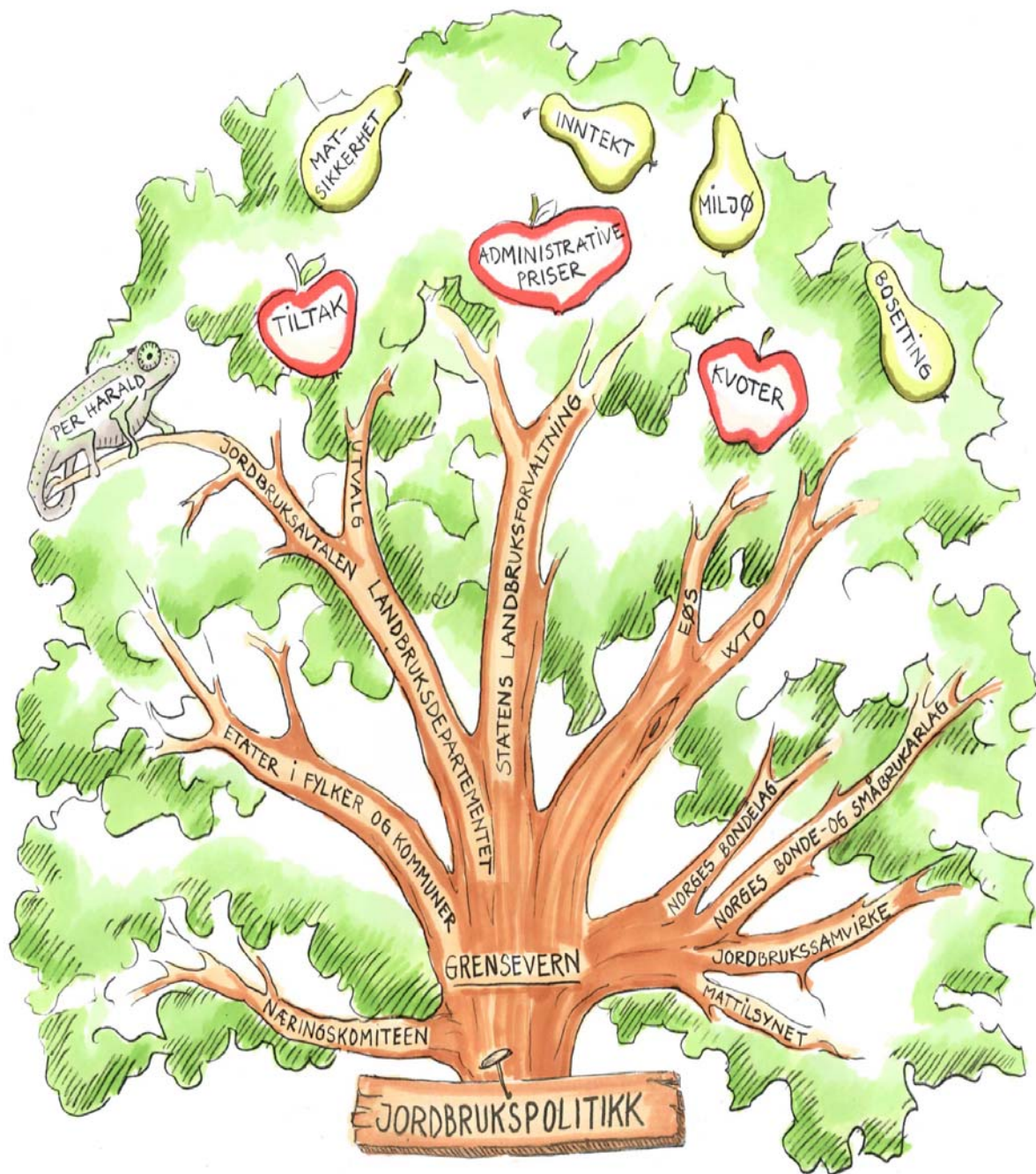


Jordbrukspolitikken - moden for reform



Normann Aanesland og Olaf Holm



Jordbrukspolitikken – moden for reform

En analyse av jordbrukspolitikken med sikte på tilpasning til
markedsøkonomi og en ny WTO-avtale

UTGIVERS FORORD

Er verdens høyeste nivå på subsidier til jordbruket en forutsetning for sivilisert liv utenfor byene? Står vi i Norge, som mange hevder, overfor et valg mellom å ”ta hele landet i bruk” eller å la store deler av landet bli avfolket? Står valget mellom kvalitet og mangfold på den ene siden og ensretting og masseproduksjon på den andre? Dagens regime på den ene siden, med rundt 20 milliarder i subsidier (staus quo), eller markedsøkonomi (”nyliberalisme”) på den andre siden? Selvsagt er det ikke så enkelt som det ofte blir fremstilt, og selvfølgelig er det viktig å sikre norsk jordbruk gode rammevilkår. Men hvordan sikrer vi et livskraftig norsk jordbruk i en stadig mer global økonomi?

I denne rapporten analyserer professor Normann Aanesland og forsker Olaf Holm norsk jordbrukspolitik og fremlegger en skisse til reformer for bedre tilpasning til en fremtidig WTO-avtale.

Civita ønsker å bidra til fornyet debatt om hvordan norsk jordbrukspolitik kan reformeres for å fremme friere og mer rettferdig handel, styrket eiendomsrett og økt selvhjulpenhet.

Civita er en uavhengig, liberal tankesmie. Vi gir våre forfattere betydelig frihet og innholdet i våre utgivelser står for forfatterens regning.

Oslo, 21. november 2006

Dag Ekelberg

Ass. daglig leder

ISBN 82-92581-19-7

© CIVITA – Senter for næringsliv og samfunn

Akersgaten 20

0180 Oslo

www.civita.no

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra CIVITA, og er et samarbeid mellom professor Normann Aanesland og forsker Olaf Holm. Normann Aanesland er faglig ansvarlig for prosjektet. Rapporten er et debattinnlegg og en kritikk av den jordbrukspolitikken som har utviklet seg i årene etter andre verdenskrig. Kritikken springer ut fra de kunnskaper vi har i dag og den bygger på etterpåklokskap. Det kan være litt lettvindt, men på den andre siden er det svært viktig å lære av de erfaringene vi har.

I de første ti årene etter krigen var det mange som trodde at reguleringsøkonomi var nyttig for å oppnå et bedre liv både for bøndene og det øvrige samfunn. Det kan være riktig å nevne at Normann Aanesland har erfaring fra den tiden, og at han fram til på 1970-tallet var blant dem som mente at en kunne oppnå mye godt for folk og land ved regulering og offentlig støtte til næringslivet. Men opptrappingen av overføringene til jordbruket og hva dette førte til av problemer endret hans syn. Særlig var det bekymringsfullt at bøndenes valgfrihet og eiendomsrett ble sterkt begrenset. Byråkrater og politikere fikk mer makt og bøndene ble helt avhengig av støtte og offentlig hjelp.

Analysen av jordbrukspolitikken som legges fram her er ikke en kritikk som retter seg mot bøndene. Norske bønder er stort sett et representativt utvalg av landets befolkning. Noen er energiske og dyktige, andre tar livet mer med ro og er mindre opptatt av det økonomiske resultatet.

INNHALDSFORTEGNELSE

<i>Utgivers forord</i>	3
<i>Forord</i>	4
<i>Innholdsfortegnelse</i>	5
<i>Sammendrag</i>	6
<i>Krav om endring av jordbrukspolitikken</i>	9
<i>Det jordbrukspolitiske treet</i>	11
<i>Dagens situasjon</i>	22
<i>Vårt problem</i>	24
<i>Det jordbrukspolitiske styringssystemet, den korporative staten</i>	27
<i>Samrøreøkonomi og Styringssvikt</i>	31
<i>Mulighetene til å styre utviklingen i jordbruket er begrenset</i>	34
<i>Grensehandel og EØS-avtalen</i>	39
<i>Virkemiddelkjeder</i>	41
<i>Korn- og Kraftfôrpolitikk</i>	47
<i>Regulering av eiendomsmarkedet</i>	48
<i>Samvirke og markedsordninger</i>	51
<i>Endret virkelighetsoppfatning</i>	58
<i>Erfaringer fra Sverige og New Zealand</i>	60
<i>WTO hjelper politikerne ut av reguleringsfellen</i>	62
<i>WTO hjelper politikerne ut av reguleringsfellen</i>	62
<i>Ny jordbrukspolitikk – Rammebetingelser for entrepenørskap</i>	65
<i>Effektivitetspotensialet, virkning av deregulering</i>	72
<i>Litteraturliste</i>	75

SAMMENDRAG

Det jordbrukspolitiske treet er bakteppe for rapporten. Treet illustrerer utviklingen av jordbrukspolitikken, og viser etater, jordbruksorganisasjoner, mål og virkemidler. Graven ved foten av treet symboliserer virkningen av jordbrukspolitikken for grunneierne.

