

■ ■ ■ NORMANN AANESLAND:

Fra planøkonomi til velferdsteori i en jordbrukspolitisk jungel

Ide siste årene er kulturlandskapet lansert som et kollektivt gode, og enkelte økonomer har argumentert for at staten bør betale bøndene for å produsere dette godet. Men å avgjøre om dette vil gi større nytte enn kostnader for samfunnet er en vanskelig oppgave. De økonomer som kaster seg over problemet, bør også vite at resultatene de kommer frem til, uavhengig av den teoretiske kvaliteten på arbeidet, vil bli brukt i en politisk sammenheng.

I planøkonomiens storhetstid, de første tiårene etter annen verdenskrig, la fremstående norske økonomer grunnlaget for et bredt spekter av virkemidler i den økonomiske politikken generelt og i jordbrukspolitikken spesielt. I etterpåklokskapens klare lys ser vi i dag at mange av de virkemidlene som den gang ble brukt, ikke ga det forventede resultat. De politiske virkemidlene som ble iverksatt, som oftest etter råd fra økonomer, fikk en rekke utilsiktede virkninger. Slik var det også i jordbrukspolitikken. I motsetning til den øvrige næringspolitikken, hvor reguleringene ble oppgitt i løpet av 1980-tallet, er jordbruksnæringen fortsatt sterkt regulert.

Dagens velferdsteoretiske resonnementer omkring kulturlandskap likner til forveksling de tradisjonelle råd planøkonomene tidligere gav. På samme måte som planøkonomien, bygger velferdsøkonomien på det prisnipp at fagfolk (økonomer) kan samle inn kunnskap som input i en samfunnsmodell (totalmodell), og ved hjelp av denne fortelle myndighetene hva de bør gjøre for at innbyggerne skal få det bedre.¹ Mens økonomene tidligere nokså direkte satte opp en kollektiv

velferdsfunksjon, er tilnærmingen nå en litt annen. I dagens velferdsteoretiske beregninger legges det vanligvis til grunn individuelle preferanser og betalingsvillighet for det kollektive godet, for eksempel kulturlandskapet, kartlagt gjennom spørreundersøkelser. På det grunnlag beregnes optimal produksjon av det kollektive godet, og hvor mye bøndene skal betales for å produsere dette. Men selv om teoriene er blitt mer elegante og modellene mer sofistikerte, er offentlig regulering ikke blitt mindre problematisk. Samfunnet har utviklet seg slik at offentlig styring er blitt enda vanskeligere enn i femti og sekstiårene.

Grunnen til at kulturlandskapet nå vies slik oppmerksomhet fra jordbrukspolitikere, organisasjoner og byråkrater er de nye mulighetene dette gir for å forsvare jordbrukspolitikken. De tradisjonelle argumentene er svekket, innen WTO går det mot nedbygging av importvernet, det er ikke lenger mangel på arbeidsplasser og heller ikke den sikkerhetspolitiske begrunnelsen for jordbruksstøtten har politisk tyngde. Problemene med å legitimere jordbrukspolitikken førte til at regjeringen Bondevik i 1998 ba aktuelle forskningsmiljøer om hjelp. Svarene kom i St.meld. Nr. 19 (1999-2000).² Her grep regjeringen tak i begrepet «multifunksjonelt jordbruk», et samlebegrep for kollektive goder og positive eksterne effekter. Produksjon av det kollektive godet kulturlandskap ble hovedstrategien for å opprettholde kontroll og styring med norsk jordbruk. Det kan nærmest virke som om enkelte mener vi kan slutte direkte fra at opprettholdelse av kulturlandskap er en positiv ekstern effekt, til at dette bør finansieres av det offentlige.

Et minstekrav for at staten skal gripe inn med virkemidler bør være at det legges fram en holdbar dokumentasjon som viser at nytten av eventuelle tiltak er større enn kostnadene. Dette betyr at nytten av det kollektive godet må fastlegges, og holdes opp mot kostnadene ved de tiltak som foreslås for å produsere godet. Samtidig må det kunne godtgjøres at det faktisk finnes virkemidler som er effektive. Også eventuelle bivirkninger av tiltakene må kartlegges, og eventuelle kostnader medtas i regnestykket. Erfaringsmessig blir resultatene ved offentlige inngrep ofte ikke slik verken økonomene eller politikkerne hadde forventet.

Verdsetting av kulturlandskapet

I vår tilværelse er det massevis av kollektive goder og eksterne effekter. Nesten alt det mennesker foretar seg, selv om det ikke inngår i noe marked med kjøp og salg, er til glede eller til ulempe for andre. Dette kan ikke uten videre forsvare at myndighetene skal gripe inn. Det bør være et minimumskrav at nytten med offentlig regulering er større enn kostnadene. For kulturlandskapstøtte har økonomene store problemer med å legge fram en nyttekostnadsanalyse og enda større problemer med å dokumentere at nytten virkelig er større enn kostnadene.

