

Sigurd Rysstad
8/9 2015

ECN260: Landbrukspolitikk – oversikt og perspektiver

Tematisk avgrensning

I moderne samfunn må økonomiske aktører forholde seg til hundrevis av ulike påbud, forbud, skatter, avgifter, støtteordninger, etc. Mange av disse ordningene gjelder for alle typer næringsvirksomhet, mens andre er sektorspesifikke. Dette kurset handler om norsk landbrukspolitikk, dvs. ulike reguleringer og ordninger som påvirker rammebetingelsene til de som eier og/eller driver norske landbrukseiendommer. Hovedfokus rettes mot jord- og husdyrbruk, dvs. produksjon av mat. Vi skal altså ikke studere politikken som er spesifikt rettet mot skogbruk, utmarksnæring, bygdeturisme etc., næringer som også kan være viktige inntektskilder for mange landbruksbedrifter.

Landbrukspolitikken kan betraktes som et hierarki: Øverst i hierarkiet har vi det landbrukspolitiske *system*. Dette består av flere sett med spilleregler som regulerer *hvilke roller* ulike typer aktører skal ha ved (i) innføring og oppheving av ulike typer ordninger, (ii) justering eller fininnstilling av virkemiddelbruken knyttet til hver ordning og (iii) gjennomføring og håndheving av virkemiddelbruken. På neste nivå har vi aktørenes *mål* for politikken, og under der igjen de *landbrukspolitiske ordninger*. Disse velger vi å gruppere etter hvordan de påvirker næringsutøvernes rammebetingelser: Pris- og støtteordninger, importordninger, markedsordninger, investeringsordninger etc. Hver ordning benytter seg gjerne av flere virkemidler (*policy instruments*) som for eksempel påbud, forbud, subsidier og/eller avgifter. På neste nivå foretas en fortløpende *fininnstilling* eller dimensjonering av de ulike virkemidler, for eksempel tollsatser, kvoter, tilskudd og konsesjonsgrenser. Nederst i hierarkiet er det operative nivået. Dette består av organer (offentlige etater, domstoler etc.) som har ansvaret for politikkgjennomføring og tvisteløsning.

Hovedtrekkene i vårt landbrukspolitiske system har ligget fast siden midten av 1900-tallet. Fra tid til annen skjer det visse (som regel) mindre omlegginger av systemet, men det er stort sett de samme organer som er involvert i politikktutforming og håndhevelse fra det ene år til det neste. Både politikkens mål og de fleste landbrukspolitiske ordninger får også gjerne et relativt langt liv under «normale» økonomiske og politiske omstendigheter, mens mange virkemidler, for eksempel avgifter og støtteordninger, justeres relativt ofte for å tilpasse dem til endringer i næringen og dens omgivelser.

Kursets formål

Formålet med kurset er tredelt:

- For det første skal vi gi en oversikt over hovedtrekk ved det norske landbrukspolitiske *system*, politikkenes mål og ordninger (virkemiddelpakker)
- For det andre skal vi gi en kort innføring i den historiske framveksten av gjeldende system og ordninger, herunder redegjøre for viktige samfunns- og maktforhold som (trolig) påvirket viktige politiske veivalg (*analyse av politiske prosesser*)
- For det tredje skal vi presentere noen teoretiske modeller som kan brukes til å analysere effekter av virkemiddelbruk (for næringsutøvere og andre samfunnsaktører), og vise hvordan slike kan anvendes til å analysere (utvalgte) landbrukspolitiske ordninger, for eksempel konsekvenser av fjerning av en regulering (påbud, forbud) eller justering av et økonomisk virkemiddel.

Begrepsavklaring og faglig avgrensning

Vårt studieobjekt er altså både de konstitusjonelle regler - dvs. de regler som styrer hvordan landbrukspolitikk skapes, og selve politikken – politikkenes mål og de politiske ordninger, med sine respektive virkemiddelpakker eller politikkinstrumenter.

I samfunnsfaglig litteratur brukes gjerne begrepet formelle institusjoner som en fellesbetegnelse for lover og regler som *regulerer* aktørers samhandling. Aktørers atferd påvirkes imidlertid også av uformelle institusjoner. Disse består av aktørenes normer, dvs. deres vurderinger av hva de *bør* gjøre. Likeledes vil deres oppfatninger av hvordan virkeligheten er skrudd sammen – deres mentale kart – påvirke hva de tror de *kan* gjøre. Institusjoner består dermed både av regulerende, normative og kognitive elementer. Disse elementene kan både styrke og svekke hverandre. Et forbud som strider mot aktørenes rettsfølelse vil for eksempel trolig ha langt mindre regulerende virkning enn en regel som samsvarer med aktørenes oppfatning av hvordan samfunnet burde fungere.

På sikt kan imidlertid også de ulike institusjonelle elementer påvirke hverandre. Etablering av nye lover og regler vil for eksempel kunne påvirke aktørenes forestillinger om hva som er riktig å gjøre. Tilsvarende vil aktørers forestillinger om (for eksempel) hvilke investeringer og produksjonsaktiviteter de selv kan ha økonomiske og teknologiske forutsetninger for å realisere, påvirke deres syn på hvordan samfunnets regulerende institusjoner burde vært utformet. Gjennom målrettet politisk arbeid kan det være mulig for disse aktørene å bidra til at regelverket endres slik at det blir lovlig for dem å prøve å realisere deres planer.