Rapporten starter med å beskrive dagens situasjon i jordbruket. En situasjon som er uheldig for forbrukere, skattebetalere og for de mest dynamiske bøndene. Det vi ønsker med rapporten er å klarlegge hvorfor en er kommet i denne uheldige situasjonen, og hva en bør gjøre for å forberede norsk jordbruk på en ny WTO-avtale hvor overføringene reduseres og det blir mer konkurranse både i jordbruket og i næringsmiddelindustrien.

Det er vår oppfatning at den utviklingen vi har hatt er blitt styrt av en prosess som myndighetene har hatt dårlig kontroll med. I årene etter andre verdenskrig var det en annen virkelighetsoppfatning enn i dag. Det jordbrukspolitiske styringssystemet, den korporative staten, som er et samspill mellom politikere, jordbruksorganisasjoner og jordbruksbyråkratiet, har fremmet sine særinteresser som har vært noe annet enn det som er det beste for landets innbyggere samlet sett. Representanter for Den korporative staten hadde heller ikke tilstrekkelig med kunnskaper om hva framtiden ville bringe. En hadde urealistiske forutsetninger om det som kunne oppnås ved jordbrukspolitiske ordninger og tiltak. Og en kjente ikke konsekvensene av å erstatte markedsprismekanismen med ulike typer av markedsordninger og virkemidler.

Virkemidlene var dårlige og hadde uønskede effekter som måtte rettes opp. Dette førte til et mylder av virkemidler, virkemiddelkjeder og et stort byråkrati. Jordbrukssamvirket er en del av dette forvaltningssystemet. Samvirket har også som oppgave å foredle og omsette jordbruksprodukter. Dette ble en samrøre-økonomi med uklare og diffuse mål, og samvirket fikk særfordeler og støtte av myndighetene. Samvirket er en uheldig sammenblanding av offentlige forvaltningsoppgaver og forretningsdrift.

Resultatet av jordbrukspolitikken er overproduksjon som ved markedsregulering og produksjonsregulering blir omformet til overkapasitet, for mye arbeidskraft, kapital og arealer. Kostnadene med overkapasiteten må skattebetalerne og konsumentene betale for. De jordbrukspolitiske målene er diffuse og uklare, og kommer som regel i ettertid for å legitimere og å forsvare ineffektiv bruk av ressursene. Argumentet med kulturlandskapet er et eksempel på dette. Mangel på kunnskap har gjort det mulig å innbille store deler av befolkningen at

mye av støtten over statsbudsjettet via jordbruksavtalen var nødvendig for å bevare både kulturlandskapet og levende bygder. Virkeligheten er noe helt annet. En stor del av de produksjonsregulerende virkemidlene har ført til at kulturlandskapet har fått mindre verdi. Såkalt kanaliseringsspolitikk med vekt på distriktsjordbruket og produksjonsregulering har ført til mer transport enn nødvendig både av jordbruksprodukter og av innsatsfaktorer. Resultatet er blitt økt forurensing av jord, luft og vann. I de sentrale deler av landet er det blitt mindre mangfold og mer monokultur.

Dagens jordbrukspolitik, med et omfattende kvote- og reguleringssystem er på ingen måte en garanti for at vi kan bevare levende bygder i kommende år. Det gjennomregulerte jordbruket og samvirkeforetakene som er unntatt fra Konkurranseloven, og i tillegg mottar en rekke andre former for offentlig hjelp, er lite forberedt på økt konkurranse. Vi må forvente at en ny WTO-avtale vil kreve reduksjon i tollsatser og overføringer.

I den siste delen av rapporten kommer vi med noen konkrete forslag til endringer, hvor hensikten er å forberede jordbruket på de kravene vi må anta at en WTO-avtale vil medføre. Vårt utgangspunkt er at det norske jordbruket er skjermet ved et tollbasert importvern. Vi bør åpne for mer konkurranse så snart som mulig på det innenlandske markedet for å forberede oss mot den konkurransen fra utlandet som vi må regne med vil komme med økende styrke. Vi kan utnytte den innenlandske prismekanismen til å regulere jordbruksproduksjonen. Konkurranse på det innenlandske markedet vil fremme effektive bedrifter både i jordbruket og foredlingsindustrien. All budsjettstøtte som er konkurransevridende (gul og blå støtte), kan avvikles og fjernes. Jordbruksavtalen i nåværende form bør tas bort. Markeds- og produksjonsreguleringen blir unødvendig. Bøndernes eiendomsrett styrkes ved å fjerne konsesjon og bo - og driveplikt. I en markedsstyrt økonomi blir bøndene selvstendig næringsdrivende i vanlig forstand, og får selv ansvar for inntekt og ressursforvaltning.

Noe av overføringene over statsbudsjettet kan benyttes som en form for samfunnslønn rettet mot distriktene, et årlig beløp utbetales fra Staten per voksen person, for å bo i mer avsidesliggende områder. Det vil gi mer effekt på sysselsetting og bosetting per subsidiekrone i fraflyttingsområdene. Offentlig støtte kan også målrettes for å styrke kulturlandskapet i typiske turistkommuner. Kommunene bør få stor frihet til å nytte midlene for å styrke turistnæringen på ulike måter. Samvirkets forvaltningsoppgaver faller bort.

Prisutjevningsordningen for melkeprodukter fjernes og nedskrivningsbidrag for korn tas bort. Samvirket med herreløs kapital kan med fordel omgjøres til AS som bøndene eier. AS bør

også være tillatt for vanlige gårdsbruk. Vi hevder også at skattelette for landbruket er en langt bedre form for støtte enn overføringer over statsbudsjettet. Redusert inntektskatt blir gruppert som grønn støtte og er akseptert av WTO.

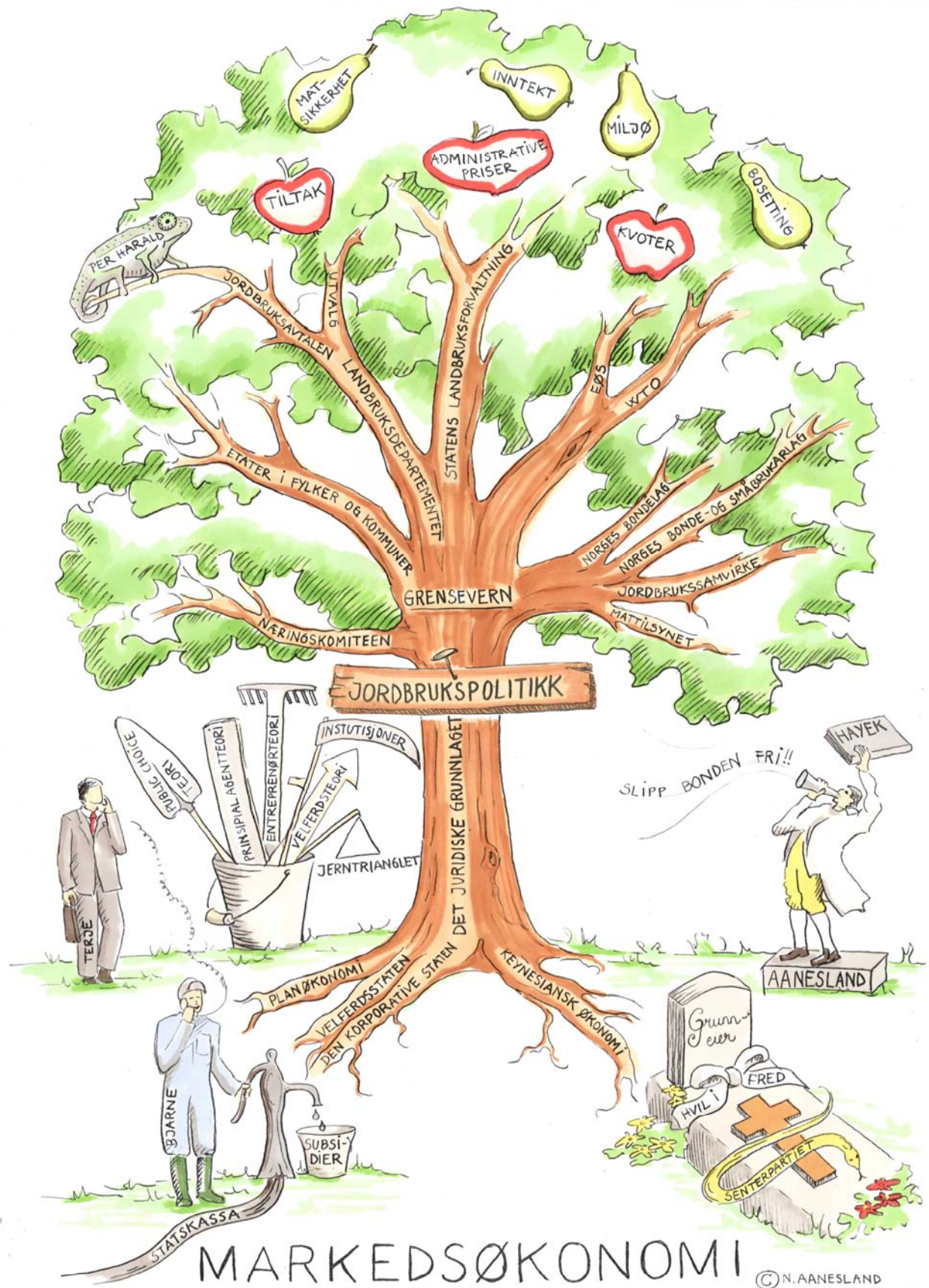
Ved at den innenlandske markedsprismekanismen tas i bruk for å gi balanse mellom tilbud og etterspørsel av jordbruksprodukter, vil overkapasitetsproblemet forsvinne. En stor del av byråkratiet, som arbeider med markeds- og produksjonsregulering, vil det ikke være behov for. Effektivitetspotensialet som er i jordbruk og foredlingsindustrien blir frigjort, noe som betyr økt velferd for landets innbyggere. Omlegging til et mer konkurransedyktig jordbruk er den beste strategien for at en stor del av norsk jordbruk kan overleve i framtiden.