¹ Romstad, E., Vatn, A., Rørstad, P.K., & Søyland, V., Multifunctional Agriculture Implications for Policy Design. Report No 21: Departement of Economics and Social Sciences. Agricultural University of Norway. Ås-NLH. 2000. Vårdal, E., «Det multifunksjonelle jordbruket». Dagens Næringsliv. 6.april 2001.

² Landbruksdepartementet. 1999. St. meld. Nr. 19 (1999-2000). Om norsk landbruk og matproduksjon. Oslo.

Kulturlandskapet er et samlebegrep som forteller svært lite om hva det egentlige produktet er. Selv om en kan beskrive produktene, er prisene og betalingsvilligheten vanskelig å fastsette. Betalingsvilligheten, prisen, forteller noe om den marginale nytten. Marginalbetraktningen forutsetter at en i utgangspunktet kjenner mengden en allerede har av produktet det gjelder. Hvem gjør det når det gjelder ulike typer og kvaliteter på kulturlandskapet?

Kulturlandskapet er stedbundet og betalingsvilligheten vil være avhengig av hvor en er i vårt langstrakte land og hvor mye av ulike typer kulturlandskap som finnes på ulike steder. Det er ikke bare landskapet på stedet som må tallfestes, også antall individer som bor og ferdes der må det tas hensyn til når betalingsvilligheten skal fastsettes. Dette burde i seg selv være nok for en del forskerårsverk. Selv om en har kunnskaper om mengder av ulike arealkvaliteter gjenstår prisspørsmålet.

Et sentralt problem med å fastsette betalingsvilligheten for et kollektivt gode er den velkjente gratispassasjerens. Er gratispassasjerens forsvunnet når forskerne intervjuer innbyggerne om betalingsvillighet for kulturlandskapet? Selvsagt er han ikke det. Blant intervjuobjektene er også gratispassasjerens. Han vet ikke selv hvilken strategi som er mest fornuftig når han skal avgi sitt svar. Forskeren kunne like gjerne ha snakket med en blind person om gleden av å se på jordbruksarealene i solnedgang. Nå vil forskere selvsagt forsvare seg med at det finns gode utprøvde metoder for å avlure individets betalingsvilligheten. Men det hjelper lite å lete der det en leter etter ikke finnes.

Å tallfeste kostnadene er sannsynligvis enda vanskeligere enn å bestemme nytten, men det kan en i god tradisjon løse lett. Når kollektive goder skal betales glemmer ofte «velferdsøkonomene» individets ulike betalingsvillighet. Skatteyderne betaler, men skattereglene tar ikke hensyn til hvilken nytte og glede den enkelte skattebetaler har av godene. Ved beregningen av betalingsvillighet er en opptatt av raffinerte metoder for å få fram individets ulike preferanser, men når den virkelig betalingen skjer, er alt dette glemt, da

samles penger inn etter helt andre regler. Selv om vi godtar denne forenklingen, så bør alle kostnadene opp på bordet. Skattefinansiering medfører et effektivitetstap. Det er også kostnader knyttet til jordbruksbyråkratiet, som svulmer ut med administrasjon, veiledning, kontroll, evaluering og forskning. Alt dette må inn i regnskapet.

Til kostnadssiden må vi også ta med alternativverdien for jordbruksarealene. Dette er ikke mindre komplisert. Offentlig støtte fører til et utvidet kulturlandskap, jorda kunne for eksempel vært nytt til skogproduksjon. Her er en ny utfordring til økonomene. Skogproduksjon har også positive eksterne effekter. Enkelte beregninger viser at «naturlandskapet» med skog, som binder CO₂, biodiversitet og rekreasjonsverdier, kan komme opp i eventyrlige verdier, langt over det jordbrukets kulturlandskapet verdsettes til av dets forkjempere.³

Effektivitet eller fordeling?

Markedsmekanismen tar ikke hensyn til den nytten som kulturlandskapet har, og dette er grunnlaget for at økonomene kan anbefale hvordan jordbrukspolitikken skal utformes. Myndighetene skal hjelpe markedet til å bli mer effektivt. Men mens økonomene vurderer effektivitet og utformer modellene på markedsøkonomiens premisser, er politikere og byråkrater ofte opptatt av noe annet. I politikken er det fordelingsproblemet som er det viktigste. Betaling per dekar for jordbruksarealer er en del av dagens jordbrukspolitikk. Historisk sett vet vi at den virkelige årsaken til at bøndene får arealstøtte, er at de på den måten kan få mer betaling enn de ville kunne oppnå gjennom produktprisene.

Både jordbrukspolitikere og byråkrater og jordbrukets organisasjoner er opptatt av å sikre jordbrukets interesser, både inntektsfordelingen mellom bøndene og andre grupper i samfunnet, og mellom ulike interesser innenfor jordbruket. I det «politiske markedet» belønnes politikere som i ord og gjerning er flinke til å fordele pengene til sine potensielle velgere ved hvert valg. Dette er ikke nødvendigvis en fordeling som er til beste for folk flest.