Det landbrukspolitiske system

Det landbrukspolitiske system består av en rekke aktører (storting, regjering, departement, direktorat, næringsorganisasjoner, domstoler etc.) samt regler som fastsetter hvordan ulike typer ordninger kan innføres, fjernes eller endres, samt hvem som skal ha ansvaret for at ordningene innføres og etterleves av næringsutøverne. Noen ordninger endres gjennom stortingsvedtak,

andre gjennom vedtak i myndighetsorgan (landbruksdepartement, direktorat etc.) mens atter andre fastsettes gjennom forhandlinger mellom representanter for myndigheter og næringsrepresentanter. Mens beslutningsmyndighet ved etablering eller oppheving av en ordning kan være tildelt et organ, kan hjemmel til å justere eller fininnstille virkemiddelbruken være delegert til et annet og kanskje forvaltningen eller gjennomføringen av politikken overlatt til et tredje. Lover vedtas for eksempel av Stortinget, mens domstolene bestemmer hvordan lovene skal tolkes og implementeres. Rettspraksis kan endres over tid. Mange lover på landbruksområdet er dessuten fullmaktslover som gir departementet stor handlefrihet mht. justering av virkemiddelbruken. Forvaltningen av ordningen kan igjen være delegert til etater underlagt departementet.

Mål og interesser

De ulike aktørene som bidrar i utformingen av landbrukspolitikken – interesseorganisasjoner, politiske myndigheter etc. – representerer organer eller organisasjoner som er etablert for å ivareta ulike interesser. Disse aktørene kan imidlertid også ha egeninteresser knyttet til den politikken de bidrar til å utforme. Ulike aktører i det landbrukspolitiske system kan ha svært ulike syn på hvordan systemet ideelt sett burde være, hvorvidt og eventuelt hvordan ulike ordninger bør endres, fjernes eller etableres, og hvordan tilgjengelige virkemidler bør dimensjoneres. De kan også ha ganske så forskjellige forestillinger – mentale modeller - om hvordan alternative utforminger av politiske ordninger vil påvirke næringen på kort og lang sikt.

En rekke sektororgan og interesseorganisasjoner er etablert for å fremme ulike og til dels motstridende interesser, og de politiske resultater blir dermed et resultat av komplekse politiske prosesser som påvirkes av en rekke forhold; for eksempel hvordan systemet er konstruert, dvs. hvilke roller ulike aktører har i de politiske prosesser; hvordan aktørene velger å utøve sine funksjoner; hvor mye ressurser de har til disposisjon, hvor godt de behersker det politiske spillet; hvor godt samsvar det er mellom de synspunkter de fremmer og de til enhver tid rådende politiske moteretninger etc.; og – ikke minst - hvorvidt de økonomiske konjunkturer gjør det lett eller vanskelig å finne rom for ulike sektorsatsinger.

Hvordan vil så aktører som representerer interesseorganisasjoner eller forvaltningsorganer utøve sine roller? Den klassiske byråkratimodellen som ble utviklet av den tyske samfunnsviteren Max Weber forutsetter at byråkraten lojalt arbeider for å realisere oppdragsgivers interesser. Dette perspektivet kritiseres av den såkalte public-choice-retningen i økonomisk teori. Denne skolen forutsetter at aktører forfølger sine egeninteresser også når de opptrer som representanter for sine oppdragsgivere. I så fall vil aktørene – *agentene* – i beste fall bare halvhjertet arbeide for det oppdrag de er tildelt av sine oppdragsgivere - *prinsipalene*.

For å redusere dette *agentproblemet* bør organisasjoner, ifølge kontraktsteorien (som er en skoleretning i økonomisk teori), sørge for å etablere ordninger (bonus, opsjoner etc.) som skal bidra til at aktørene selv tjener på å bidra til å realisere oppdragsgivers mål. Det er i mange situasjoner vanskelig (og trolig også lite hensiktsmessig) å utforme bonus- eller insentiv-

ordninger for ansatte i offentlige forvaltningsorganer og interesseorganisasjoner. Det finnes imidlertid andre typer disiplinerende mekanismer som *kan* bidra til å redusere agentproblemene i denne type organisasjoner. En interesseorganisasjon som ikke leverer resultater vil miste medlemmer, alternativt vil medlemsdemokratiet kanskje over tid sørge for å disiplinere eller fjerne aktører som ikke bidrar til å realisere medlemmenes interesser. Tilsvarende vil trolig et sektororgan som bidrar til en politikk som gjør sektoren mindre og mindre betydningsfull etter hvert bli tilført mindre ressurser. Dessuten vil de som arbeider i slike organisasjoner gjennom oppvekst, utdanning og sosialiseringprosesser i arbeidslivet ha utviklet verdier – om hva som er bra eller dårlig – og yrkesetiske normer om hva de bør gjøre som arbeidstagere. Hvorvidt slike mekanismer er sterke nok til å disiplinere aktørene i det landbrukspolitiske systemet til å arbeide for å realisere oppdragsgivers – og ikke egne – interesser, er imidlertid et empirisk spørsmål.

Selv om aktørene skulle ønske å realisere oppdragsgivers interesser er det ikke alltid enkelt å vurdere hvilke tiltak som vil være til gunst og hvilke til ugunst for de interesser man skal representere. Aktørene må også stadig avveie hensynet til en medlemsgruppe – for eksempel kornprodusenter, opp mot hensynet til andre grupper – for eksempel husdyrprodusenter som bruker korn som innsatsfaktor i produksjonen.

Virkemidler har gjerne også både kort- og langsiktige virkninger, og disse trenger ikke være sammenfallende. Ett virkemiddel som for eksempel kan bidra til å heve inntektene til en gruppe bønder på kort sikt, *kan* for eksempel bidra til å redusere omstillingstakten i næringen som igjen *kan* føre til en svekket inntektsutvikling for andre bønder på lang sikt. Dette er ett av landbrukspolitikkens mange dilemma.

Landbrukspolitiske mål

Landbrukets utvikling påvirkes (mellom annet) av dens rammebetingelser. Disse bestemmes av en rekke forhold; tilgang på teknologi og priser på innsatsfaktorer, forbrukernes etterspørsel, maktforhold i matsektoren, priser og vareutvalg i andre land, transportkostnader og ikke minst ordninger som er spesifikt etablert for denne næringen. Sektorspesifikke ordninger er gjerne motivert av – og ofte eksplisitt begrunnet med - at disse vil bidra til å realisere mål som ellers ikke ville blitt nådd.