KRAV OM ENDRING AV JORDBRUKSPOLITIKKEN

Hensikten med dette prosjektet er å skape debatt om hvordan vi kan få et mer effektivt jordbruk som kan overleve i en markedsøkonomi. Viktige faktorer her bør være billigere mat av høy kvalitet. Dette vil øke velferden til landets innbyggere. Fremfor alt er det viktig at det blir bedre vilkår for de mest dynamiske og kreative bøndene. Eiendomsrett til gård og grunn må styrkes, og bøndene bør bli mer likestilte med andre selvstendige næringsdrivende.

Den urbane delen av befolkningen øker og det blir færre bønder. Tidligere hadde gårdbrukerne og andre som hadde sine interesser knyttet til jordbruket gode muligheter til å påvirke utformingen av jordbrukspolitikken. I fremtiden er det interessene til de som bor i byer og tettsteder som kommer til å bestemme jordbrukspolitikken. Kravet om et mer effektivt jordbruk kommer fra flertallet i befolkningen, som er den urbane delen.

Vårt land er medlem av WTO. Det er en organisasjon med 150 medlemsland som har som formål å komme frem til likeverdige og forutsigbare regler som fremmer internasjonal handel. WTO avtalene som er inngått mellom landene kan få vidtrekkende konsekvenser for næringslivet. Norge er et lite land med stor utenrikshandel, og er svært avhengig av gode rammevilkår for internasjonal handel. De forhandlingsresultatene som landene kommer frem til i WTO vil det være ulike meninger om. I næringene som har konkurransemessige fortrinn og dermed klarer seg relativt bra i konkurransen på verdensmarkedet, er en ofte positivt innstilt til en WTO-avtale. I de næringene som ikke har komparative fortrinn, og dermed risikerer at flere arbeidsplasser kan forsvinne, vil en ha problemer med å godta mer frihandel. Norsk industri og skipsfart har betydelige fordeler av WTO. Norsk jordbruk derimot, har ikke komparative fortrinn. I vårt land, uten noen form for subsidier, vil det være mer lønnsomt å bruke arbeidskraft og kapital til å produsere andre ting enn jordbruksprodukter. En ny WTO – avtale som krever mer effektivitet i jordbruksproduksjonen vil redusere antall bønder, men den kan også gi bedre muligheter til å styrke bøndene som selvstendig næringsdrivende og fremme innovasjon og utvikling. Den store utfordringen er å utforme rammebetingelser for jordbruket som kan bli godtatt i en ny WTO-avtale, og som fremmer konkurranse og entreprenørskap. Kravet om bedre og billigere mat kommer fra landets egne innbyggere og det er det all grunn til å legge vekt på, enten det er nødvendig på grunn av en ny WTO – avtale eller ikke.



DET JORDBRUKSPOLITISKE TREET

Det ”jordbrukspolitiske treet” er et bakteppe for vår analyse. Treet gir en oversikt over det jordbrukspolitiske styringssystemet med mål, virkemidler, offentlige etater og ulike typer av jordbruksorganisasjoner.

Det jordbrukspolitiske treet har røttene plantet i markedsøkonomien. Det symboliserer at markedsøkonomi i andre næringer er nødvendig for jordbrukspolitikken. Markedsøkonomi med vekst og teknisk utvikling i andre næringer gir et overskudd som er nødvendig for å dekke inntektsoverføringen til bøndene.

Markedsøkonomi

Markedet er det informasjonssystemet som belønner de som skaffer seg best mulig informasjon for å tilfredsstille konsumentene. Prisene som dannes i markedet koordinerer ressursbruken og signaliserer de preferansene som innbyggerne har. Markedsøkonomien minimaliserer transaksjonskostnadene (kostnadene ved transaksjonen mellom selger og kjøper.)

Treets røtter

Treets fire røtter: planøkonomi, velferdsstaten, den korporative staten og keynesiansk økonomi antyder ideer for utformingen av de økonomiske/politiske systemer som har påvirket utformingen av jordbrukspolitikken.

Planøkonomi

Med planøkonomi menes her en målrettet styring for den økonomiske virksomheten i samfunnet. Markedsprismekanisme er satt ut av funksjon. Politiske vedtak fastsetter administrative priser og den mengden som skal produseres, og det benyttes flere ulike virkemidler for å nå ulike politiske mål.

Velferdsstaten

Velferdsstaten har som oppgave å fordele inntekten mellom samfunnets innbyggere. Det skjer ved hjelp av skattlegging og støttetiltak på en måte som myndighetene mener er rettferdig.

Den korporative staten

Den korporative staten kjennetegnes av at den politiske makt har sitt grunnlag i frivillige sammenslutninger som kalles korporasjoner, for eksempel næringsorganisasjoner.

Keynesiansk økonomi

Keynesiansk økonomi postulerer at i en situasjon med arbeidsledighet kan en redusere arbeidsledigheten og unngå økonomisk krise ved at det offentlige stimulerer etterspørselen. Det kan skje ved bruk av offentlige midler eller ved lav utlånsrente. Inntekts- og sysselsettingsmultiplikatoren springer ut fra en keynesiansk tankegang. I den jordbrukspolitiske debatten er ofte jordbrukets sysselsettingsmultiplikator fremholdt som et argument for å gi subsidier til næringen. Argumentasjonen er at jordbruket i tillegg til den direkte sysselsettingen i næringen har ekstra positive ringvirkninger.

Grunneier, bondens grav

Den selvstendige bonden er gravlagt ved foten av treet. Grunneieren, som er begravet, symboliserer at jordbrukspolitikken har redusert bøndenes eiendomsrett. Den private eiendomsretten til gårdsbruket er svekket. Det er prisen som bøndene må betale for politiske reguleringer, støtte og offentlige overføringer. Slangen, som kveiler seg over graven, antyder at det finnes politiske partier som ikke er til å stole på når det gjelder å forsvare den private eiendomsretten. De støtter reguleringer som begrenser bondens eiendomsrett, samtidig som de uttaler at de er for privat eiendomsrett til gårdsbrukene.

Stammen på treet, det juridiske grunnlaget

Det juridiske grunnlaget for jordbrukspolitikken, som ble utformet etter annen verdenskrig, ble lagt i krisene som oppsto i mellomkrigsårene.

