

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV LANDBRUKSPOLITISKE VIRKEMIDLER

A. Innledning

Dersom alle markeder hadde fungert *perfekt*, ville samfunnets ressurser blitt brukt der de ga høyest økonomisk avkastning. Selvregulerte, perfekte markeder ville automatisk sørget for å maksimere det *samfunnsøkonomiske overskudd*, målt som summen av *konsumentenes* og *produsentenes overskudd*. Dette er sentrale læresetninger i innføringskurs i samfunnsøkonomi.

Frikonkurransemodellens viktigste forutsetninger er et tilstrekkelig *stort antall tilbydere* som produserer varer eller tjenester som et *stort antall forbrukere* anser som likeverdige eller *homogene*. Det er knapt noen annen sektor som tilfredsstiller disse kravene bedre enn jordbruket. Allikevel er jordbruksmarkeder i de fleste land langt mer regulerte enn markeder for industrivarer. Disse har gjerne kjennetegn som ligner på forutsetningene for modellene for oligopol (dvs. et lite antall tilbydere) eller monopolistisk konkurranse. Monopolistisk konkurranse innebærer riktignok at det er et betydelig antall produsenter, men disse produserer *differensierte* produkter. De tilbyr varer som forbrukerne ikke vurderer som likeverdige eller identiske, og det er dermed ikke slik at pris er den eneste konkurranseparameter.

Til tross for – eller kanskje nettopp på grunn av? – at jordbruksmarkedene langt på vei tilfredsstiller forutsetningene for frikonkurransemodellen, er disse som regel langt mer regulerte enn markedene for industrivarer. Dette gjelder for Norge så vel som de fleste andre rike, vestlige land. Bønder er som regel prisfaste kvantumstilpassere, dvs. at de hver for seg produserer så lite at de ikke kan påvirke markedsprisen. Konkurransen på slike markeder vil ubønnhørlig sørge for at tilbydere som ikke klarer å effektivisere like raskt som konkurrentene før eller senere vil bli tvunget til å legge ned drifta. Det er – som vist tidligere – også en rekke andre forhold ved både tilbuds- og etterspørselssida for jordbruksprodukter som skaper utfordringer for bøndene. Fra en bonde tar sin beslutning om hvor mye han/hun ønsker å produsere, vil det som regel ta lang tid – noen måneder i planteproduksjonen og opptil et par år i enkelte husdyrproduksjoner – fram til produktene er klare for å bli sendt «ut på markedet». I mellomtiden kan naturens luner ha bidratt til at produsert mengde kanskje ble langt større (og dermed prisen lavere) eller langt mindre (og dermed prisen høyere) enn bøndene antok da produksjonen ble planlagt. I et uregulert marked må altså bonden fatte sine produksjonsbeslutninger basert på forventninger om prisutviklingen et stykke fram i tid, og ukontrollerbare faktorer (nedbør, vind, sol, temperatur) kan påvirke både produsert mengde, produktpris og produksjonskostnader. Den teknologiske utviklingen i jordbruket har dessuten de siste årene ført til at tilbudet har økt raskere enn etterspørselen. Dermed blir utsorteringen av produsenter ekstra hard. Denne mekanismen beskrives og forklares av den såkalte Tredemølleteorien.

Disse tre forhold – mange tilbydere som produserer homogene produkter, naturskapte fluktuasjoner i priser, kostnader og mengder, og en teknologidrevet produktivitetsøkning som overgår etterspørselsveksten – bidrar til å skape utfordringer for bønder i uregulerte markeder. Bøndenes organisasjoner fremmet da også en rekke forslag til landbrukspolitiske reguleringstiltak på 1900-tallet.¹ Noen virkemidler skulle bidra til å skjerme næringen mot konkurranse fra utlandet, andre regulere de innenlandske markedene, noen skulle sørge for at bøndene fikk direkte økonomisk støtte fra staten og atter andre skulle bidra til å temme eller styre strukturutviklingen. Norske myndigheter aksepterte steg for steg en rekke av bøndenes krav og forslag. Vi fikk blant annet grensevern for korn på grunn av usikker matforsyning under Første verdenskrig, markedsordninger for viktige produkter i en situasjon med gjeldskrise og dårlige tider på 30-tallet, prisforhandlinger i reguleringsøkonomien etter Andre verdenskrig og opptrappingsvedtaket under den grønne bølgen på 1970-tallet. Disse ordningene har overlevd – riktignok i modifisert form – selv om de samfunnsmessige forhold er vesensforskjellige fra dem som eksisterte da ordningene (institusjonene) ble etablert.

Vår landbrukspolitikk har altså vokst fram over tid, og inneholder virkemidler som tilsynelatende trekker jordbruket i motsatte retninger. Mens noen virkemidler stimulerer og tilrettelegger for at bønder fortsetter å produsere og kanskje også utvider produksjonsapparatene, legger andre virkemidler hindringer i veien for *andre* bønders ambisjoner om å utvide driftsapparat og produksjonsomfang. Den kombinerte bruken av gass og brems i politikken blir (av mange) framstilt som selvmotsigende og dysfunksjonell.²

Siden regler og ordninger akkumuleres over tid, kan det være en tendens til at den samlede politikken bli relativt kompleks og tilsynelatende inkonsistent. Mange samfunnsøkonomer argumenterer for at myndighetene bør forenkle virkemiddelbruken – ikke minst på landbruksområdet.³ De hevder at det både er unødvendig og uhensiktsmessig å anvende svært mange landbrukspolitiske virkemidler, og viser gjerne til den såkalte Tinbergens regel. Denne sier at det er hensiktsmessig og tilstrekkelig å ha kun ett virkemiddel per mål.⁴ Dersom politikerne skulle ønske å bidra til økt produksjon er det tilstrekkelig med ett virkemiddel for å realisere dette målet, for eksempel en subsidie per produsert enhet. Skulle myndighetene

¹ Aktuelle utfordringer på den tid – som stor usikkerhet om framtidige priser (under Første verdenskrig), gjeldskrise forårsaket av deflasjonen i 1920-åra etc. etc. – gjorde at bøndene valgte å arbeide for stadig mer omfattende reguleringstiltak pga. disse tre grunnleggende trekk ved jordbruksmarkedene.

² Kfr. for eksempel Aanesland og Holm, 2006. Jordbrukspolitikk – moden for reform. Oslo: CIVITA

³ For et aktuelt bidrag, se Mann & Lanz, 2013. Happy Tinbergen: Switzerland's new Direct Pay System. Eurochoices. Vol 12(3). p. 24-28.

⁴ Denne regel ble utformet av den nederlandske økonomi Jan Tinbergen (Nobelpris 1969). Han hevdet en hensiktsmessig virkemiddelbruk bør bestå av ett virkemiddel per mål. Tinbergen påpekte imidlertid at dette forutsatte at det ikke vil være såkalte negative spillover-effekter, dvs. at et virkemiddel ikke har negative effekter på realiseringen av andre typer mål. Norsk landbrukspolitikk har imidlertid mange og komplekse mål, eller målområder. Det er trolig en rekke synergier og konflikter i virkemiddelbruken, både innen hvert enkelt målområde, mellom målområder og over tid. Politikken må dessuten ha legitimitet samfunnet. Dersom «enkle» tilskuddsordninger - for eksempel tilskudd som ikke er differensiert etter bruksstørrelse eller distrikt - fører til at enkelte bønder får svært store tilskudd, mens andre får lite, vil politikken framstå som urettferdig. Man kan da risikere at politikken mister sin legitimitet, uansett om den er aldri så transparent og enkel. Disse forhold 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 både på kort og lang sikt. Det er dermed ikke åpenbart (for undertegnede) at en landbrukspolitikk designet av teknokrater og i ettertid godkjent av Stortinget, nødvendigvis vil gi en «bedre» politikk enn en politikk skapt gjennom tautrekking mellom statens representanter og ulike interesser.

samtidig ønske å opprettholde mest mulig av kulturlandskapet, kan de i tillegg innføre en ordning med arealtilskudd, etc. Det finnes mange eksempler på slik tenkning i samfunnsøkonomisk litteratur. Økonomer mener gjerne at deres fag gir dem de beste forutsetninger for å utforme en hensiktsmessig virkemiddelbruk. Fagekspertene på landbruksområdet – sivilagronomene – tror kanskje at det er denne profesjonen som har best forutsetninger for å snekre sammen gode landbrukspolitiske ordninger. Felles for mange profesjoner er troen på at samfunnet hadde blitt organisert på en langt mer rasjonell måte dersom politikerne hadde nøydt seg med å formulere mål for politikken og overlatt til dem selv å utforme virkemiddelbruken. Dersom samfunnsøkonomene hadde fått frie tøyler til å utforme landbrukspolitiske virkemidler ville de trolig designet en virkemiddelbruk «etter boka», dvs. helst bare ett virkemiddel per mål.