På landbruksområdet *kan* det i prinsippet være aktuelt for politikerne å utvikle en politikk som bidrar til å endre på:

- (1) Næringsutøvernes inntekter og levekår på kort og lang sikt (inntektsmål:)
- (2) Næringens bidrag til landets matforsyning (produksjonsmengder, forbrukerpriser, matvarekvalitet og kosthold) på kort og lang sikt, i normale tider og i krisesituasjoner (produksjons- og beredskapsmål)
- (3) Næringens bidrag til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene på kort og lang sikt (distrikts- og sysselsettingsmål)
- (4) Næringens innvirkning på ressursgrunnlag og miljø på kort og lang sikt (miljø og ressursmål)
- (5) Næringens innvirkning på andre næringer og relasjonen til andre land (makroøkonomiske og utenrikspolitiske mål),

Innenfor hvert målområde er det en rekke ulike forhold som politikerne *kan* ønske å påvirke gjennom sektorpolitikken. På miljø- og ressursvern-området *kan* det for eksempel være aktuelt å ha ambisjoner om at sektorpolitikken skal bidra til å sikre ressursgrunnlaget for framtidig jordbruksproduksjon (jordvern), produsere et attraktivt landskap, ta vare på det biologiske mangfold samtidig som jordbruksvirksomhetens negative innvirkning på miljøet (forurensning etc.) begrenses.

Nye utfordringer, nye mål

Det er formelt Stortinget som vedtar de offisielle målene for norsk landbrukspolitikk. Gjeldende mål for norsk landbrukspolitikk ble presentert av regjeringen og vedtatt av Stortinget i 2012 (Meld. St. 9 (2011-2012)). Politikkens *overordnede mål* er

- *Matsikkerhet* (blant annet konkretisert som et mål om *økt matproduksjon* med en påpekning om at Norge også skal være en *konstruktiv internasjonal aktør*)
- *Landbruk over hele landet* (begrunnet med at næringen skal *styrke og bidra til sysselsetting og bosetning*)
- *Økt verdiskaping* (blant annet at næringsutøverne skal ha *konkurransedyktige inntekter*)
- *Bærekraftig landbruk* (blant annet *beskytte arealressurser og produksjon av miljøgoder*).

Dette må karakteriseres som en ambisiøs sektorpolitikk som skal bidra til å realisere mål på et bredt spekter av områder, jfr. opplistingen (1-5) over.

De offisielle målene for politikken endres fra tid til annen. Gjeldende målformuleringer (2012) erstattet målformuleringer fra stortingsmelding nr. 19 (1999–2000)), som igjen erstattet målene i stortingsproposisjon nr. 8 (1992–93), etc.

Nye tider bringer nye utfordringer både for sektoren og sektorpolitikken legitimering i samfunnet. I årene rundt første verdenskrig var for eksempel hensynet til matforsyning, beredskap og forbrukerpriser (2) sentrale premisser for landbrukspolitikken; i mellomkrigstiden var det også et mål at landbruket skulle bidra til å redusere arbeidsløshetsproblemet (5); i årene etter andre verdenskrig ble derimot jordbruket sett på som en arbeidskraftreserve som det burde kanaliseres arbeidskraft fra til industrisektoren (5); og i de siste tiårene av forrige århundre fikk landbrukspolitikken som oppgave å dempe avfolkningen fra utkantstrøk (3) og etter hvert også å bidra til en rekke ulike typer mål på miljøområdet (4). Bøndernes inntektsnivå (1) har vært med i hele perioden. Riktignok har ambisjonsnivået på dette området endret seg over tid, men et uttrykt ønske om å øke inntektene i landbruket har vært et sentralt premiss for landbrukspolitikken i stort sett hele perioden.

Den mest ambisiøse konkretisering av inntektsmålet ble vedtatt i 1975. Et enstemmig Storting vedtok at bøndernes inntekter skulle bringes opp på nivå med industriarbeiderne, og begrunnelsen var at dette ville en bidra til en mer rettferdig inntektsfordeling i samfunnet. Politikerne mente (trolig) også at det var mulig å realisere et slikt mål gitt de virkemidler og budsjettammer de var villige til å avsette til formålet.

Hvorfor endres politikkens mål?

Politiske målformuleringer *kan* betraktes som en sammenstilling av hvilke *ambisjoner* politikerne mener det er *ønskelig* og (kanskje også) *realistisk* å ha for utviklingen på et område. Målformuleringene har imidlertid også en annen viktig funksjon: De *skal* bidra til å legitimere eller *begrunne* de ordninger man allerede har eller nye tiltak man ønsker å gjennomføre. Det kan dermed være (minst) tre grunner til at politikere justerer målene på et politikkområde: De kan (a) mene at kursen eller endringstakten bør justeres, (b) korrigere ambisjonene fordi de finner det formålstjenlig å erkjenne at det er urealistisk eller for kostbart å realisere tidligere fastsatte mål, og/eller (c) gi en (angivelig) mer tidsmessig begrunnelse for eksisterende virkemiddelbruk.

Ideelt sett burde det være en tydelig forbindelse mellom politikkens mål og de virkemidler som politikerne er villige til å benytte for å nå disse målene. I praksis kan sikkert denne koblingen mellom «mål» og «midler» være relativt løs, for eksempel ved at politikkens innhold endres til tross for at man holder fast ved målene, eller motsatt at målene justeres til tross at virkemiddelbruken holdes fast. Dette skyldes blant annet *målformuleringenes* doble funksjon, som styrings- og legitimeringsinstrumenter.