Kornloven

Lov om landets kornforsyning kom i 1928. Under første verdenskrig var det mangel på mat, og da særlig kornmangel. Dette gjorde at myndighetene ble opptatt av matberedskapen. Kornloven ga staten monopol på innføring av alle kornslag. Loven innførte også kjøpeplikt for alt norskprodusert korn. Statens kornforretning startet sin virksomhet som en følge av loven om landets kornforsyning. Bøndene fikk høyere pris for det kornet de solgte enn prisen på det kornet som var importert. Hensikten med dette pris- og støttesystemet var å fremme norsk kornproduksjon. Senere, i 1950, fikk vi Loven om kornforvaltning som omfattet produksjon og import av kraftfôr. Monopolet for import av korn ble opphevet i 1995. I 2001

ble monopolet på kjøp av norsk korn tatt bort, og det ble innført målpriser for norskprodusert korn.

Jordloven

Nydyrking og bureisning var i mellomkrigsårene viktig for å skaffe folk arbeid og for å kunne produsere mat til eget hushold. Jordloven av 1928 la forholdene til rette for det. Både i 1955 og 1974 ble Jordloven endret. Innholdet ble vesentlig forskjellig. Det ble lagt vekt på jordvern og ressursutnytting, og det ble lagt opp til utvikling av jordbruksstrukturen i samsvar med gjeldende jordbrukspolitik. Jordloven av 1974 hjemler retten for det offentlige til å bruke flere ulike tiltak for å regulere bruken av arealer.

Lov om importvern

Lov om midlertidig innførselsforbud for viktige jordbruksprodukter ble vedtatt i 1934. Selv om innførselsforbudet var midlertidig, ble det grunnlaget for det kvantitative importvernet som varte til 1995, da GATT/WTO-avtalen krevde en omlegging til et tollbasert importvern. I dag har vi Lov om innførsels- og utførselsregulering som er knyttet til Statens landbruksforvaltnings område.

Regler knyttet til handel med industrielt bearbeidede jordbruksvarer

Det er en egen avtale mellom Norge og EU for industrielt bearbeidede jordbruksvarer som har til hensikt å fremme handel med disse produktene mellom landene. Her er det også egne regler om importavgift og råvareprisutjevning ved eksport for produkter fremstilt ved bearbeidelse av jordbruksråvarer.

Konsesjonsloven

Hensikten med loven er: ”Regulere og kontrollere omsetning av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern av landbrukets produksjonsarealer, og slik at eier- og bruksforhold som er mest ganglig for samfunnet, tilgodeses”.

Loven regulerer eiendomsprisene. Det skal være samfunnsmessig forsvarlige priser. Finner myndighetene ut at prisen er for høy, kan kjøperen nektes konsesjon på eiendommen. Samfunnsmessig forsvarlig pris er en pris som lovmakerne mener skal ta hensyn til rekruttering, inntektsmuligheter og sosiale vilkår, og å skape arbeidsplasser i landbruket.

Tidligere hadde staten og kommunen forkjøpsrett på landbrukseiendommer som var til salgs. Statens forkjøpsrett ble særlig brukt for å skaffe arealer som skulle benyttes som tilleggsjord til eksisterende eiendommer. Det kreves fortsatt konsesjon ved kjøp av alle eiendommer når det totale arealet er over 100 dekar, eller når jordbruksarealet er over 20 dekar. For disse eiendommene er hovedregelen at det er bo - og driveplikt i fem år ved overdragelse, også for nære slektninger. Innfries ikke bo - og driveplikten, må også nære slektninger søke om konsesjon for kjøp av eiendom. Boplikten er personlig i den forstand at eieren selv må bo på eiendommen. Dersom ikke boplikten innfris, kan eiendommen selges ved tvangsauksjon.

Odelsoven

Odelrett er en rett som familiemedlemmer har til å overta en landbrukseiendom udelt.

Erverves en eiendom ved hjelp av odelsløsning, er det personlig bo - og driveplikt på eiendommen i 10 år. For at noen skal ha odelrett må enten noen av foreldrene, besteforeldrene eller søsken av foreldrene ha vært eier av vedkommende eiendom i over 20 år. Tidligere var kretsen av odelsbetingede ubegrenset, men er nå begrenset. Åsetesretten er en spesiell arverett som er hjemlet i odelsoven og gjelder kun ved dødsfall. Praxis er at en også har regnet åsetesretten i levende live. Åsetesrett betyr vanligvis et avslag i eiendomsprisen på 25 prosent.

Omsetningsloven

For å regulere det innenlandske markedet, ble omsetningsloven vedtatt som midlertidig lov i 1930. Den er endret flere ganger og ble vedtatt som varig lov i 1956. Loven ga anledning til å pålegge avgifter ved salg av alle jordbruksprodukter. Midlene skulle benyttes til markedsregulering av felles interesse for jordbruket. Sentralorganet for loven er Omsetningsrådet. Loven, slik den nå er utformet, kan for eksempel brukes til å nekte bøndene å produsere og selge melk uten melkekvote.

Kronen på treet, grensevernet

Grensevernet er representert av et tollvern. Det hindrer import av jordbruksprodukter og fører til at bøndene kan oppnå høyere priser på det innlandske markedet enn verdensmarkedets priser. Den innlandske jordbruksproduksjonen blir derfor større enn den ellers ville ha blitt. Grensevernet omtales også som skjermingsstøtte og importvern. GATT/WTO-avtalen innenfor landbruksområdet, som trådte i kraft 1. januar 1995, medførte at Norge måtte legge

om fra et kvantitativt til et tollbasert importvern. OECD har beregnet at norsk skjermingsstøtte utgjorde om lag 9,1 milliarder kroner i 2004. Grensevernet har betydning både for bøndene og for omsetning og foredling av jordbruksprodukter. Norsk jordbruk og nærings- og nytelsesmiddelindustri utgjør til sammen nesten 115.000 årsverk, herav ca 60.000 i primærjordbruket.

Grensevernet for norske jordbruksprodukter varierer mye. Tollsatsene for basis jordbruksvarer som melk og kjøtt er svært høye og hindrer i stor grad importen effektivt. Samtidig er tollsatsene for bearbejdede jordbruksvarer, som pizza, supper, brødvarer og syltetøy, vesentlig mer moderate, og innebærer en reell importkonkurranse.

Jordbrukssamvirket

Jordbrukssamvirket er eid i felleskap av de gårdbrukerne som leverer eller mottar produkter fra samvirket. Samvirkets aktive eiere overtar vederlagsfritt all kapital når noen slutter å levere produkter og blir passive medlemmer. Samvirket er som regel delt i en administrativ og en forvaltningsmessig del.

Samvirkets forvaltning

Omsetningsloven fra 1930-årene la grunnlaget for jordbrukssamvirket som en del av det jordbrukspolitiske styringssystemet. Omsetningsloven pålegger alle som leverer jordbruksprodukter å betale omsetningsavgift. Omsetningsrådet skal komme med forslag til tiltak for å regulere markedet, og føre tilsyn med avgiftsmidlene. Samvirkeorganisasjonene fikk ansvaret for gjennomføringen av markedsreguleringen. I Omsetningsrådet er jordbrukets organisasjoner representert.

Samvirkebedriftene

Norsk landbrukssamvirke er en interesseorganisasjon for de bondeide samvirkebedriftene i landbruket. Samvirkebedriftene som eies av bønder over hele landet har et bredt virksomhetsfelt. Mest kjent er TINE, Gilde, Prior og Felleskjøpene. Samvirkebedriftene har enkelte unntak fra Konkurranseloven, noe de andre aktørene i markedet ikke har. Samlet driver bedriftene en omfattende forretningsvirksomhet basert på foredling og salg av råvarer fra jordbruk. I tillegg omfatter virksomheten forsikring, finansielle tjenester, husdyravl og innkjøp av driftsmidler. Samvirkebedriftene har en samlet omsetning på ca. 50 milliarder kroner.

Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag

I 2004 hadde Norges Bondelag om lag 58.500 medlemmer, 630 lokallag og 18 fylkeslag. Sekretariatet har 120 ansatte. Norsk Bonde- og Småbrukarlag har ca. 8.000 medlemmer som er organisert i 295 lokallag og 18 fylkeslag. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag forhandler hvert år med staten om bøndenes inntektsmuligheter, produktpriser og støtteordninger.

Verdens handelsorganisasjon (WTO)

Verdens handelsorganisasjon (WTO) regulerer handel mellom stater. WTO er en videreføring av GATT (Generalavtalen om handel og tollavgifter) fra 1948. WTO ble etablert 1. januar 1995 og har nå i 2006 150 medlemmer. Norge har vært med siden etableringen og målet har hele tiden vært å styrke det multilaterale handelssystem. Med medlemskap i WTO forpliktet medlemmene seg til å forhandle om ytterligere liberalisering og regler for handel først og fremst innenfor tjenestesektoren og landbruk.