Hvorfor overlever komplekse landbrukspolitiske ordninger *dersom* de er dysfunksjonelle? Her er det særlig to typer argumenter som framsettes. Noen samfunnsforskere peker på at bøndene er en godt organisert gruppe og at deres representanter har vært dyktige politiske hestehandlere.⁵ Andre viser til at også politiske ordninger – institusjoner – som strengt tatt ikke skulle ha livets rett fordi verden har forandret seg siden ordningens tilblivelse, kan overleve fordi den institusjonelle utviklingen er stivhengig. Valg tatt på et tidspunkt – for å løse aktuelle utfordringer – kan få et ufortjent langt liv fordi institusjoner også kan *forme aktørenes preferanser* for hvordan verden bør være organisert. Etableringen av nye institusjoner vil også innebære at nye aktører gis (mer) makt og disse vil dermed også ha egeninteresser knyttet til opprettholdelse av ordningene.⁶

Det er åpenbart at begge disse forklaringene *kan* ha noe for seg. Det foregår politiske hestehandler og en del viktige veivalg – der utfallet kan ha blitt påvirket av både tilfeldigheter og dyktig politisk manøvreringsevne – kan få føringer langt fram i tid. Institusjonell utvikling er ofte stivhengig, men er det nødvendigvis slik at ordninger som akkumuleres over tid nødvendigvis er ineffektive? En *mulig* forklaring på hvorfor våre landbrukspolitiske ordninger – som delvis ble etablert i krisesituasjoner – har fått et langt liv, *kan* være at disse i ettertid har vist seg å bidra til å realisere politikernes mål for næringen.

For hundre år siden var politikerne hovedsakelig opptatt av å sørge for at landbruket bidro til billig mat og sikker matforsyning. Med økt velstand har velgere og politikere ønsket at politikken skulle realisere stadig flere mål (inntektsutvikling, kulturlandskap, sunn mat, bosetting i distriktene etc.). Det lar seg rett og slett ikke gjøre å realisere såpass ambisiøse og sammensatte mål med et lite sett med virkemidler. De historisk akkumulerte landbrukspolitiske ordninger har imidlertid gitt våre politiske aktører (teknokrater, politikere og representanter for interesseorganisasjoner) en stor verktøykasse med ordninger. Dette har gjort det mulig for dem å «bremse» utviklingen for deler av landbruket samtidig som andre deler av næringen har blitt stimulert. Dermed har politikken i det minste i en viss grad bidratt til å realisere også de *nye* målene.

⁵ En mindretallsgruppering kan samle flertall for en politikk som fremmer de særinteressene mindretallet ønsker å fremme, ved å tilby motytelser i form av støtte til andre mindretallsfraksjoners særinteresser. Fenomenet omtales gjerne som «logrolling». Se: <https://en.wikipedia.org/wiki/Logrolling>

⁶ Dette synspunkt hevdes av forskere innen såkalt institusjonell teori. Kfr. Veggeland, 2000. Landbruk, makt og internasjonalisering. Politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976-1999. Rapport 16 fra Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Gjeldende landbrukspolitikk kan etter min vurdering best forstås som politiske aktørers respons på en utvikling vi har presentert under overskriften Jordbrukets tredemølle.

Pionerene eller entreprenørene blir (delvis) holdt igjen av politikken, mens etternølerne blir stimulert til å holde det gående med det gamle driftsapparatet (noen år til) og kanskje også investere for å ta igjen forspranget til *pionerene*. Den kombinerte bruken av gass- og brems skyldes dels at politikerne har hatt som ambisjon å redusere inntektsforskjeller internt i landbruket og mellom landbruk og øvrige sektorer, og dels for å bidra til å opprettholde et variert landbruk over hele landet.

På aggregert nivå – når vi analyserer hvordan de ulike virkemidler hver for seg eller i kombinasjon, påvirker markedene for matvarer – vil imidlertid politikken kunne framstå som motsetningsfylt. Vi skal i dette kapitlet analysere bruken av ulike *hovedtyper* av virkemidler – hver for seg og i kombinasjon – ved hjelp av enkle markedsøkonomiske modeller. I slike modeller er alle bøndenes tilbudskurver for et produkt (for eksempel melk) aggregert opp til en samlet tilbudskurve for markedet. Markedets etterspørselskurve antas tilsvarende å representere summen av alle forbrukernes etterspørsel etter dette produktet.

Alle modeller er (i beste fall) forenklete framstillinger av virkeligheten. I de modeller som presenteres i dette kapitlet abstraherer vi bort alle mellomledd som et produkt passerer fra jord til bord, for eksempel prosessering, pakking, transport, detaljhandel etc., og vi antar videre at sektorens bidrag til samfunnets verdiskapning ene og alene er sektorens vareproduksjon. Vi ser altså bort i fra såkalte eksterne effekter, dvs. bieffekter som de ikke får betalt for gjennom omsetning av den maten de selger på frie, uregulerte markeder. Eksempler på slike eksterne effekter kan være sektorens eventuelle bidrag til kulturlandskap, bosetning, sikker matvareforsyning, trygg mat etc.

Denne type modeller kan dels brukes til å beskrive effektene av ulike virkemidler. Hva skjer med samlet produksjon, forbruk og pris til henholdsvis produsent og forbruker når virkemidler av ulike typer tas i bruk? Økonomiske modeller kan imidlertid også brukes til å tallfeste de samlede velferdsvirkninger av et spesifikt virkemiddel, dvs. hvor mye gruppen produsenter samlet tjener eller taper, hvordan tilsvarende forbrukerne som gruppe samlet kommer ut når virkemiddelet tas i bruk, samt hvor mye midler som anvendes eller tilføres fellesskapet (skattebetalerne) som følge av tiltaket. Disse tre typer effekter kan summeres og man kan da (i prinsippet) vurdere om virkemiddelet alt i alt bidrar positivt eller negativt til samfunnets verdiskapning.