Politikkens mulighetsområde

En populær definisjon på politikk er *det muliges kunst, men også vitenskapen om det umulige*.¹ 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 bidra til økte lønninger og dermed økte kostnader i andre samfunnssektorer. Teknologisk endring i jordbruket har imidlertid bidratt til at det trengs stadig mindre arbeidskraft til å produsere den maten vi forbruker. Teknologisk utvikling i landbruket og andre produksjonssektorer bidrar igjen til økonomisk vekst som *kan* resultere i lønnsvekst og dermed økt kjøpekraft for befolkningen. Begge disse forhold gjør at matens andel av husholdningenes budsjetter blir mindre.

Norske husholdninger bruker nå i overkant av 1/10 av deres disponible inntekter på mat. Politiske tiltak som fører til økte matvarepriser får dermed langt mer beskjedne konsekvenser for husholdningene i dag enn for eksempel for 50 år siden da husholdningene brukte 4 av 10 kroner på matvarer.²

Teknologisk endring og økonomisk vekst har altså bidratt til at politikken *mulighetsområde* har blitt utvidet. Politikere kan utvide eller innskrenke dette mulighetsområdet ved å henholdsvis øke eller redusere handelsbarrierer (toll mv) med utlandet.

Det kan imidlertid være vanskelig over tid å opprettholde svært store forskjeller i matvarepriser og matvareutvalg mellom Norge og naboland. Politikken mulighetsområde begrenses, dels

¹ Harold MacMillan, statsminister i Storbritannia 1957-1963. Se <http://www.ordtak.no>

² Se <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fra-mat-til-bolig>

gjennom økt grensehandel og dels ved at store forskjeller kan gjøre det vanskelig å få aksept for politikken i brede grupper av befolkningen.

Politikernes mulighetsområde påvirkes også direkte og indirekte av maktforhold i verdikjeden for mat; produsenter, produsent-eide foredlingsbedrifter, annen næringsmiddelindustri, matvarekjeder etc. Desto mer makt produsentene har i verdikjeden for mat, 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 landbrukspolitiske tiltak tilfaller produsentleddet.

Politiske prioriteringer

Aktørers politiske prioriteringer avhenger av deres preferanser - hvilke interesser de ønsker å realisere, og av deres forestillinger om hva det er mulig å påvirke gjennom politikk. Noen kan ha vel pessimistiske vurderinger av mulighetsrommets utstrekning, mens andre kan bevege seg langt over i det *umulige*.

Hvilke politiske beslutninger som til slutt blir tatt avhenger igjen av hvordan det landbrukspolitiske *systemet* er utformet - hvilken makt og innflytelse ulike aktører er tildelt, samt hvordan representanter for ulike interessegrupper klarer å utnytte de posisjoner de er tildelt i systemet.

Stemmer teller - men handlingsrom og manøvreringsevne avgjør

For drøyt hundre år siden var nesten halvparten av arbeidskrafta sysselsatt i landbruket. Bøndene kunne dermed gjennom deltakelse i valg ha stor innflytelse på hvordan rammebetingelsene for næringen ble utformet. Siden den gang har landbruket blitt mekanisert, og en rekke biokjemiske innovasjoner har også bidratt til en enorm produktivitetsutvikling slik at næringen nå kun sysselsetter 1-2 prosent av de yrkesaktive.

Bøndenes politiske *innflytelse* gjennom stemmeseddelen har dermed blitt kraftig svekket, men dette har ikke ført til at de folkevalgte har redusert ambisjonsnivået på det landbrukspolitiske området. Tvert imot. Dette skyldes (trolig) at parallelt med – og i stor grad som en konsekvens av – at landbrukssektorens relative posisjon har blitt svekket, har politikkenes mulighetsområde blitt utvidet.

Det er også trolig rett å hevde at politiske aktører som arbeider for å fremme bøndenes interesser har vært utpreget pragmatiske, dvs. flinke til å manøvrere i dette utvidede mulighetsrommet. De har for det første klart å finne kompromisser som har bidratt til å dempe interne interessekonflikter – mellom ulike produsentgrupper, bruksstørrelser, distrikter etc., og for det

andre inngått allianser og kompromisser med interessegrupper og politiske partier som primært har arbeidet for å realisere andre samfunnsinteresser.³

Nye utfordringer, virkelighetsoppfatninger og preferanser

Sist, men ikke minst, kan endringer både i internasjonale og nasjonale forhold, ideer så vel som realiteter, føre til at velgernes og politikernes preferanser endres. Økt velstand kan medføre økt vektlegging av miljø- og ressursvern. Internasjonale matvarekriser, temporære prisøkninger på verdensmarkedene for matvarer, medieoppslag om helsefarlig utenlandsk mat etc., kan bidra til at flere velgere blir opptatt av norsk matforsyning.

Samtidig vil velgere og politiske aktører kontinuerlig påvirkes av hva de opplever er konsekvensene av gjeldende norsk politikk. Medieoppslag eller egne erfaringer om matskandaler, priser, matvaretilbud- og matvarekvalitet i inn- og utland, vil kunne påvirke aktørenes politiske preferanser. Samtidig vil de kunne bli inspirert av toneangivende ideer om hvilke typer samfunnsutfordringer vi står overfor og hvordan de best kan løses, hvordan landbrukspolitikken er utformet i andre land (som man kan mene det er naturlig å sammenligne seg med eller lære av) og også av hvordan politikken er utformet på andre sektorområder.

Denne type realitets- og ideorienteringer vil kunne bidra til dreininger i aktørenes politiske preferanser på landbruksområdet.