De viktigste funksjonene WTO har er:

- Å overvåke dagens handelsregelverk.
- Å være et forum for forhandlinger som bidrar til løsning av handelskonflikter mellom medlemsland.
- Å utforme grunnregler for verdenshandelen, som gir partene både rettigheter og forpliktelser.

WTO sekretariat ligger i Genève. Mange medlemsland har også delegasjoner i Genève som følger det daglige arbeid. Ministerkonferansen i WTO finner sted hvert annet år.

Forhandlingsrunder om liberalisering av handelen med jordbruksvarer har foregått på ministermøter i Seattle, Doha, og i Hong Kong. Beslutninger i WTO tas ved konsensus, det vil si at det er enighet når ingen av de tilstedeværende medlemslandene setter seg i mot et vedtak. Beslutningsprosessen resulterer ofte i at forhandlingsrunder tar mer tid enn opprinnelig planlagt. De siste forhandlingene i WTO, den pågående "Doha – runden" om ytterligere liberalisering av handel med landbruksvarer, er basert på landbruksavtalen fra forrige gang, Uruguay-runden. Artikkel 20 i denne avtalen forplikter medlemslandene til forhandlingsbordet. Medlemsland med felles interesser har dannet forskjellige forhandlingsgrupper i WTO – forhandlingene. De store handelsblokkene står mot hverandre i

forhandlingene, der USA og EU med 25 land er de to dominerende aktørene. Norge står sammen med Japan, Sveits, Sør – Korea, Island, Israel, Liechtenstein, Mauritius og Taiwan i nilandsgruppen G10. G20 omfatter om lag 20 store utviklingsland som Brasil, Kina, India og Sør - Afrika. De forskjellige alliansene legger frem egne forslag til endringer i internstøtte, tollsatser og eksportsubsidier, som det forhandles om på ministerkonferansene.

EØS – avtalen

EØS-avtalen omfatter EU-landene og Norge, Island og Liechtenstein. EØS gjelder handel med varer, investeringer, bank- og forsikring, kjøp og salg av tjenester og rett til å ta arbeid, studere og bo i andre land i området. På de områdene som avtalen omfatter, skal EØS utgjøre ett marked. Nasjonale grenser skal ikke hindre handel, investeringer og flytting. EØS-avtalen omfatter ikke landbruk, fiskerier og avtaler om handel med andre land utenfor EØS. Men det er inngått spesielle avtaler om handel med landbruksprodukter og fisk. I bilaterale avtaler mellom Norge og EU er det gitt lettelser i markedsadgangen i form av tollfrie kvoter eller nedsatt toll på en rekke produkter, blant annet ost, grønnsaker og kjøttprodukter. EØS-avtalen regulerer handel med industrialisert bearbeidende landbruksvarer, dvs. varer som pizza, knekkebrød og barnemat. Disse varene, ofte kalt RÅK (RÅK = råvarepriskompensasjon), er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer, og avtalepartene kan anvende toll og prisnedskriving på råvarene for å utjevne prisforskjeller på landbruksråvarer som inngår i ferdigvarene. Ordningen skal utjevne konkurransevilkårene for produsenter av bearbeidede landbruksvarer i EØS-området og gi grunnlag for økt handel. Som del av Råk -ordningen kan det også gis støtte til råvarer som nyttes i bearbeidede eksportprodukter. Støtten skal dekke gapet mellom internasjonal pris på råvarer og norsk pris. Tilsvarende ordninger finnes også i andre land som eksporterer til oss.

Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementets budsjett for 2006 utgjør 13,8 milliarder kroner, hvorav ca. 11 milliarder er statsstøtte som utbetales til bøndene. Innenfor departementets budsjett er det lønnet omkring 3.500 personer.

Statens landbruksforvalting.

Statens landbruksforvalting er en statlig etat under Landbruks- og matdepartementet som skal bidra til å utforme økonomiske og juridiske virkemidler rettet mot landbruket og landbruksbasert næringsmiddelindustri. Statens landbruksforvalting (SLF) har ansvaret for å

følge opp lover og forskrifter som er rettet mot landbruket og landbruksbasert næringsmiddelindustri. SLF informerer brukerne hovedsakelig via rundskriv. Statens landbruksforvaltning har omkring 180 ansatte.

Jordbruksavtalen

Jordbruksavtalen er en pris og inntektsavtale for jordbruket som gjelder på grunnlag av hovedavtalen for jordbruket av 1950. Det forhandles om målpriser, støttetiltak, kvoter og markedsordninger. Avtaleparter er på den ene side Staten ved Landbruks- og matdepartementet, på den andre side Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag i felleskap. En embetsmann i Landbruksdepartementet, landbruksdirektøren eller departementsråden, leder forhandlingene.

Utvalg

Etter andre verdenskrig har flere offentlige utvalg drøftet mål og virkemidler i jordbrukspolitikken. Utvalgene har lagt frem innstillinger som har dannet grunnlaget for Stortingsmeldinger eller Stortingsproposisjoner.

Etater i fylker og kommuner

I fylkene er det Fylkesmannens landbruksavdeling som behandler konsesjonssaker og miljøspørsmål. Alle jordbrukskommuner i landet har egne etater, eller det er etater som omfatter flere kommuner som behandler forvaltningsspørsmål.

Næringskomiteen

Tidligere var det landbrukskomiteen i Stortinget som behandlet jordbrukspolitiske spørsmål. Disse behandles nå i næringskomiteen.

Tre grupper av frukter, virkemidlene

Totalt er det omkring 100 virkemidler. De jordbrukspolitiske virkemidlene kan grupperes i tre grupper: tiltak, administrative priser og produksjonskvoter. Administrative priser er fastlagt i jordbruksavtalen. Målpriser er administrative priser som ikke er faste, men som angir en øvre prisgrense som årets gjennomsnittspris (noteringspris) for vedkommende produkt ikke må overskride.

Fire grupper av frukter, jordbrukspolitiske mål

De jordbrukspolitiske målene er vimpler på treet, i alt fire: Matvaresikkerhet, inntekt til bøndene, bosetting og miljø. Miljøet omfatter blant annet også kulturlandskapet.

Kameleonen, byråkratiet

Kameleonen skifter farge og symboliserer jordbruksbyråkratiet som tilpasser seg ulike regjeringer med ulik politisk farge.

Spannet, ulike økonomiske teorier

I spannet er det ulike hjelpemidler, teorier som økonomer benytter for å analysere jordbrukspolitikken.

Public Choice-teori

Public Choice-teori postulerer at alle har egeninteresse. Det gjelder også politikere, folk i jordbruksorganisasjoner og offentlige byråkrater. Egeninteressen er for politikere først og fremst gjenvalg. Brukernes representanter i organisasjonene er opptatt av organisasjonens ve og vel, og personlig makt og prestisje. Offentlige byråkrater ønsker store budsjetter og å beholde arbeidsplassene. Egeninteressen til de som har makt i styringssystemet påvirker utforminger av jordbrukspolitikken

Prinsipal/agent teori

Teorien postulerer at det er asymmetriske informasjoner og det har betydning for utformingen av jordbrukspolitikken. Noen har god informasjon og andre ikke. De som har gode kunnskaper og som er en del av det korporative skjermingssystemet, utnytter kunnskapene for å oppnå egne fordeler ved utformingen av jordbrukspolitikken.

Velferdsteorien

Det overordnede målet er størst mulig nytte totalt sett for landets innbyggere. For å oppnå dette er det visse forutsetninger som må gjelde. En må produsere det forbrukerne ønsker seg. Ressursene må utnyttes for å oppnå dette. Med effektiv ressursbruk i jordbruket menes at arbeidskraft, kapital og arealer brukes slik at produksjonen blir størst mulig, eller en produserer en gitt mengde med minst mulig kostnader.

Entreprenørteori

Entreprenørteori er en dynamisk markedsteori som legger vekt på å forklare hvorfor markedøkonomien fører til vekst og utvikling. Den kan brukes til å drøfte rammebetingelser som fremmer innovasjon og utvikling.

Institusjonell økonomi

En ”institusjon” oppfatter vi som en regel. Enkelte institusjoner er produktivitetsfremmende, som privat eiendomsrett. Andre institusjoner fører til lavere produktivitet. Et eksempel her er konsesjonsloven, som hjemler konsesjon og prisnedskrivning for jordbrukseiendommer. Uproduktive institusjoner utformes som regel fordi særinteressene har politisk makt og ønsker å oppnå visse særfordeler med det.