I den jordbrukspolitiske retorikken blir dette skjult, og offentlige inngrep begrunnes med at det på en eller annen måte er til nytte for samfunnet eller bygdene. Jordbrukspolitikere, jordbruksbyråkrater og jordbrukets organisasjoner er svært glade for en faglig begrunnelse for myndighetenes medvirkning i næringspolitikken.

Vi har å gjøre med to helt ulike modeller eller ulike «verdener» om en vil. Den ene har et overordnet mål om effektivitet, i den andre er inntektsfordeling det viktigste. Dette er velkjent, ingen vet dette bedre enn økonomene. Likevel synes det som om enkelte ikke bryr seg om dette problemet, når de framholder at arealstøtte til kulturlandskapet øker den samfunnsmessige velferden. Det finnes ikke mange offentlige virkemidler som lager mer samrøre mellom effektivitet og inntektsfordeling enn det kulturlandskapsstøtte gjør. Innenfor et skjermet marked og i et uoversiktlig landskap med et villnis av byråkratiske forordninger, er friheten for de som kjenner systemet stor, og de vet å nytte den.

Jordbrukspolitikkerne får sin belønning dersom offentlige midler blir fordelt til potensielle velgere. Jordbruksbyråkratiet er opptatt av å sikre egne arbeidsplasser, faglig prestisje og innflytelse. Jordbruksorganisasjonene ønsker makt og å støtte de organiserte gruppens interesser. Dette er det politiske og administrative systemet som noen økonomer anbefaler skal fordele budsjettstøtte til kulturlandskapet. Disse økonomene har funnet at markedet ikke løser problemene på den best tenkbare måten. De har ikke undersøkt om alternativet de anbefaler er bedre. Hadde de gjort det, hadde de sett hvordan arealstøtte utformes med mest mulig støtte til marginale områder og mindre gårdsbruk i distriktene, og mindre støtte per arealenhet i sentrale områder og til større driftsenheter. Det stemmer ikke med de geografiske forskjeller i betalingsvilligheten som en må forvente å finne. Det er lite sannsynlig at landets innbyggere vil betale mest for kulturlandskapet i de områdene hvor de ferdes minst. Det er ingen drøy påstand å komme med at dersom

³ Borch, B., Rørstad, P. K. og Solberg, B. 1993. Skogproduksjon i Norge som virkemiddel mot CO₂-oppbygging i atmosfæren. NINA. Utredning 052:1-52 Trondheim.

prismekanismen, innenfor et internt markedet, hadde bestemt produksjonsmengden, ville vi ha fått både billigere mat og et kulturlandskap til større nytte og glede for landets innbyggere enn det vi får med arealstøtte som brikke i et politisk spill.

Økonomene må trå varsomt

Kjære velferdsøkonomer, dere tar feil når dere hevder at det er fornuftig med budsjettstøtte utbetalt per dekar til kulturlandskapet. To viktige forutsetninger for at det skal være fornuftig er ikke oppfylt. (1) Det bør kunne sannsynliggjøres at nytten er større enn kostnadene. Den analysene som viser det foreligger ikke, og dere vil ha store

problemer med å nå fram til et slikt resultat. (2) For at det skal være fornuftig med budsjettstøtte til kulturlandskapet, må støtteordningene utformes slik at de er mest mulig effektive – dvs at en får så mye vakkert kulturlandskap som mulig på de riktige stedene ut av overføringene. Men fram til nå har ikke myndighetene vært opptatt av dette og det er ikke noe som tyder på at de blir det i nærmeste framtid heller. Skulle dette bli tilfellet, må incitament-systemet i det jordbrukspolitiske styringssystemet endres.

I stedet for å lete etter alt det gode som myndighetene kan gjøre ved å gripe inn i samkvem mellom menneskene, er det mye mer å vinne i økt velferd for landets innbyggere dersom økono-

mene fortalte hva myndighetene ikke trenger å blande seg bort i. Når noen økonomer analyserer jordbruket i vårt land med velferdsteori som kart, kan de svært lett nøre opp under gammelt plan-økonomisk tankegods hos politikere og byråkrater, selv om jeg ikke tror dette egentlig er meningen. Men aktørene, enten de dyrker jorda, eller de er politikere og byråkrater, har alltid egne interesser. Politikere og byråkrater kan derfor ikke forventes å være særlig opptatte av de premissene som økonomene legger til grunn for sine konklusjoner. Som økonomer er det viktig å være klar over dette når vi presenterer våre forskningsresultater. ■

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING 

Våre hjemmesider finner du på:
www.samfunnsokonomene.no

Og vår hovedadresse for e-post er:
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Du kan også sende e-post direkte til:
Generalsekretær Birgit Laudal:
birgit.laudal@samfunnsokonomene.no

Organisasjonskonsulent Mona Skjold:
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

Organisasjonssekretær Linn Jobling:
linn.jobling@samfunnsokonomene.no