Selv om politikerne skulle foretrekke å holde fast ved den gjeldende politikk, kan det være aktuelt å endre politikkenes begrunnelse gjennom å justere de offisielle målene. Nye målformuleringer kan kanskje bidra til å gi gjeldende politikk en styrket legitimitet i det norske samfunn og/eller i internasjonale organisasjoner som Norge har forpliktelser overfor som for eksempel EØS og WTO.⁴

Virkemidler – konflikter og synergier

Det er i prinsippet to ulike former for målkonflikter i politikken. For det første er det (som regel) slik at mer penger avsatt til ett formål, fører til at det blir mindre midler tilgjengelig for andre angivelig gode formål. Det vil imidlertid ofte også være slik at virkemiddelbruk som er siktet mot å realisere ett mål kan ha negativ innvirkning på måloppfyllelsen på ett eller andre prioriterte områder. Høyere melkepriser - for å sikre bøndene bedre lønnsomhet, vil for eksempel føre til at

³ Det mest kjente av slike politiske kompromisser er det såkalte kriseforliket mellom Arbeiderpartiet og Bondepartiet (nå Sp) i 1935.

⁴ For ytterligere å styrke legitimiteten kan det landbrukspolitiske system kanskje følge opp med mer eller mindre kosmetiske endringer av eksisterende ordninger, og evt. supplere med noen nye tiltak med stor symbolverdi. Ordninger med tilskudd til bruk av dyrket mark ble for eksempel på 1970-tallet mer eller mindre eksplisitt begrunnet med at tiltaket ført til økt bruk av grovfor (og underforstått mindre import av korn som kan brukes til menneskemat). Senere ble ordningen omdøpt til arealtilskudd (som kanskje indikerte en sterkere prioritering av beredskapselementet som opprettholdelse av landbruksarealer innebar) og etter hvert kulturlandskapstilskudd (som signaliserte at virkemiddelet bidro til å opprettholde et variert og åpent jordbrukslandskap).

familier må bruke en større andel av tilgjengelige midler på mat.

Dersom det var slik at ett politisk virkemiddel kun påvirket ett og bare ett mål, ville det i prinsippet være lett å utforme en hensiktsmessig politikk. Da sto man kun overfor et prioriteringsproblem: Hvor mye midler bør disponeres til å realisere det ene målet og hvor mye til de andre målene? Slik er det imidlertid ikke. Det er som regel en rekke både negative og positive *spillover-effekter* av et virkemiddel. Når et virkemiddel som er designet for å bidra til å nå ett spesifikt mål også bidrar positivt til å realisere ett annet mål, sier vi det er *synergieffekter* i virkemiddelbruken. Dersom virkemiddelet derimot bidrar negativt til realiseringen av ett annet mål er det *konflikter* i virkemiddelbruken.

Anta for eksempel at myndighetene velger å øke subsidiene som er spesifikt rettet mot jordbruk i utkantstrøk. Dette vil igjen føre til at mat må transporteres over større avstander fordi mat blir produsert lengre vekk fra der den forbrukes. Dermed vil tiltaket kunne føre til økte transportavstander for innsatsfaktorer og produkter med de miljøkonsekvenser dette medfører. Næringens evne til å sikre matforsyningen i en krisetid vil påvirkes, og tiltaket vil kanskje bidra til å svekke utviklingsmulighetene for bønder i sentrale strøk. Slike negative spillover-effekter innebærer at det er målkonflikter i landbrukspolitikken. Bidrar man til å realisere ett mål, svekkes gjerne måloppnåelsen på ett eller flere andre målområder. Ved utvelgelse eller dimensjonering av landbrukspolitiske virkemidler foretas det dermed - eksplisitt eller implisitt - en avveining mellom mange ulike hensyn.

Generelt er det slik at desto flere mål man søker å realisere, desto flere virkemidler må man ha til disposisjon. Har man kun ett mål, er det tilstrekkelig med ett virkemiddel. Med to mål vil det i teorien være tilstrekkelig og hensiktsmessig med to virkemidler, ett per mål (Tinbergen-regelen). Dette forutsetter imidlertid at det ikke er noen negative spillover-effekter fra det ene virkemiddelet til det andre målet.

Målene for gjeldende norsk landbrukspolitikk grupperes gjerne i fire hovedmål, men under hver gruppe er det en rekke ulike mål. Tidligere hadde man for eksempel et offisielt mål om å sørge for at et bonde-årsverk ga en avkastning omtrent lik gjennomsnittslønnen for industriarbeidere. Dette målet måtte brytes ned i delmål for ulike typer bønder (produksjoner, bruksstørrelse, distrikt etc.), og det ble utarbeidet et såkalt modellbrukssystem⁵ (dvs. økonomiske modeller for ulike typer bruk) som hjelpemiddel ved dimensjonering av de ulike virkemidler. Utfordringen var å utforme og dimensjonere et sett med virkemidler slik at på den ene side «bønder flest» kunne oppnå en slik inntekt med ett årsverks innsats, og på den annen side ikke innebar at noen bønder med spesielt gode vilkår for landbruksproduksjon tjente så mye at legitimiteten til politikken («overføringer» over statsbudsjettet) ble svekket.

⁵ Spesielt interesserte kan lese om utviklingen av det såkalte modellbrukssystemet som ble utviklet i siste halvdel av forrige århundre for å studere effektene av virkemiddelbruk på inntektene (eller inntektsmulighetene) til ulike typer bruk:

http://www.nilf.no/publikasjoner/Andre_publicasjoner/Budsjettmemnda_for_jordbruket_glimt_fra_historia-Innhold

Det er i realiteten en rekke synergier og konflikter i virkemiddelbruken, både innen hvert enkelt målområde, mellom målområder og over tid. Dette bidrar ytterligere til å øke behovet for virkemidler og gjør det enda mer komplisert å utforme en hensiktsmessig virkemiddelbruk, dvs. sette sammen og dimensjonere de virkemiddelpakker – eller landbrukspolitiske ordninger - som til sammen «best mulig» bidrar til å realisere alle mål og videre innebærer en hensiktsmessig avveining mellom kortsiktige og langsiktige hensyn.