Jerntriangelet

Med jerntriangelet menes den forbindelsen det er mellom politikerne, jordbruksorganisasjoner og offentlige byråkrater. De har en del fellesinteresser ved utformingen av jordbrukspolitikken som ikke nødvendigvis faller sammen med det som gir bedre velferd for landets innbyggere.

Landbruksministeren i 2006

Landbruksminister Terje Riis-Johansen har som tidligere medlem av Norges Bondelags styre, nær kontakt med Bondelaget. Norges Bondelag har dermed god forbindelse til Landbruksdepartementet.

Bondelagslederen i 2006

Bondelagslederen, Bjarne A. Undheim pumper opp ”oljepenger” fra statskassa. Det symboliserer Bondelagets lobbyvirksomhet for å få mest mulig med subsidier til jordbruket.

Mattilsynet

Mattilsynet er underlagt tre departement:

Fiskeri- og Kystdepartementet, Landbruks- og Matdepartementet og Helse- og Omsorgsdepartementet. Mattilsynets viktigste oppgave er å sikre forbrukerne helsemessig trygg mat og trygt drikkevann.

Hayek

Vi viser her til den østerrikske økonom Friedrich A. von Hayek (1899–1992), som argumenterer for markedsøkonomi, konkurranse og individets frihet. Hayek ville åpenbart ha vært skeptisk til jordbrukspolitikken i vårt land, og vi deler hans syn.

DAGENS SITUASJON

Norsk landbrukssamvirke gir følgende beskrivelse av sysselsettingen i jordbruket og jordbrukssamvirke: Ca 60.000 bønder driver gårdsbruk. De fleste er eiere i en eller flere av landbrukssamvirkets bedrifter. Råvarer fra disse gårdsbrukene danner grunnlag for en betydelig sysselsetting i omsetning, foredling og salg av varer og tjenester. Jordbruksbasert industri har 36.000 arbeidsplasser. Samlet står jordbruket og tilhørende industrivirksomhet for ca. 98.000 arbeidsplasser, eller vel 5,0 % av den totale sysselsettingen her i landet.

Arbeidsplasser i jordbruket antall arbeidsplasser i jordbruket og jordbrukssamvirket og jordbrukssamvirket	
Bønder	60.000
Landbrukssamvirkets industri	18.200
Øvrig jordbruksbasert næringsmiddelindustri	17.800
Andre	2.000
Sum	98.000

Jordbruket produserer på kaloribasis om lag 50 prosent av den maten vi trenger. I vårt land er det dårlige naturgitte forhold og dyr arbeidskraft, og vi kan ikke produsere jordbruksprodukter til de lave prisene som er på verdensmarkedet. Med fri import av jordbruksprodukter ville den norske jordbruksproduksjonen ha blitt svært liten. Men den omfattende reguleringen innenfor det skjermede markedet gjør at produksjonen blir enda dyrere enn det som er nødvendig, og påfører konsumentene og skattebetalerne store kostnader. Det jordbrukspolitiske systemet er et komplisert og byråkratisk system med et mylder av virkemidler og markedsordninger som bare et fåtall personer har oversikt over. Bøndene har 50-60 prosent av årsinntekten til industriarbeiderne. Selv om det har vært et uttalt mål å øke bøndenes inntekt, og selv om støtteordninger, regler og overføringer har økt i omfang, har en ikke kommet nærmere industriarbeiderlønnen. For de mest kreative bøndene, som ønsker å være selvstendig næringsdrivende i vanlig forstand, er det ingen overdrivelse å hevde at reguleringene har vært en ulykke. Prisene til forbruker på norske matvarer er de høyeste i verden, ca 25 prosent over prisen på svensk mat. I tillegg betaler norske skattebetalere omkring 40 prosent av hva det koster å produsere mat i vårt land i form av mer skatt. Forutsetter vi at all mat vi trenger kan importeres til verdensmarkedspriser, kan de totale subsidiene beregnes til omkring 19 milliarder. 11 milliarder er støtte over statsbudsjettet til jordbruket, og de resterende 8 milliardene får jordbruket ved at de innenlandske produsentprisene på jordbruksprodukter er

høyere enn verdensmarkedsprisene. Sammenligner vi dette med jordbruksproduksjonens bruttoproduksjonsverdi, utgjør de totale subsidiene på 19 milliarder omkring 70 prosent av jordbrukets totale produksjonsverdi. Det kan med en viss rett hevdes at bøndene er blitt en form for ”statsansatte”. Statsstøtten på 11 milliarder er mer enn bøndenes samlede årlige vederlag til arbeid og egenkapital på 9 milliarder.

Offentlig reguleringer har begrenset bøndenes eiendomsrett. Bøndene er blitt avhengige av støtte og hjelp fra staten. De er i noen grad blitt klienter og ikke selvstendig næringsdrivende i vanlig forstand. Bøndene reguleres og kontrolleres av offentlige tjenestefolk. Gjennom konsesjons- og prisregulering er verdien på gårdsbrukene redusert. Kjøpere må ha konsesjon og er personlig tvunget til å bo på bruket i minst fem år etter eiendomsoverdragelsen. Bruk som ikke har produsert melk på flere år, har mistet retten til å selge melk. Melkekvotene er blitt omsettbare mellom gårdsbrukene og er adskilt fra eiendomsretten til gården. 60 prosent av kvotene er fritt omsettbare, med priser som er bestemt av markedet for melkekvoter. Fra 2007 er kun 50 prosent av kvotene fritt omsettbare. Bøndene, som kjøper melkekvoter i markedet, innkalkulerer alle former for støtte i kvoteprisene. Det betyr at de som skal fortsette å produsere melk betaler for all støtte til melkeproduksjonen, dette gjennom priser på melkekvotene. De som eier melkekvotene, men slutter å produsere, og isteden selger kvotene får dermed en ”fallskjerm”.

Den aller viktigste konsekvens av reguleringene av produksjonen fra jord til bord er at ressursinnsatsen ved å produsere mat i vårt land blir større. Husdyrproduksjonene er flyttet til områder i landet hvor det er dyrt å produsere. Det benyttes mer arbeidskraft og kapital enn det som er nødvendig for å opprettholde jordbruksproduksjonen i landet. Stordriftsfordelene blir ikke utnyttet. Transportkostnadene og forurensing fra jordbruket øker. Kulturlandskapet blir mindre verdifullt enn det kunne ha vært med mindre regulering og mer allsidig jordbruksproduksjon i landets beste jordbruksområder. Jordbrukspolitikken øker kostnadene i hele verdikjeden. Monopoler i samvirkebedriftene har svekket konkurransen både i foredlingsleddet og i omsetningsleddet for matvarer.

VÅRT PROBLEM

Bøndene er som regel redde for deregulering. De vet hva de har, men ikke hva de får. I andre land hvor det er blitt mer markedsøkonomi, er det svært få bønder som ønsker seg tilbake til reguleringsøkonomi. Den situasjonen som vi har i jordbruket i dag, er det egentlig ingen som har ønsket seg. Vår påstand er at vi er kommet i en situasjon som er uheldig både for bøndene, forbrukerne og skattebetalerne. For oss er det en utfordring å klarlegge hvorfor dette har skjedd. Hva er årsakene til at vi har kommet dit vi ikke ville? Hovedargumentet er at det skyldes styringssvikt. Markedsprismekanismen er erstattet med politiske tiltak. De virkemidlene som brukes har utilsiktede virkninger, som setter i gang virkemiddelkjeder man på forhånd ikke så konsekvensen av. Vi ønsker å klarlegge dette nærmere, og vi mener også å påvise at systemet er blitt komplisert og uoversiktlig slik at bare de som arbeider innenfor systemet vet hva det går ut på. Resultatet blir at jordbrukspolitikken fører til liten samfunnsmessig nytte og store kostnader. Med bakgrunn i vår analyse vil vi i den siste delen drøfte hvordan en bør utforme nye rammebetingelser for å få mer effektiv jordbruksproduksjon, der man også tar hensyn til de krav man forventer at mer internasjonal handel og en ny WTO-avtale vil innebære.