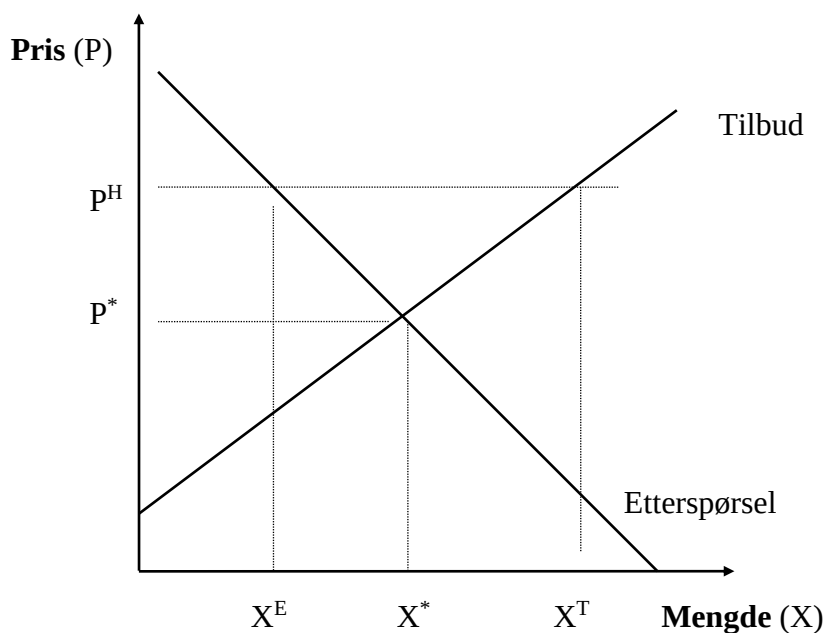
Vi skal i det følgende illustrere hvordan enkle markedsmodeller kan brukes til begge disse formål, både *deskriptivt* (beskrive effekter) og *normativt* (kartlegge netto-effektene for samfunnet) av ett eller en kombinasjon av virkemidler, men minner for orden skyld om at enhver modell er en forenklet framstilling av (forhåpentligvis) noen viktige aspekter ved økonomien. I resten av kapitlet skal vi

- gi en kort innføring i velferdsteoretiske begreper som konsumentoverskudd (KO), produsentoverskudd (PO), samfunnsøkonomisk overskudd (SO) og effektivitetstap (ET)
- presentere og drøfte *noen begrunnelser* som blir gitt for å regulere markeder
- peke på årsaker til at mange *landbruksmarkeder* i Norge og i mange andre land er regulert
- vise hvordan ulike typer reguleringer påvirker produksjon, priser og samfunnsøkonomisk overskudd.

B. Velferdsteori

Vi skal innledningsvis gjøre oss fortrolig med noen sentrale begreper og modeller fra velferdsteorien. Samfunnsøkonomiske likevektsmodeller baseres på den antagelse at det eksisterer et sett priser som vil sørge for at det inntreffer en likevekt mellom hvor mye som produseres og hvor mye som konsumeres. Dersom det skjer en endring i en eksogen variabel som fører til skift i tilbudskurven (for eksempel som følge av ny teknologi, endrede priser på en eller flere innsatsfaktorer, flere eller færre produsenter etc.) eller et skift i etterspørselskurven (som følge av at det blir flere eller færre konsumenter, endringer i inntektsforhold, endrede forbrukerpreferanser eller endrede priser på andre forbruksvarer), vil markedet *momentant* innstille seg i en ny likevekt som *klarerer* markedet.

For å gjøre framstillingen enkel skal vi kun studere såkalte *partielle* likevektsmodeller. Dette innebærer at vi skal kun se på hvordan et skift i tilbud eller etterspørsel påvirker et marked, og se bort i fra at endringer i et marked også vil influere prisene i en rekke andre markeder. Dette er selvsagt en grov forenkling. Dersom det skjer en endring i et marked, for eksempel kornmarkedet, vil dette påvirke tilpasningen i en rekke andre markeder. Hvis for eksempel prisen på korn øker som følge av økt etterspørsel eller økte subsidier, vil det naturlig nok bli mer lønnsomt å produsere korn. Dette vil føre til at ressurser i form av arbeidskraft, kapital og jordbruksareal blir flyttet til kornproduksjonen fra andre produksjonssektorer. Dette vil igjen føre til endringer i tilpasningen i disse markedene. Det lar seg gjøre å analysere dette samspillet mellom markeder for mange produkter og innsatsfaktorer ved bruk av såkalte *generelle* likevektsmodeller. I dette notatet skal vi avgrense oss til en partiell analyse av effekten av ulike landbrukspolitiske virkemidler i et marked og samtidig forutsette at denne tilpasningen skjer momentant og at virkemiddelets effekter på tilpasningen i andre markeder kan neglisjeres. Et eksempel på en partiell likevektsmodell for et perfekt, uregulert marked presenteres i figur 1.



Figur 1: Etablering av likevekt i en partiell markedsmodell

I dette markedsdiagrammet viser vi ei tilbudskurve og ei etterspørselskurve som krysser hverandre i et likevektspunkt, der markedsprisen er P^* og omsatt mengde er X^* . Dersom prisen hadde vært høyere enn P^* , for eksempel P^H , ville tilbyderne (produsentene) ha produsert X^T mens etterspørerne (konsumentene) bare ville ha kjøpt X^E . Det hadde altså vært et tilbudsoverskudd, dvs. *overproduksjon*. En stor del av de produserte varer ville ikke bli solgt, og dette ville presset prisen nedover. Motsatt ville en markedspris under likevektsprisen ha ført til at produsentene produserte færre enheter enn det etterspørerne ville ønsket å kjøpe.

Dette forutsettes å være et såkalt perfekt marked. Det innebærer (blant annet) at det er mange som produserer et produkt som forbrukerne opplever som av identisk kvalitet (homogent produkt), slik at det per definisjon ikke er mulig for en enkelt produsent å få omsatt sine varer til en høyere pris enn likevektsprisen. Siden vi forutsetter at det er svært mange produsenter, vil en enkelt produsent heller ikke kunne påvirke markedsprisen ved å øke eller redusere produksjonen. Alle produsenter er med andre ord *pristakere*, dvs. at de tilpasser deres profittmaksimerende mengder til en (eksogent) gitt markedspris.

Markedets tilbudskurve er summen av alle produsentenes individuelle tilbudskurver. Hver enkelt produsent vil øke produksjonen sin inntil marginalkostnaden, dvs. merkostnaden ved å produsere den siste enheten, er akkurat lik den prisen vedkommende får for en produktenhet.

Etterspørselskurva er tilsvarende summen av alle etterspørernes marginale betalingsvilje for varen. Hver etterspører vil være interessert i å kjøpe relativt mange enheter dersom prisen er lav, og færre og færre enheter desto høyere prisen er. Etterspørselskurva er fallende.⁷ Markedets etterspørselskurve viser hvor mange enheter alle konsumentene til sammen vil kjøpe ved ulike priser på varen.

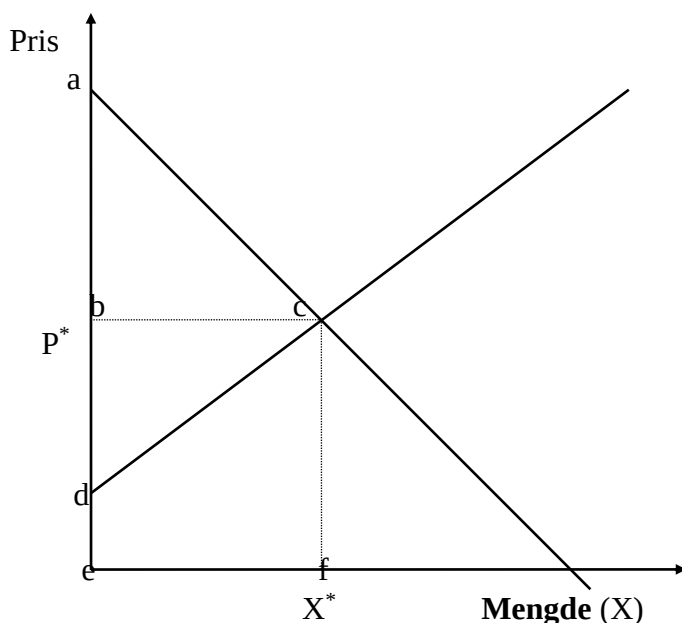
Marginalkostnaden ved å produsere den første enheten er relativt lav, merkostnaden ved å produsere den neste enheten er som vi ser av figuren noe høyere fordi tilbudskurven er stigende. Marginalkostnaden ved å produsere den enheten som er merket med X^* er P^* og tilsvarende er marginalkostnaden P^H ved å produsere enheten som er merket med X^H . Arealet under tilbudskurva er summen av produsentenes marginalkostnader. Dersom vi skal finne ut hvor mye det koster samfunnet å produsere en viss mengde goder, for eksempel X^* , kan vi se disse kostnadene på figur 1 representert med *arealet under tilbudskurva* fra origo til X^* .

