for dette arbeidet vedtas av regjeringen. Den politiske ledelsen kan være mer eller mindre aktive deltakere i arbeidet med å konkretisere politikken.

⁵ SSB: <http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/laeiby/aar/2016-08-17>

⁶ SSB: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/laeiti/aar/2015-09-18>

⁷ SSB: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/stjord/aar/2016-01-07>

I det norske systemet blir disse ordninger framforhandlet gjennom de årlige jordbruksforhandlingene mellom bøndenes organisasjoner og staten ved Landbruksdepartementet. Jordbruksavtalen inneholder en rekke virkemidler som – i til dels betydelig grad – påvirker lønnsomheten i ulike produksjoner, for eksempel en rekke tilskuddsordninger samt hvilke priser som næringen kan ta for de produkter som er regulert av en markedsordning (melkeprodukter, korn og delvis kjøtt). (Gjeldende WTO-avtale gir imidlertid maksimumsgrenser for hvor mye støtte av ulike kategorier den norske stat kan gi bøndene.)

F. Hvilke faktorer påvirker politikk-utviklingen?

På oversiktsmodellen (figur 2) er det tre piler som peker mot det landbrukspolitiske hierarki (LP). For det første går det ei pil fra N. Denne minner oss om at utviklingen i økonomi og politikk generelt legger rammer for og påvirker utviklingen av sektorpolitikken for landbruket. Videre er det tegnet ei pil fra Y – Internasjonale avtaler. (De viktigste avtalene på dette området er WTO- og EØS-avtalen som begge legger føringer for den norske landbrukspolitikken.)

Ei tredje pil går fra R - landbrukssektorens resultater – til landbrukspolitikken (LP). Den antyder at aktørene både kan lære av erfaringer med politikken og evt. også justere politikken som følge av utviklingen i sektoren, sektorens struktur (S). Endringer i sektorens struktur og resultater kan igjen være forårsaket av endringer i markedene for produkter og innsatsfaktorer (M1) og/eller i markedene for land, kapital og arbeidskraft (M2), og/eller i tilgjengelig teknologi og klimatiske forhold (T).

Modellen skisserer også at andre forhold som *ideologi* (I), den økonomiske og politiske utvikling i *resten av verden* (X) og prisutviklingen på *verdensmarkeder* (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).

I statsvitenskapelig litteratur blir politikkutvikling 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»). Det er ulike synspunkt i denne litteraturen om hvem som i realiteten er de sentrale aktørene i politiske prosesser, og dette vil variere fra land til land og over tid.

Noen statsvitere hevder at politikkutvikling 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, betydelige innflytelse i politiske prosesser.⁸

De fleste vil nok være enig i at politikk som regel ikke bare er resultat av interessekamper og maktfordelingen i samfunnet. Politikktutvikling er også en læringsprosess, og endringer i selve næringen - kanskje i et samspill med nye ideer om hvordan samfunnet bør organiseres samt utviklingen i øvrige deler av økonomien - vil derfor kunne påvirke politikken.

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 underordnede roller når mål og virkemidler utformes.⁹

G. Politikktutvikling på norsk

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.¹⁰

⁸ Peter Hall (1993) gir en grei oppsummering av disse to ulike perspektivene, og lanserer et tredje alternativ der byråkratiet «normalt» spiller hovedrollen i politikktutviklingen, 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

⁹ Se Hall, 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics*, Vol 25, No 3

¹⁰ 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

Mange har hevdet at de norske ordningene på det landbrukspolitiske området er svært komplekse og at det derfor kun er byråkratene – eller et fåtall av dem – som har oversikten. *Public choice* retningen i økonomisk teori hevder 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.¹¹

Stor kompleksitet kan i prinsippet gi byråkrater 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. Dette systemet kritiseres dels ved argumenter av typen «bukken settes til å styre havresekken» og dels ved at det medfører «demokratisk underskudd» fordi beslutninger om bruk av offentlige midler i realiteten ikke blir tatt av det folkevalgte organet som har ansvar for politikkområdet – Stortinget. Fordelene med et korporativt element i styringssystemet kan dels være at kunnskapsgrunnlaget for beslutningene utvides ved at berørte parter involveres i politikkutforming 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 bøndenes organisasjoner.

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,

¹¹ 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