For å klarlegge den veien vi har gått, har vi noen ”kartverk” å støtte oss til. Det er de teoriene som er innenfor faget økonomi. Public Choice-teorien benytter vi for å forstå hvordan jordbrukspolitikken er blitt utformet. Denne teorien postulerer at politikere, jordbruksorganisasjoner og jordbruksbyråkrater har egne interesser som påvirker utformingen av jordbrukspolitikken. Velferdsteorien er økonomenes viktigste teori for å vurdere nytten og kostnadene som jordbrukspolitikken har for landets innbyggere, og for å klarlegge det velferdstapet som offentlige reguleringer kan føre til. Den dynamiske markedsteorien, entreprenørteorien legges til grunn for å utforme rammebetingelsene som kreves for at norsk jordbruk kan tilpasses økonomisk globalisering og en ny WTO-avtale.

WTO-forhandlingene for jordbruket omfatter tre områder: (1) Eksportstøtte, (2) markedsadgang, tollsatser som skjermer det innenlandske markedet og (3) Internstøtten, arealstøtte, dyrestøtte, velferdsordninger osv. På WTOs ministerkonferanse i Hong Kong i 2005, ble det fattet vedtak om blant annet å avvikle eksportsubsidiene for den type jordbruksprodukter som vi har eksportert innen 2013. Vedtaket trer i kraft når det er oppnådd enighet om en ny WTO-avtale. Det innebærer for eksempel at eksportsubsidier for norsk Jarlsbergost ikke er tillatt. Tollsatsene (markedsadgang) for de norske jordbruksproduktene

som skjermer det norske markedet for import fra andre land er fortsatt så høye at det er et effektivt vern mot import.

Av WTO-forhandlingene som er ført, fremgår det at mange medlemsland, blant annet flere utviklingsland, argumenterer for store nedskjæringer i nasjonal jordbruksstøtte, mens land med lite konkurransedyktig jordbruk og vanskelige produksjonsforhold argumenterer for støtte til jordbruket for å kunne opprettholde det i sitt eget land. Striden står i første rekke om hvor store reduksjoner det skal være i nivået for den handelsvridende støtten.

Støtteordningene som er underlagt produksjonsforpliktelser (blå støtte) har vært unntatt reduksjonsforpliktelser. Men det har vært forslag om å redusere disse eller fjerne dem helt.

Norge har ønsket å videreføre støtteordningene for å opprettholde mest mulig av de virkemidler og markedsordninger som benyttes i vår jordbrukspolitik. Det har vært mindre diskusjon om støtte som ikke anses for å være handelsvridende (grønn støtte). Det er enighet om at ikke - handelsvridende støtte skal beholdes. Men det har vært forslag om å kreve et tak for støttebeløpene.

Ministtermøtet i WTO i Genève i juli 2006 ble avsluttet uten resultat. Etter dette understreket den norske regjeringen at en måtte fortsette Doha-runden og framholdt at det var viktig at landene i WTO kommer fram til enighet. WTO-avtalen burde videreutvikles på en slik måte at vi oppnår moderne handelsreguleringer. Den norske regjeringen mente at det var viktig for eksport av norsk fisk og sjømatprodukter. Enighet i WTO vil gi større forutsigbarhet og sikre investering og vekst. Et moderne handelsregime vil også gi bedre regler for anti-dumping og tvisteløsning; et verktøy som Norge trenger.

Alle landene var i Genève enige om at det var viktig at Doha-runden lyktes. WTOs generaldirektør Lamy ble pålagt å gjennomføre konsultasjoner med medlemslandene i den nærmeste tiden for å finne et mulig grunnlag for løsning mellom landene. Landene var enige om at målsettingen fortsatt er å avslutte forhandlingene (Doha-runden) innen utgangen av året (2006).

Vårt utgangspunkt i denne utredningen vil være at for norsk jordbruk er det skjermingsstøtten for jordbruket som er det viktigste. Uten en tollsats som verner jordbruket mot billig import fra verdensmarkedet, vil størstedelen av norsk jordbruksproduksjon forsvinne. Selv om vi er inneforstått med at i en markedsstyrt økonomi vil bøndene ha mye større oppfinnsomhet enn

det vi vanligvis kan forestille oss, så bør en også innse at det er dyrt å produsere mat i vårt land. Det skyldes naturgitte forhold, klima og et lønnsnivå som er mye høyere enn i de landene som ønsker å eksportere sine produkter til oss.

Det er mulig å tenke seg en jordbrukspolitikk med ingen eller svært lave tollsatser hvor det gis støtte over statsbudsjettet (intern støtte) for å opprettholde jordbruksproduksjonen. Men et jordbruk i Norge, som i en globalisert verdensøkonomi er helt avhengig av bevilgninger over statsbudsjettet har etter vår oppfatning ingen framtid. En strategi for å bevare norsk jordbruk med statsstøtte som hovedbasis er lite realistisk. Utbetaling over statsbudsjettet fører til et betydelig effektivitetstap fordi det oppstår en såkalt vridningseffekt. Å opprettholde kulturlandskapet ved statsstøtte som ikke er knyttet til aktiv bruk av arealene i gravgrendte bygder er urealistisk. Det er fagfolk, politikere og jordbrukets organisasjoner som avgjør verdien av kulturlandskap ved offentlig støtte. Dette blir preget av tilfeldighet og subjektive avgjørelser og nytten for landets innbyggere blir liten. Ved statsstøtte blir bøndene en form for offentlig ansatte. Statsstøtte er dårlige virkemidler for å fremme innovasjon og entreprenørskap. Resultatet blir liten konkurranse og lite effektivitet.

I det etterfølgende vil vi argumentere for en strategi der det ryddes opp i jungelen av internstøtte, og at man følger de kravene som stilles i WTO. Det er en fornuftig strategi enten vi i nær framtid får en ny WTO-avtale eller ikke. Vi får utnyttet jordbrukets effektivitetspotensiale, økt velferden til landets innbyggere og styrket friheten og eiendomsretten til bøndene.

DET JORDBRUKSPOLITISKE STYRINGSSYSTEMET, DEN KORPORATIVE STATEN

Det jordbrukspolitiske styringssystemet vi har i dag, springer ut fra de økonomiske krisene i mellomkrigsårene. Særlig bøndenes gjeldskrise i 1930-årene har satt langvarige spor etter seg. Stordelen av lovverket som jordbrukspolitikken bygger på ble utformet i disse årene. Viktige institusjoner, mål og virkemidler kom i årene etter andre verdenskrig. Etter krigen hadde en i vårt og flere andre vest - europeiske land liten tiltro til markedsøkonomien. Men optimismen var stor når det gjaldt det som kunne oppnås ved offentlig regulering og planlegging. I de første årene etter andre verdenskrig var alle næringer offentlig regulert. Norge mottok som andre vesteuropeiske land Marshallhjelp fra USA, og for å få den, var det et krav å være medlem av OEEC (forløper til OECD). Det var en internasjonal frihandelsorganisasjon som hadde som formål å avvikle handelshindringene. For å utvikle norsk industri og skipsfart var markedsøkonomien nødvendig. For jordbruket er det annerledes. Størstedelen av jordbruksproduksjonen går til norske forbrukere. Like etter krigen bestemte myndighetene at jordbruksnæringen av beredskapmessige grunner skulle skjermes mot konkurranse fra andre land. Importvernet skjermet bøndene mot konkurranse fra utlandet og den skjermet også foredling og omsetningsledd. Importvernet skjermet ikke bare matprodusentene mot konkurranse, men også politikere, jordbruksorganisasjoner og byråkrater som fikk stor frihet til å utforme institusjoner og virkemidler. Skjerming, som til å begynne med var et kvantitativt vern for de viktigste produktene, medførte at myndighetene satte inn ulike støttetiltak og bygde opp samvirkemonopoler som ødela konkurransen på det innenlandske markedet. Styringssystemet som ble valgt for jordbruket var: Det korporative systemet. Sammen med staten skulle fagorganisasjonene i jordbruket utforme jordbrukspolitikken. Hovedavtalen for jordbruket ble vedtatt i 1950. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukerlag hadde rett til å forhandle med staten om priser og virkemidler slik at bøndene kunne få en inntekt som var rettferdig i forhold til andre grupper. Bøndenes inntekt ble sammenlignet med industriarbeiderlønn. Jordbruksorganisasjonene var medansvarlige for å gjennomføre den jordbrukspolitikken som avtalepartene var blitt enige om, og politikerne fikk et sterkt bånd til jordbruksorganisasjonene. Dermed ble bøndenes egne organisasjoner ivrige forsvarere av jordbrukspolitikken. Ordningen med markedsregulering var allerede tatt i bruk før andre verdenskrig. Samvirkeorganisasjoner fikk på hvert sitt område ansvaret for markedsregulering. Den korporative modellen henter støtten for utformingen fra de viktige elementer i blandingsøkonomien: keynesianisme, planøkonomi og velferdsstaten. Ideen med

dette systemet er at det skal utformes mål og virkemidler som både myndighetene og jordbrukets organisasjoner er enige om. Markedskreftene skal begrenses og i forhandlingene mellom myndighetene og organisasjonene skal en komme fram til en fornuftig avveining mellom ulike jordbrukspolitiske mål. Det skal utformes virkemidler som settes inn for å nå målene. På den måten skal man oppnå en utvikling som er til beste både for bøndene og konsumentene, og bedre enn det en har antatt at markedsøkonomien fører til.