Tilsvarende er summen av etterspørernes totale betalingsvilje for en viss mengde varer, for eksempel X^* , representert ved arealet under etterspørselskurva mellom origo og X^* .

I et perfekt marked vil det etableres en likevektspris, P^* , og konsumentene må betale denne prisen for alle de enhetene (X^*) som de kjøper. Konsumentene betaler i alt pris multiplisert med mengde, dvs. rektangelet *bcfe* i figur 2. Den siste enheten konsumentene kjøper har de en betalingsvilje tilsvarende P^* . For den «første» enheten konsumentene kjøper, har de en marginal betalingsvilje (verdi) tilsvarende *a* i figuren over. For denne enheten får konsumenten et overskudd tilsvarende *a-b*, og når vi summerer opp overskuddet for alle omsatte enheter og trekker fra det de faktisk betaler finner vi det totale *konsumentoverskuddet* (KO):

⁷ Det kan i prinsippet tenkes en situasjon med etterspørselskurver med positivt stigningstall (såkalte Giffen-goder), men dette er unntak som mest har teoretisk interesse.

Konsumentenes totale betalingsvilje for X^*	$acfe$
-Det konsumentene betaler for X^*	$bcfe$
Konsumentoverskuddet (KO)	abc



Figur 2. Illustrasjon av samfunnsøkonomisk overskudd

Produsentene får tilsvarende betalt P^* for alle enheter som de produserer. De mottar fra konsumentene arealet $bcfe$. Den siste enheten produseres til en marginalkostnad lik P^* , mens den første enheten produseres til en marginalkostnad lik d . For den første enheten får de et overskudd lik $b-d$ i figur 2. Den neste enheten har noe høyere marginalkostnad osv., men de har et overskudd for hver ekstra enhet de produserer helt fram til enhet X^* som produseres til en marginalkostnad akkurat lik markedsprisen.

Produsentenes samlede overskudd (PO) er:

Produsentenes samlede inntekter	$bcfe$
-Produsentenes kostnader	$-dcfe$
Produsentoverskudd (PO):	bcd

Det totale samfunnsøkonomiske overskudd (SO) i dette markedet blir da:

Konsumentoverskudd (KO)	abc
+Produsentoverskudd (PO)	bcd
Samfunnsøkonomisk overskudd (SO)	acd

Kort vs. lang sikt

I økonomisk teori skiller vi gjerne mellom kort- og lang sikt. Lang sikt er den tidshorisont som er tilstrekkelig til at produsentene kan tilpasse (varierte) bruken av alle innsatsfaktorer (land, kapital og arbeidskraft). På kort sikt er minst en av faktorene faste, dvs. kan ikke varieres. På kort sikt vil produsenten dermed både ha faste og variable kostnader, mens på lang sikt er alle kostnadene variable.

Det er viktig å presisere at arealet under tilbudskurva kun representerer summen av produsentenes *variable kostnader*. På kort sikt vil produsentene ha faste kostnader de ikke kan kvitte seg med selv om de skulle bestemme seg for ikke å produsere noe som helst.

Dersom produsentoverskuddet er så stort at det dekker alle faste kostnader og mer til, sier vi at det er en *renprofitt* i markedet. Produsentene får dekt alle faste og variable kostnader, der alle innsatsfaktorer (inkludert egen arbeidskraft) er verdsatt til deres verdi ved den beste alternative anvendelse, dvs. *alternativkostnaden*.

C. Noen årsaker og begrunnelser for regulering av markeder

Regulering av hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet

I presentasjonen av likevektsmodellen påpekte vi at modellen illustrerte hvordan et perfekt marked fungerte. Det er en rekke forutsetninger som må være tilfredsstillende for at et marked i samfunnsøkonomisk forstand skal fungere perfekt, dvs. gi en markedsløsning (pris, mengde) som er den samfunnsøkonomisk optimale.

Vi skal her nevne noen av de viktigste:

- (a) Det må (som nevnt innledningsvis) være så mange tilbydere og etterspørrere at ingen av dem har markedsmakt, dvs. at ingen enkeltaktør kan påvirke markedsprisen. I et marked med en tilbyder – en monopolist – vil denne alene bestemme hvor mange enheter som skal tilbys og kan dermed også diktere markedsprisen. Dersom det på den annen side kun er en kjøper – en monopsonist – vil denne være i posisjon til å diktere prisen, og produsentene må tilpasse sin produksjonsmengde til den pris monopsonisten fastsetter. Dersom det er såpass få tilbydere og/eller etterspørrere at enkeltaktører har markedsmakt, *kan* det fra et samfunnsøkonomisk synspunkt være riktig å regulere markedet.
- (b) Produsentene må selv bære alle produksjonskostnadene, slik at markedets tilbudskurve reflekterer de totale samfunnsøkonomiske kostnader i produksjonen. Dersom for eksempel produksjonsvirksomheten påfører en tredjepart kostnader i form av for eksempel forurensninger har vi et brudd på denne forutsetningen. Dette er et eksempel på en *negativ ekstern effekt*. Et fritt marked vil ikke produsere en optimal mengde av godet dersom det er negative eksterne effekter forbundet med å produsere godet. De reelle samfunnsøkonomiske kostnadene er høyere enn tilbudskurva. Tegn inn ei kurve på figur 2 som ligger over og er parallell med tilbudskurva, og la denne representere samfunnets marginalkostnader av produksjonen. Burde det vært produsert flere eller færre enheter enn markedsløsningen gir?

(c) Produsentene må kunne omsette alle goder han produserer gjennom markedet. Dersom for eksempel en kornprodusent som et biprodukt av kornproduksjonen produserer et gode han ikke får betalt for, for eksempel et vakkert, attraktivt landskap, da reflekterer ikke etterspørselskurva samfunnets totale nytte eller betalingsvilje for alle typer goder fra kornproduksjonen. Det er i dette tilfelle *positive eksterne effekter* i kornproduksjonen. Dersom det er slik at en positiv ekstern effekt, for eksempel et vakkert landskap, kan konsumeres av flere personer uten at nytten for hver enkelt reduseres av at det også er andre som nyter godt av det attraktive landskapet, da representerer denne positive eksterne effekten et *såkalt kollektivt gode*. Et fritt marked vil ikke gi en optimal produksjonsmengde dersom det er positive eksterne effekter av produksjonen, for eksempel kollektive goder. Samfunnets marginale betalingsvilje for kornproduksjonen vil i dette eksempelet være større enn konsumentenes marginale betalingsvilje for kornet som omsettes gjennom markedet. En kurve som skal reflektere samfunnets totale betalingsvilje for kornproduksjonen vil dermed ligge over og til høyre for markedets etterspørselskurve for kornet. Vil et uregulert marked gi for liten eller for stor produksjon dersom det er positive eksterne effekter i produksjonen?

Dersom det er positive eller negative eksterne effekter i produksjonen, *kan* det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv være fornuftig å regulere markedet ved for eksempel avgifter (dersom det er negative eksterne effekter i produksjonen) eller subsidier (dersom det er positive eksterne effekter i produksjonen).