Virkemiddelpakker – landbrukspolitiske ordninger

Norsk landbrukspolitikk anvender virkemidler som avgifter, subsidier, påbud, forbud etc. Disse er hjemlet i lover vedtatt av Stortinget, forskrifter fastsatt av regjeringen og/eller i avtaler inngått mellom myndighetene og bøndene. Når politikerne har ambisjoner om å realisere mange mål blir det lite hensiktsmessig å følge den såkalte Tinbergen-regelen om ett virkemiddel per mål. Desto flere mål, desto mer kompleks blir nødvendigvis virkemiddelbruken. Det kan derfor være hensiktsmessig å gruppere virkemidlene i *virkemiddelpakker* eller *ordninger*, ut ifra hvordan virkemidlene - direkte eller indirekte - påvirker landbruksutøvernes handlingsrom.

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. 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

Landbrukspolitikk – resultat av historiske prosesser

Hovedtrekkene i vårt landbrukspolitiske system har som nevnt 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.

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.

Over tid har det blitt etablert en rekke ulike ordninger eller virkemiddelpakker som griper inn i hverandre. Noen virkemidler forsterker hverandre mens andre fungerer som henholdsvis gass og brems. Eksempler på dette er økonomiske støtteordninger som stimulerer produksjonen og kvoteordninger som bremser produksjonen. Ulike virkemidler påvirker næringsutøverne i ulike og av og til motsatte retninger.

Politikken er et aggregert resultat av årtier med politiske kamp mellom samfunnsgrupper med til dels ulike interesser. Disse har fremmet reformforslag som også har vært inspirert av tankeretninger som har vært i vinden i de ulike tidsepoker. Det har imidlertid etter hvert vokst fram en slags konsensus om at politikken skal bidra til å realisere mange, ulike mål – vedrørende næringsutøvernes inntekter, matforsyning, miljø, kulturlandskap og distriktspolitikk. Noen mål har en lenger fartstid i det samfunnspolitiske ordskiftet enn andre. Matforsyning og inntekt har vært legitime argumenter for en ambisiøs landbrukspolitikk siden begynnelsen av 1900-tallet, mens for eksempel miljø og kulturlandskap fikk en plass på den politiske dagsordenen mot slutten av 1900-tallet. I visse perioder har politikere gjerne vektlagt noen av målene mer enn i andre perioder, men de siste 10-årene har det vært bred enighet i Stortinget om en sektorpolitikk som skal ha som ambisjon å fremme alle disse målene.

Næringens utvikling vil også over tid påvirke næringspolitikkenes oppslutning i samfunnet og maktforholdene i det landbrukspolitiske system. Landbrukspolitiske veivalg på et tidspunkt - endringer i det landbrukspolitiske system og/eller etablering eller justering av en landbrukspolitisk ordning - kan med andre ord få konsekvenser for framtidige politikkendringer. Vi sier gjerne at politikken er *stivhengig*.

Det kan tenkes at en *ordning* som ble innført for å løse et spesifikt samfunnsmessig fenomen – f.eks. arbeidsløshet, svak lønnsomhet, gjeld og konkurser, lav produktivitet, dårlig produktkvalitet, forsyningsproblemer, overproduksjon, høye priser etc. - overlever selve problemet. Det kan være flere grunner til at problemet opphører eller ikke lenger anses som relevant. For det første kan de samfunnsmessige forhold som i sin tid forårsaket problemet, over tid endres slik at den opprinnelige årsak til at ordningen ble innført opphører. Alternativt kan nye makthavere vurdere at politikken ikke bør befatte seg med å løse den type problemer som ordningen tok sikte på å løse. Det kan imidlertid, for det tredje, tenkes at fenomenet opphører fordi ordningen har fungert etter hensikten, som en slags samfunnsvaksine. Problemet er borte. Samtidig kan aktørenes forståelse av ordningens funksjon og relevans - vaksinens effekter, forvitte.

Det kan være mange grunner til at få eller ingen tar til orde for å fjerne en ordning som faktisk eller tilsynelatende er anakronistisk, dvs. den ble i sin tid innført for å løse et problem som ikke forekommer lenger eller som ikke lenger anses som problematisk. En ordning som har eksistert

noen tiår kan kanskje oppleves som en selvsagt del av den eksisterende samfunnsorden. Slik har det vært i manns minne, og slik bør det derfor fortsatt være. Ordningen har blitt *institusjonalisert*, fått en egenverdi.⁶

Det kan også tenkes at få anser at den tilsynelatende anakronistiske ordning er til ulempe for dem. Hvorfor skal man engasjere seg for å endre en ordning som ikke gjør noen stor skade? Det vil som regel også finnes grupper som kan være tjent med at den anakronistiske ordningen overlever – for eksempel de som er satt til å forvalte den.

Over tid kan også politiske ordninger steg for steg gjennomgå større eller mindre endringer som gjør at de etter hvert fungerer på helt nye måter. En ordning kan i løpet av noen tid gjennomgå så store endringer at den i realiteten får helt andre – kanskje også motsatte – effekter av den opprinnelige ordningen.⁷

Det kan i noen tilfeller være relativt lett å gjennomskue effekten av en ordning, men i andre tilfeller kan virkemiddelpakkene over tid bli så komplekse at det blir vanskelig for samfunnsdeltakerne å overskue deres konsekvenser. Dersom det er kostbart og/eller politisk komplisert å fjerne eller endre en ordning, for eksempel fordi den har mektige støttespillere som kan legge hindringer i veien for dem som ønsker å fjerne den, og/eller ordningen er såpass kompleks at det er vanskelig å overskue konsekvensene av å reformere den, kan ordningen overleve selv om mange har vanskelig for å se poenget med å beholde den.