Det er også en rekke andre forutsetninger som må tilfredsstilles for at det uregulerte marked skal gi det samfunnsøkonomisk optimale resultat. Dette er blant annet forutsetninger om at alle skal ha «perfekt» informasjon og at det ikke er noen transaksjonskostnader, dvs. kostnader med å forhandle om og inngå kontrakter etc.

I praksis vil det alltid være brudd på disse forutsetningene, ofte vil det være for få tilbydere til at man kan si at det er perfekt konkurranse og det vil gjerne også være positive såvel som negative eksterne effekter til stede i økonomien.

Men - i mange tilfeller representerer slike brudd på forutsetningene om perfekt konkurranse et relativt lite problem. Avvikene kan være så små at det er u hensiktsmessig å vrake den kursen som kartet (modellen) anbefaler at man skal følge. Det kan også tenkes at det kan være vanskelig å finne reguleringstiltak som koster mindre enn den nytten man oppnår av dem. I en del tilfeller er imidlertid bruddene på frikonkurranse-forutsetningene store, samtidig som at det finnes kostnadseffektive virkemidler som kan redusere problemene. Som eksempel kan nevnes en del alvorlige forurensningsproblemer.

Regulering pga. fordelingsmessige hensyn

Mange markeder er imidlertid regulert til tross for at de ut fra hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet kanskje burde vært uregulert. Vi skal her kort nevne noen forhold som kan forklare hvorfor:

Uregulerte markeder gir en skjev inntektsfordeling enn det politikerne i mange land finner ønskelig. Myndighetene prøver gjennom skatte- og avgiftspolitikken å skaffe midler som kan omfordeles gjennom subsidier og støtteordninger til mer og mindre verdig trengende, for eksempel de som har en lav markedsverdi eller faller helt utenom på arbeidsmarkedet. Det kan

også være et politisk ønske å regulere markedet for å gi aktørene noe bedre tid til å tilpasse seg nye markedsbetingelser.

I prinsippet kan imidlertid politikerne også gjennom ulike typer inngrep drive en *omvendt Robin-Hood* politikk, dvs. omfordele midler fra dem som har lite til dem som allerede har mye.⁸ Mange - de fleste? - vil være enig i at det er meningsløst å omfordele fra fattige til rike, men dersom man studerer hvordan *politiske beslutningssystemer* fungerer kan man finne svaret på hvorfor denne type omfordelingspolitikk fra tid til annen blir gjennomført. Vi skal nøye oss med å peke på noen stikkord: Sterke interessegrupper kan *påvirke* (gjennom lobbyvirksomhet og/eller økonomisk støtte til politiske partier) eller *presse* beslutningstakere gjennom trusler av ulik art. Man kan også få merkelige resultater i det politiske beslutningssystemet som følge av politiske allianser. To eller flere mindretallsgrupperinger som selv representerer svært ulike interesser blir enige om å stemme for hverandres hjertesaker slik at det oppnås flertall for begge/alle gruppenes særstandpunkter.

D. Årsaker til at landbruksmarkeder er regulert i mange land

Selv om landbruksnæringene i de vestlige land nå er inne i en dereguleringsfase, er denne næringen fortsatt blant de mest regulerte næringene i de fleste land. De viktigste årsakene til at det ble innført en rekke reguleringer i norsk jordbrukssektor på 1900-tallet var som nevnt tidligere i kurset:

- Beredskapshensyn (for eksempel under første verdenskrig)
- Krisetiltak i økonomisk lavkonjunktur med arbeidsledighet og gjeldskrise (mellomkrigstida)
- Hensynet til en rettferdig inntektsfordeling (opptrappingsvedtaket 1975 mv.)
- Ønske om å styrke sysselsettingen i distriktene (spesielt de siste 40-50 år)

Bøndenes interesseorganisasjoner har selvsagt som hovedoppgave å arbeide for at medlemmene (bøndene) oppnår gode inntekts- og arbeidsvilkår. Det primære for dem har vært å arbeide for å realisere *inntektsmålet* som de siste 50 år har vært konkretisert til at deres arbeidsvederlag burde være på nivå med industriarbeidernes lønninger. De begrunnelser som interesseorganisasjonene har gitt for at samfunnet skal iverksette tiltak som antas å bedre medlemmenes økonomiske situasjon, varierer naturlig nok i takt med de politiske konjunkturer. *Distriktpolitiske* argumenter (bosetting, sysselsetting) har ofte hatt stor gjennomslagskraft i Norge, og i de siste ti-år har også ulike former for miljøargumenter blitt brukt. Sentrale stikkord er: *Kulturlandskap*, *miljøproblemer i industrijordbruket* (som gjerne blir definert som gårdsbruk med et produksjonsomfang som er en del større enn det vanlige norske gårdsbruk til en hver tid har), *ren mat* (som det mer eller mindre eksplisitt stilles spørsmål ved om mat produsert i utlandet er), *beredskapshensyn* (dvs. at det i en krisesituasjon angivelig kan bli mindre problematisk å skaffe innsatsfaktorer til å opprettholde innenlandsk matproduksjon enn å importere mat fra utlandet) etc.

Debatten og argumentene har kanskje også blitt mer og mer diffus de siste år. Introduksjon av begreper i samfunnsdebatten som «bærekraftig landbruk» og «etisk forsvarlig produksjon», «multifunksjonelt landbruk», «verdier og moral» etc., har gitt bønder og andre interessegrupper ny retorisk styrke, men den nye retorikken har kanskje også bidratt til å

⁸ Mange hevder for eksempelet at den norske el-bilpolitikken er et godt eksempel på en slik omvendt Robin Hood-politikk. Hver Tesla-eier subsidieres visstnok årlig gjennom diverse avgiftsfritak for beløp i størrelsesorden 44-100.000 (Aftenposten 17/9 2014 [Her](#))

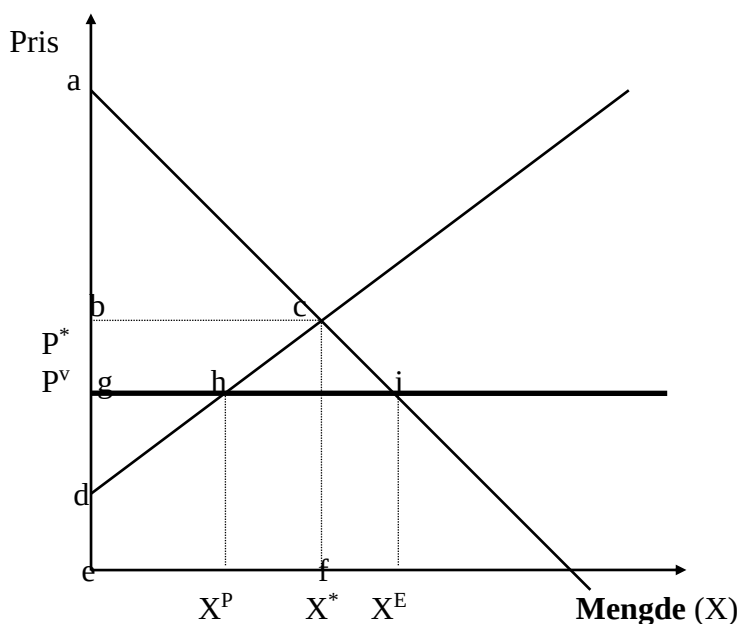
tilsløre debatten? Formålet med alt organisasjonsstrevet er som regel det samme gamle og fullt ut legitime ønsket om å sikre interesseorganisasjonens medlemmer best mulig økonomiske rammevilkår.

E. Samfunnsøkonomisk analyse av virkemiddelbruk

Vi skal nå forutsette at det *ikke* eksisterer noen markedssvikt i form av aktører med markedsmakt, eksterne effekter eller kollektive goder, og med dette som utgangspunkt analysere hvordan ulike typer virkemidler påvirker markedspris, produsert kvantum og de velferdsteoretiske mål vi presenterte i del 2. Bakgrunnen for at myndighetene regulerer landbruksmarkeder er gjerne ambisjonen om å omfordele penger fra en gruppe til en annen, for eksempel fra produsenter til konsumenter eller omvendt. Vi skal her kun se på virkemidler som myndighetene kan bruke for å heve produsentenes inntekter.

(I) Skjerming av markedet mot import av billige varer

Vi forutsetter at de varer som omsettes på markedet alternativt kan framskaffe gjennom import, dvs. at produsentene ikke er naturlig skjermet mot utenlandsk konkurranse. Varene har en holdbarhet som gjør import mulig og transportkostnadene utgjør heller ingen naturlig barriere mot verdensmarkedet. Det er mange eksempler på slike varer, ikke minst innen landbruket. Vi forutsetter videre at kvaliteten på de varer som produseres innenlandsk er identisk med kvaliteten på de varer som kan importeres til *verdensmarkedspris*. Startpunktet vårt er altså at vi har en situasjon der forbrukerne kan kjøpe det de ønsker til verdensmarkedspris (inkludert transportkostnader inn til Norge), men at det også er innenlandsk produksjon av varen. Siden Norge er et lite land er det norske forbruk beskjedent sammenlignet med det samlede tilbud på verdensmarkedet. Det er derfor riktig å betrakte Norge som en prisfast kvantumstilpasser i verdensmarkedssammenheng. Uansett om vi importerer en liten eller stor del av vårt samlede forbruk av varen, vil den norske etterspørselen ikke påvirke verdensmarkedsprisen i nevneverdig grad. Vi har skissert en slik situasjon i figur 3.



Figur 3. Skjerming av markedet mot verdensmarkedet

Det utenlandske tilbudet som rettes mot norske forbrukere blir dermed perfekt elastisk, dvs. ei horisontal linje på nivå med verdensmarkedsprisen, p^V . Det innenlandske tilbudet er igjen summen av norske produsenters marginalkostnadskurver, og representeres her ved en stigende kurve som starter i punktet d . Den tilbudskurva som konsumentene møter - markedets tilbudskurve - består dermed av to linjestykker. Det første er den mengden som innenlandske produsenter vil tilby til priser under verdensmarkedsprisen. Dette er linjestykket dh . Fra h og mot høyre i figuren følger tilbudskurva den horisontale linja som er representert med verdensmarkedsprisen p^V . De innenlandske produsenter vil i alt produsere mengden X^P til denne prisen. I figuren er etterspørselen ved denne prisen (p^V) langt større. Etterspørerne vil kjøpe X^E . Differansen mellom total etterspørsel (X^E) og innenlandsk produksjon (X^P) vil bli importert.

Hva skjer så med tilpasningen dersom myndighetene skjermer innenlandsk produksjon mot import gjennom et importforbud eller evt. å innføre en tollsats (t) som er så høy at summen av verdensmarkedspris og toll blir høyere enn den innenlandske likevektsprisen (dvs. $P^* < P^V + t$)? Tilbudskurva vil nå være identisk med de innenlandske produsenters tilbudskurve og det vil dannes en ny likevekt i skjæringspunktet mellom innenlandsk etterspørsel og innenlands tilbud. Ny pris blir P^* og omsatt kvantum blir X^* . Innenlandsk produksjon øker fra X^P til X^* , mens innenlandsk etterspørsel reduseres fra X^E til X^* , og etterspørerne må nå betale P^* i stedet for P^V for de varene de kjøper.

Hvilke effekter har så dette tiltaket for produsentene, konsumentene og for samfunnet totalt?

Produsentenes overskudd (PO), dvs. differansen mellom salgsinntekter og kostnader (arealet under tilbudskurva) øker naturlig nok som følge av skjermingen. Før skjerming var PO trekanten dhg . Etter skjerming er PO trekanten $dc b$. PO øker som følge av skjermingen med trapeset $ghcb$.

Konsumentenes overskudd (KO) reduseres derimot som følge av at de må betale en høyere pris og vil også kjøpe et mindre kvantum. Før skjerming var differansen mellom konsumentenes betalingsvilje og det de måtte betale trekanten agi , og etter skjerming står de igjen med et overskudd på abc . KO reduseres med trapeset $gicb$.

Produsentene tjener og konsumentene taper på skjermingen, men hvordan skal vi avveie gevinsten mot tapet? Vi ser at konsumentenes tap $gicb$ er større enn produsentenes gevinst $ghcb$. Det samfunnsøkonomiske overskudd reduseres altså med trekanten hci . Dette arealet utgjør effektivitetstapet eller dødvektstapet som følge av skjerming.

Dersom myndighetene kunne overføre midler fra konsumentene til produsentene på en måte som ikke påvirket produksjonen, kunne vi i prinsippet fått den samme omfordelingseffekt samtidig som vi unngikk reduksjonen i det samfunnsøkonomiske overskudd. I praksis er det vanskelig for ikke å si umulig å utarbeide et skatte- og avgiftssystem som ikke gir noe effektivitetstap i produksjon og/eller forbruk og som samtidig har en akseptabel fordelingsmessig profil og sørger for at det kommer nok penger inn i statskassa til å finansiere alle de tiltak myndighetene ønsker å iverksette.⁹

⁹ Det finnes en type skatter, såkalte «lump-sum» skatter (lik skatt per innbygger), som har beskjedne innvirkning på markedstilpasningen. Dette innebærer at alle konsumenter må betale en skatt/avgift som ikke er differensiert i forhold til hvordan konsumentene tilpasser seg, dvs. hvor mye de forbruker av ulike varer eller hvor mye de tjener.

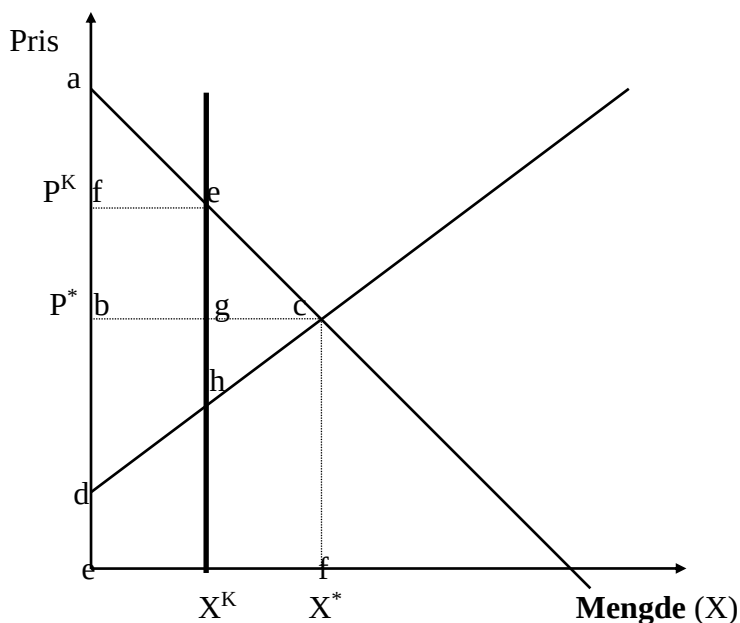
Det er uansett verdt å merke seg at en skjerming av et marked innebærer en samfunnsøkonomisk netto kostnad (effektivitetstap), og dette tapet må myndighetene avveie mot det de oppnår, dvs. i dette tilfellet en omfordeling fra konsumentene til produsentene.