Det kan også tenkes at tilsynelatende anakronistiske ordninger overlever fordi toneangivende aktører har brent sine politiske fingre i tilsynelatende mislykkede reformforsøk. Det faktum at en ordning har eksistert lenge kan jo også være et indisium på at den (fortsatt) *kan* ha noe for seg, at den kan ha noen positive effekter som det riktignok ikke er lett å få øye på. Ordningen ble kanskje for lang tid tilbake etablert for å løse et problem. Med tiden er det få eller ingen som har inngående kjennskap til hvorfor ordningen ble etablert og om hvilke effekter den faktisk har hatt og har under någjeldende samfunnsforhold. Først ved å fjerne ordningen ville dens samfunnsmessige konsekvenser etter hvert åpenbare seg. Kanskje har ordningen en vaksinasjonseffekt for et samfunnsproblem som fortsatt anses aktuelt, et problem som utviklingen ikke har gitt alternative midler til å kurere? Mange mener derfor at man bør gå varsomt fram når man skal reformere et samfunnsområde. Det er vanskelig å overskue

⁶ Noen ordninger har kanskje eksistert så lenge at de har fått en egen symbolverdi. Slike ordninger – som for eksempel monarkiet – kan overleve (lenge) til tross for at de i realiteten ikke har noen reell samfunnsmessig funksjon under gjeldende samfunnsforhold.

⁷ Den såkalte bondeparagrafen er et illustrativt eksempel på at en ordning etter noen tid kan få motsatt virkning av dens intensjon. Grunnloven av 1814 bestemte at to tredeler av stortingsrepresentantene skulle velges fra landsbygda, mens en tredel skulle velges fra byene. Hensikten var å sikre byenes representasjon på Stortinget i en periode hvor 90 prosent av befolkningen bodde på landsbygda. Allerede på midten av 1800-tallet hadde imidlertid bybefolkningen kommet opp i over 40%, og bondeparagrafen innebar dermed at landsbygda ble bedre representert enn befolkningsgrunnlaget skulle tilsi. Denne paragrafen ble først opphevet i 1952 (<https://snl.no/bondeparagrafen>)

konsekvensene og en tilsynelatende anakronistiske ordning kan – dersom den fjernes – vise seg å ha hatt en viktig funksjon. Ordningen har i så fall vært bærer av *taus kunnskap*.⁸

Etter noen tid kan imidlertid noen begynne å undre seg over hvorfor vi har politiske ordninger som *tilsynelatende* ikke løser noen relevante problemer, eller ordninger som kanskje koster mer enn de smaker, eller eventuelt har omfordelingseffekter som under gjeldende forhold virker urimelige. Politikere kan kanskje også være på aktiv leting etter ordninger som kan (og helst bør) reformeres. Noen kan ha ambisjoner om å etterlate seg noen samfunnsmessige spor som bærer deres signatur. De kan derfor være på leting etter reformideer, oppskrifter på hvordan politikken kan og bør endres, gjerne med utgangspunkt i at de ønsker å fremme enkelte interesser gjennom sitt politiske virke; forbedre forholdene for spesifikke interessegrupper eller bidra til det de mener er generelle forbedringer av samfunn og miljø.

I moderne samfunn tilbys det på de fleste områder mange alternative reformideer. Hvilke ideer politiske aktører velger å gå for, avhenger av hvilke interesser de *tror* de ulike reformideene vil fremme, men kan også være påvirket av hva de anser for å være moderne, tidsmessige tankeretninger. Politiske tenketanker, finansiert av organiserte samfunnsinteresser, og forskere kan gjerne levere idegrunnlaget til reformforslag. Disse ideene har sitt grunnlag i virkelighetsmodeller – mentale modeller - som er preget av (nyere eller eldre) tankeretninger innenfor deres respektive fagområder.

Hvorvidt politiske aktører faktisk makter å realisere deres reformplaner vil igjen avhenge av hvilke posisjoner de har i det politiske systemet, og av om de har ressurser og evner som gjør dem i stand til å selge ideene til andre aktører i det politiske systemet.

Det norske landbrukspolitiske systemet er konstruert slik at noen typer ideer lettere lar seg realisere enn andre. Reformersom krever lovendringer er for eksempel mer seiglivet enn endringer som kan besluttet gjennom regjeringsvedtak. Ordninger som etableres gjennom forhandlinger mellom næringsaktører og myndigheter er trolig mer robuste mot reformideer enn politikkinstrumenter som kan justeres gjennom en departemental forskriftsendring etc.⁹

Politikere som vil vise handlekraft – etterlate seg mest mulig «varige» spor - støter som regel på en rekke problemer når ideene skal settes ut i livet. Desto vanskeligere det er å få politisk gjennomslag for substansielle reformer, desto viktigere blir det kanskje for politikerne å finne fram til og gjennomføre symboltiltak, synlige endringer med beskjedne konsekvenser. Dette *kan*

⁸ Det er en omfattende litteratur om «tacit knowledge», et begrep som filosofen Michael Polanyi viste relevansen av. Mitt argument her er inspirert av økonomen Friedrich Hayek som påpekte at institusjoner (regler, konvensjoner) kunne være bærer av *taus kunnskap*.

⁹ En aktuell og relevant illustrasjon kan hentes fra produksjonsreguleringsordninger for norsk husdyrbruk. Konsesjonsgrensene for kraftforkrevende produksjoner (svin, fjørfe) er hjemlet i en fullmaktslov (lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold) og konsesjonsgrensene kan endres av regjeringen gjennom forskrift. Produksjonsreguleringen i melkeproduksjonen (melkevotestyringen) er imidlertid hjemlet i Jordbruksavtalen, og endringer forutsetter (i prinsippet) at de tre forhandlingspartene Bondelaget, Småbrukarlaget og Staten blir enige om å endre ordningen. (Dersom enighet mellom partene ikke oppnås, kan riktignok Stortinget i prinsippet gjøre et vedtak, for eksempel godta et forslag til endring framsatt av en av partene, for eksempel Staten. Dette skjedde under jordbruksforhandlingene 2014)

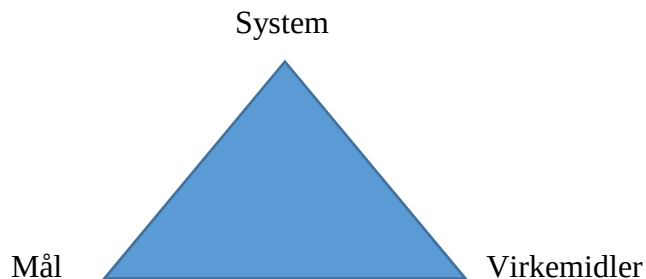
for eksempel være nye og mer «tidsmessige» benevnelser på eksisterende ordninger, sammenslåing eller oppsplitting av etater eller organer etc. Gjennom denne type tiltak kan politikerne vise handlekraft – bidra til å styrke sitt ettermåle, og siden slike vedtak gjerne kan fattes uten at for mange parter må involveres og uten at sterke interessegrupper berøres i betydelig grad, lar de seg som regel lettere gjennomføre enn mer vidløftige reformtiltak.

Komplekst system gir komplekse ordninger

Det norske landbrukspolitiske system er relativt komplekst. Mange, ulike aktører har fått tildelt legitime roller i politikkkutformingen: Stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer, byråkrater i flere departement og direktorater, representanter for næringsutøverne etc. Det har også vært stor oppslutning blant aktørene i det landbrukspolitiske system om at politikken skal bidra til å realisere mange ulike typer samfunnsmessige mål. Desto flere mål, desto mer kompleks må nødvendigvis virkemiddelbruken bli.

Det er rimelig å anta at desto mer kompleks virkemiddelbruken er, desto vanskeligere er det å forutse hva konsekvensene blir av å fjerne eller foreta vesentlige endringer i ett eller flere av politikkens elementer. Dermed bidrar kompleksiteten i politikken i seg selv til at det blir vanskelig å utforme velfunderte politikkreformer. Det kan derfor tenkes at det er hensiktsmessig å ha et komplekst landbrukspolitisk system fordi dette gjør det vanskelig for enkeltaktører i systemet (byråkrater, politikere, næringsrepresentanter) å få gjennomslag for store omlegginger av politikken på kort tid.

På den annen side kan det (trolig med rette) også hevdes at et system der mange parter har legitime roller i politikkkutformingen, bidrar til at man ender opp med et (mer eller mindre) omforent ønske om å realisere mange mål gjennom politikken. Et komplekst system kan altså gi mange mål og dermed en kompleks virkemiddelbruk.¹⁰



¹⁰ Mange økonomer er derfor skeptisk til systemer som involverer interessegrupperepresentanter i politikkkutforming. Et illustrativt eksempel finner vi i utviklingen av ny landbrukspolitikk for Sveit (gjeldende fra 2014). Her prøvde økonomer å få gjennomslag for å følge Tinbergen-regelen ved utforming av virkemiddelsystemet. Økonomene Mann & Lanz (2013) gir i artikkelen «Happy Tinbergen: Switzerland's New Direct Payment System», følgende oppsummering av resultatet: «In general, the result of a political negotiation process rarely looks like a system designed by academia, ... While scientists played a certain role in the design of the system, it was also strongly influenced by a large number of stakeholders, ranging from ecologists through organic associations to lobbyists of the Farmers Union. It has to be acknowledged, however, that at least the labeling of the new payments pays a clear tribute to the Tinbergen rule.» (s. 26)

Er det *for* vanskelig å gjennomføre reformer i norsk landbruk, eller fører treghetene i systemet til at mange lite gjennomtenkte reformer heldigvis dør mens de ennå er på ide-stadiet? Herom er det (naturlig nok) svært ulike synspunkt. De som har interesser av *status quo* vil kanskje mene at det er for enkelt å endre politikken, mens de som ønsker større reformer klager over at det er alt for vanskelig å reformere sektoren.

Landbrukspolitikken kompleksitet – økonomiske analyser av enkeltordninger

Dersom man skal undersøke effekten av en ordning burde man i prinsippet se på hvordan den samvirker med andre ordninger. Konsekvensen av å fjerne eller endre en ordning avhenger dermed av hvordan en rekke andre ordninger er utformet. Alt henger (dessverre) sammen med alt. I praksis vil det imidlertid være umulig å ta høyde for alle mulige forhold som kan samvirke med ordningen og det er vanskelig eller umulig å analysere alle mulige konsekvenser av en lovregulering, et økonomisk virkemiddel etc. Analytikeren må foreta valg, utarbeide en modell som beskriver det vedkommende tror er de viktigste forhold som samvirker med eller påvirkes av den eller de politikkvariable (avgift, forbud, støtteordning, kvote e.l.) man vil studere.

Den økonomiske vitenskap har utviklet et begreps- og modellapparat som brukes til å beregne kostnader og nytte ved ulike politiske tiltak, for eksempel konsekvenser av å fjerne et landbrukspolitisk virkemiddel – som en kvote, en tollsats, en støtteordning etc. Alle slike analyser forutsetter at analytikeren lager modeller – eller forenklete framstillinger av virkeligheten. Disse vektlegger per definisjon noen faktorer (variable) mens andre utelukkes. Det er som regel også betydelig usikkerhet knyttet til med hvilken presisjon modellene kan forutsi hvordan en endring i en politikkvariabel vil påvirke de utvalgte resultatvariable på kort og ikke minst på lang sikt.

Noen grupper er gjerne vinnere mens andre taper på at en landbrukspolitisk ordning innføres, endres eller fjernes. Det kan være problematisk å avveie de ulike fordelingsvirkninger, dvs. vinnernes gevinst opp mot tapernes kostnad samt tiltakets nytte og kostnad på kort sikt opp mot dets nytte og kostnad langt fram i tid. Dette er sentrale problemstillinger innenfor det landbrukspolitiske fagområdet. Økonomiske modeller kan bidra med innsikt om en del sentrale effekter av en endring i en landbrukspolitisk ordning, men det kan være mange viktige aspekter som modellene ikke fanger opp. Man bør være varsom med å trekke bombastiske konklusjoner basert på slike analyser.