(II) Produksjonsregulering i et skjerma marked

La oss videre anta at skjerming mot import alene ikke fører til et tilfredsstillende inntektsnivå for produsentene. Den innenlandske produksjonen er såpass stor at prisene blir presset så langt ned at produsentene kanskje sitter igjen med et for lite produsentoverskudd til å dekke de faste kostnadene og samtidig gi et vederlag for innsatt arbeidskraft som anses som akseptabelt. De kunne selvsagt slutte å produsere og i stedet solgt sin arbeidskraft til dens markedsverdi, men på kort sikt ville de uansett måtte bruke deler av lønnsinntektene på å dekke de faste kostnadene på bruket sitt, og for mange ville det ville kanskje allikevel ha vært mest lønnsomt å fortsette som jordbruksprodusenter selv om arbeidsvederlaget var lavt.

Myndighetene kan kanskje vurdere det som urimelig at lønnsevnene i jordbruket var langt lavere enn lønnsnivået i sammenlignbare bransjer, og de kan kanskje legge vekt på at de sosiale tilpasningskostnader for mange av dem som ville blitt tvunget til å gi opp produksjonen vil være store.

Utgangspunktet er altså at inntektene vurderes som for lave selv i et skjerma marked, og at myndighetene vil iverksette tiltak som kan øke produsentenes inntekter. Et nærliggende virkemiddel å ty til i en slik situasjon er ulike former for *produksjonsregulering*, og vi har sett at norske myndigheter i løpet av etterkrigstida har innført en rekke produksjonsreguleringsordninger, som innføring av etableringsstopp og produksjonskvoter i melkeproduksjonen og maksimumsgrenser for besetningsstørrelsen i svin- og fjørfeproduksjonene. Vi skal nå illustrere hvordan slike virkemidler i prinsippet virker:



Figur 4. Innføring av produksjonskvote i et skjerma marked

Gjennom å innføre en samlet produksjonskvote lik X^K etableres ei ny tilbudskurve i markedet. Denne består av to linjestykker. Den følger produsentenes grensekostnadskurve fra d til h , og følger deretter den vertikale kvotekurven oppover da myndighetene ikke tillater at det produseres mer enn X^K . Denne tilbudskurva skjærer etterspørselskurva slik at det blir etablert en markedspris som er lik for både produsenter og konsumenter (P^K).

Produsentene får nå bedre betalt for det de produserer, men siden produksjonen må reduseres mister de også noe av sitt gamle produsentoverskudd. Figuren viser imidlertid et eksempel på en situasjon der produsentene (som gruppe) sitter igjen med en netto gevinst. Det de vinner i økt produsentoverskudd ($fegb$) er større enn det mister av det gamle produsentoverskuddet (ghc). Konsumentene får redusert sitt konsumentoverskudd fra abc til aef . Det samfunnsøkonomiske regnskapet for dette virkemiddelet blir da:

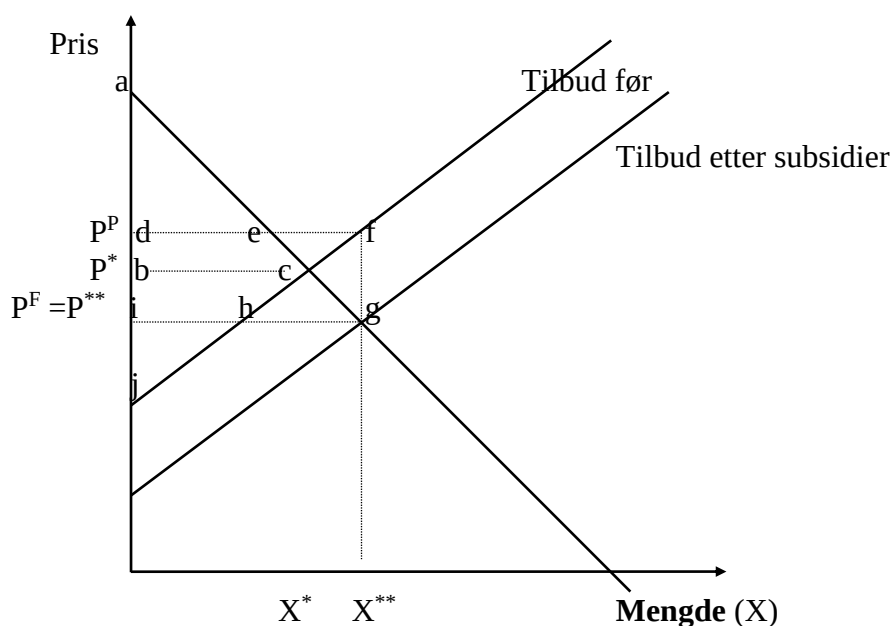
	Før	Etter	Netto
Konsumentoverskudd	abc	aef	-fecb
Produsentoverskudd	bcd	fehd	Fegb-ghc
Effektivitetstap			Ech

Dersom vi legger sammen endringene for produsenter og konsumenter finner vi at det samfunnsøkonomiske overskudd reduseres med trekanten ech.

Utgangspunktet vårt var at vi hadde et skjerma marked og innførte produksjonskvoter. Dette virkemiddelet førte til økning i produsentenes inntekter, en reduksjon i konsumentoverskuddet og et effektivitetstap tilsvarende trekanten ech.

(III) Innføring av produsentsubsidier i et skjerma marked

Vi skal nå analysere et annet virkemiddel som kan bidra til å øke produsentenes inntekter, nemlig produsentsubsidier. Utgangspunktet vårt er et skjerma marked, og vi skal undersøke hvordan en subsidie per produsert enhet påvirker konsumentenes og produsentenes tilpasning, samt se på de totale samfunnsøkonomiske effekter av tiltaket. Vi skal diskutere disse effektene med utgangspunkt i figur 5.



Figur 5. Innføring av produsentsubsidier

Før innføring av subsidien fikk vi en markedsløsning med P^* og X^* . Etter at myndighetene innførte en subsidie lik $d-i$ i figur 5, får vi et skift av tilbudskurva utover mot høyre. Dette skyldes at produsentenes marginalkostnader ved å produsere en ekstra enhet nå er den «gamle» marginalkostnaden (den gamle tilbudskurva) minus produsentsubsidien. For hver ekstra enhet som produseres mottas en subsidie lik avstanden mellom de to tilbudskurvene. Vi får dermed en ny likevekt i skjæringspunktet mellom etterspørselskurva og den nye tilbudskurva i P^{**} og X^{**} . Produsentene mottar i tillegg til markedsprisen P^{**} en subsidie ($s=fg$) per enhet, og den nye produsentprisen blir derfor P^P . Både produsentpris og produsert kvantum øker.

Konsumentoverskuddet øker med trapeset $bcgi$ (differansen mellom det «gamle» abc og det nye agi). Produsentene produserer X^{**} og mottar en pris lik den nye markedsprisen $P^{**} + \text{subsidien}$. Produsentprisen blir: $P^P = P^{**} + fg$. Produsentene hadde før subsidien et overskudd lik arealet bcj . Etter subsidien produserer de et større kvantum X^{**} til en høyere pris P^{**} med et samlet produsentoverskudd (dvs. salgsinntekter pluss subsidier minus variable kostnader) lik arealet dfj . Dette innebærer at produsentoverskuddet øker med trapeset $dfcb$.

Både produsenter og konsumenter tjener på virkemiddelet, men kostnadene veltes over på skattebetalerne i form av en samlet subsidieutbetaling lik subsidien multiplisert med produsert kvantum, dvs. rektangelet $dfgi$.

Oppsummert:

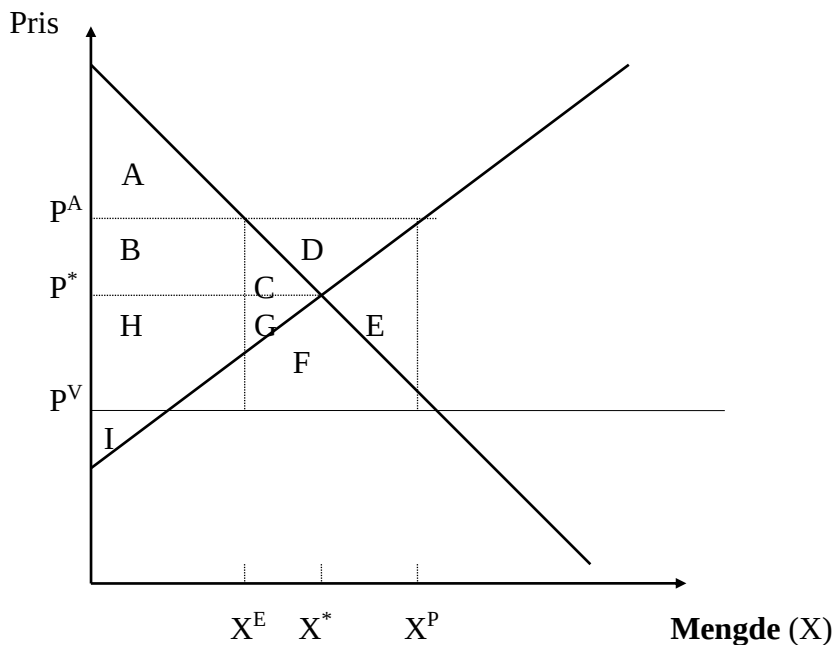
Økt produsentoverskudd (ΔPO)	$+dfcb$
Økt konsumentoverskudd (ΔKO)	$+bcgi$
Overføring fra skattebetalerne:	$-dfgi$
Endring i samfunnsøk. overskudd (ΔSO)	$-cfg$

Netto-effekten er altså et effektivitetstap lik trekanten *cfg*.

(IV) Innføring av administrerte priser i et skjerma marked

I årene etter krigen ble det utviklet et jordbruksavtalesystem. Prisene på viktige jordbruksprodukter ble fastsatt gjennom forhandlinger mellom næringens organisasjoner (Norges Bondelag og Norsk Bonde og Småbrukarlag) og myndighetene. Vi skal her nøye oss med å analysere effekten av denne type tiltak for produsenter og konsumenter og skal vise hvordan man kan beregne de totale samfunnsøkonomiske effekter av tiltaket i en partiell likevektsmodell (figur 6).

Systemet fungerer i prinsippet slik at myndighetene forplikter seg til å sørge for at alt som produseres (X^P) blir betalt den avtalte pris (P^A). Ved denne prisen vil konsumentene kjøpe X^E . Differansen mellom produsert og etterspurt kvantum ($X^P - X^E$) må eksporteres til den pris man kan oppnå på verdensmarkedet, dvs. P^V .



Figur 6. Innføring av administrerte priser

Vi ser at konsumentene får *redusert* sitt overskudd med arealene merket med B og C. Produsentene hadde før innføring av administrerte priser et samlet produsentoverskudd merket med arealene G, H og I. Dette beholdes og *økes* med arealene merket B, C og D siden de er garantert en høyere pris og får omsatt alt de produserer til denne prisen.

Myndighetene blir imidlertid sittende igjen med ansvaret for en overproduksjon ($X^P - X^E$), og må dersom dette overskuddet ikke kan anvendes til andre innenlandske formål må de eksporteres til en subsidiert pris. Hver enhet som eksporteres må subsidiere med differansen mellom avtalepris og verdensmarkedspris, dvs. $P^A - P^V$. Myndighetene må altså subsidiere eksporten med arealene merket C, D, E, F og G.

Følgende samfunnsøkonomisk regnskap kan settes opp for dette virkemidlet:

<i>Økt produsentoverskudd (ΔPO)</i>	$B+C+D$
<i>Redusert konsumentoverskudd (ΔKO)</i>	$-(B+C)$
<i>Tap som følge av ressurser brukt til eksportsubsidier</i>	$-(C+D+F+G)$
<i>Netto: Effektivitetstap (ΔSO)</i>	$-(E+F+G+C)$

(V) Innføring av produksjonskvote i et system med administrerte priser

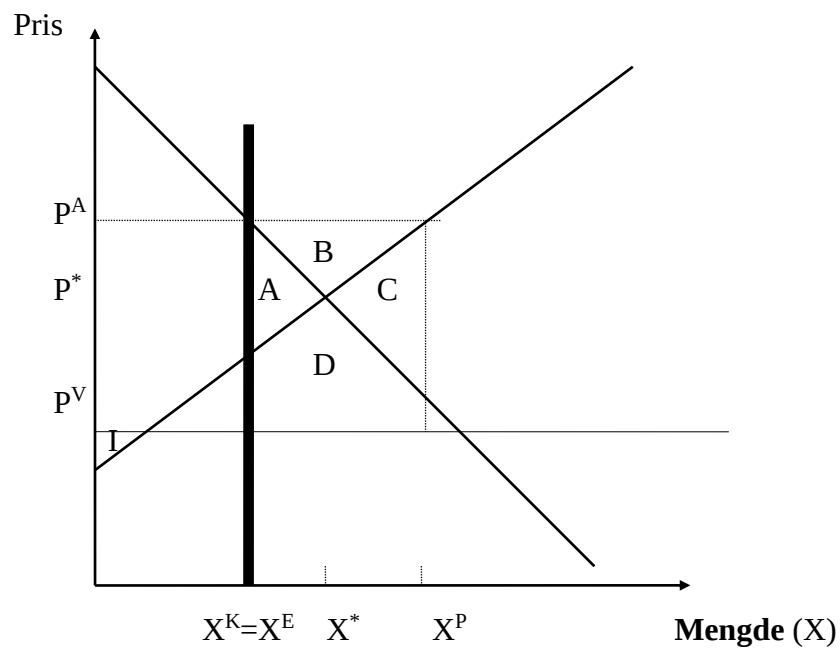
Vi tar nå som utgangspunkt at vi har et system med administrerte priser. Dette systemet medfører et meget stort effektivitetstap som følge av at mye midler må brukes til å finansiere eksporten. Bøndene setter gjerne pris på den forutsigbarhet et system med garanterte priser gir dem, mens myndighetene prøver å få aksept for å anvende virkemidler som reduserer kostnadene med et slikt system. Et slikt tiltak som ble innført i norsk melkeproduksjonen i 1983 (men som også har sine paralleller i en rekke andre land), er produksjonskvoter for melk. Vi skal nå analysere effekten av et slikt system gitt en situasjon der vi har overproduksjonsproblemer som følge av at de administrerte priser er satt så høyt at de gir et tilbudsoverskudd.

Vi forutsetter at myndighetene fastsetter produksjonskvoten lik den innenlandske etterspørsel man har ved den administrativt fastsatte pris. De samfunnsøkonomiske virkninger av dette virkemiddelet er illustrert i figur 7.

Siden produksjonen nå settes til X^K vil produsentene få redusert sitt produsentoverskudd med arealene A og B . Konsumentene møter den samme pris og kjøper naturlig nok derfor det samme kvantum som før, og konsumentoverskuddet er derfor uendra. Samfunnet sparer imidlertid utbetaling av eksportsubsidier tilsvarende arealene A , B , C og D .

Vi får oppsummert dette samfunnsøkonomiske regnskapet:

<i>Redusert produsentoverskudd (ΔPO):</i>	$-(A+B)$
<i>Frigjøring av ressurser til andre formål pga. reduserte eksportsubsidier:</i>	$A+B+C+D$
<i>Netto: Reduksjon i effektivitetstap (ΔSO):</i>	$C+D$



Figur 7. Innføring av produksjonskvote i et system med administrerte priser