Det jordbrukspolitiske styringssystemet forutsetter at bøndene ikke er i stand til å skaffe seg en brukbar inntekt på egen hånd, slik andre næringsdrivende må. Jordbrukets organisasjoner, Bondelaget og Småbrukarlaget skal forhandle med staten om priser og offentlig tiltak som kan gi bøndene en høyere arbeidsinntekt enn det som markedsprismekanismen ville ha gitt.

I det korporative systemet skal bøndene samarbeide, ikke konkurrere. Samvirkemonopolene skal utnytte stordriftsfordeler og være en motkraft til private aktører i markedet for omsetning og foredling av jordbruksprodukter. Den private eiendomsretten til gårdbrukeren begrenses og bøndenes samvirkebedrifter bygger på en form for kollektivt eierskap i omsetningsleddet. I stedet for vanlig kapitalavkastning, som er viktig for private eiere, er målet i det korporative systemet høyest mulig produktpris. Men også andre mål kan komme i tillegg til for eksempel størst mulig arbeidsinntekt til bøndene. Den korporative modellen fratar bøndene friheten til å foreta viktige individuelle valg. Samvirke er en demokratisk styreform. Flertallet i jordbruksorganisasjonene bestemmer over mindretallet og over den enkelte gårdbruker.

Jordbruksavtalen er helt avgjørende for de to jordbruksorganisasjonene Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Det jordbrukspolitiske styringssystemet består av et stort omfang av lover, regler og virkemidler. Lover og mange forskrifter krever et stort byråkrati i stat, kommuner og organisasjoner. En del er lønnet over Landbruksdepartementets budsjett. Men vi finner også jordbruksbyråkrater innenfor andre departement og i flere ulike organisasjoner. Det er vanskelig å vite nøyaktig hvor mange byråkrater det er. Det finnes ingen offentlig oversikt. Personer som arbeider mer eller mindre med jordbrukspolitiske problemer finnes i flere departement og i ulike organisasjoner og etater. Totalt sett omfatter jordbruksbyråkratiet mellom 5.000 og 10.000 personer. Vi antar at det er omkring en byråkrat for hver tiende gårdbruker. For bøndene, som selvstendig næringsdrivende, er jordbruksavtalen et tveegget sverd. De to organisasjonene, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, har vært pådrivere for å utforme lover og regler som begrenser bøndenes handlefrihet som selvstendige næringsdrivende. I alt er det ca 180.000 grunneiere i landet

med over 5 daa. Ca 50.000 gårdsbruk får støtte over jordbruksavtalen. Ca 130.000 grunneiere har ingen nytte av jordbruksavtalen. Flere av de lover og regler som Bondelaget og Småbrukarlaget har vært opptatt av å få vedtatt, har hatt negative virkninger for mange grunneiere. Det har på flere områder vært et samspill mellom jordbruksorganisasjoner og jordbruksbyråkratiet i fylker og kommuner.

I litteratur om korporative organisasjoner, fremheves det gjerne som et typisk trekk ved en organisasjon at makten gjerne forskyves i retning toppen. Den offentlige jordbruksekspertisens endrede rolle er et eksempel på dette. Etater som opprinnelig var bygget opp for å gi bøndene råd har gradvis fått i oppgave å forvalte virkemidlene i styringssystemet. For eksempel ble herredsagronomen jordbrukssjef i kommunen på 1980-tallet. Da var han ikke lenger bondens veileder, men i mange sammenhenger hans sjef i forvaltningen av naturressursene. Bonden må søke om å få gjøre det som tidligere var en naturlig del av driften, som for eksempel bygging av driftsbygning eller traktorvei, fjerning av trær og steinrøyser langs jordet. Landbruksmyndighetene bestemmer hvem som får konsesjon til å drive gårdsbruk og de kontrollerer at vedkommende som overtar bor der slik som reglene tilsier. Slike ordninger er i realiteten et kraftig inngrep i disposisjonsretten over egen eiendom.

Svekkelse av den private eiendomsretten til gårdsbrukene har foregått gradvis og med tilslutning fra bøndenes egne organisasjoner. For eksempel har Norges Bondelag fremmet forslag om at egne medlemmer med statens hjelp skal kunne få tilleggsjord til redusert pris eller oppnå større markedstilgang på bekostning av andre. Organisasjonen har gått inn for at mindre bruk skal miste allmenningsrett i skog og utmark, og vært pådriver for å beholde konsesjonsbetingelser og offentlig regulering av markedet for landbrukseiendommer: statens forkjøpsrett, personlig boplikt og maksimalpriser for gårdsbruk. Det har foregått en omfordeling av rettigheter internt mellom bøndene. De aktive bøndene får beholde produksjonskvotene, mens de passive mister retten til å levere. Videre har rettigheter blitt overført fra bønder til andre i samfunnet, for eksempel ved utvidelse av allemannsretten. Bøndene har fått liten støtte fra sine organisasjoner for å beholde eiendomsretten. Heller ikke bøndenes eget parti, Senterpartiet, har kjempet for bøndenes eiendomsrett til gård og grunn. Senterpartiet går inn for evig boplikt på gården og konsesjon ved kjøp av eiendom. Nåværende landbruksminister fra Sp går inn for en sterkere håndhevelse av dagens boplikt. På kort sikt har enkelte bønder oppnådd økonomiske fordeler gjennom å godta inngrep i eiendomsretten, blant annet ved at tapet av rettigheter er blitt kompensert ved overføringene

over statsbudsjettet. Når overføringene reduseres, er problemet for bøndene at de har mistet de rettighetene som selvstendige næringsdrivende vanligvis har.

Det omfattende byråkratiske apparatet som er bygget ut innen jordbruket vil lett kunne gjøre nødvendige snuoperasjoner vanskelig. I byråkratiske organisasjoner blir det lett et mål å forsvare det bestående, eventuelt å bygge systemet videre med ordninger som gir flere arbeidsoppgaver eller mer penger inn i systemet.

SAMRØREØKONOMI OG STYRINGSSVIKT

I årene etter den andre verdenskrig, og med krigsårene i minnet, var oppfatningen at markedssvikt var et alvorlig problem som kunne føre til økonomiske krise og arbeidsledighet. Utviklingen etter krigen har vist at styringssvikt har vist seg å være minst like alvorlig som markedssvikt. Det er myndighetenes oppgave å utforme rammebetingelsene for at markedet skal fungere. Det har myndighetene problemer med å klare. Krisene oppstår ofte fordi myndighetene utformer regler og ordninger som ødelegger markedsmekanismen. Jordbrukets korporative styringsmodell er et eksempel på dette. Utforming av jordbrukspolitiske institusjoner og virkemidler er påvirket av egeninteressen til politikere, jordbruksorganisasjonenes representanter og offentlige ansatte. Det er viktig for politikere å bli gjenvalgt. Ved offentlig støtte til bøndene kan de ”kjøpe” seg stemmer, og de legitimerer overføringene ved at det er viktig for bøndenes ve og vel.

Ved oppbygging av det jordbrukspolitiske styringssystemet har bøndenes talsmenn benyttet argumenter som var kjent ved utforming av velferdsstaten. Selv om bøndene er næringsdrivende, hevder de at bøndene hadde krav på offentlig støtte for å få en rettferdig inntekt i forhold til andre grupper. Dette er en sammenblanding av næringspolitikk og sosialpolitikk som er svært uheldig. Det er i strid med ett av velferdsteoriens hovedteoremer, som kan utformes slik: ”Inntektsfordeling og næringspolitikk bør ikke blandes sammen”.

Ønsker myndighetene en mer rettferdig inntektsfordeling, bør de hjelpe de personene som trenger det, og ikke subsidiere næringslivet og lite lønnsomme bedrifter. Det er nettopp denne sammenblanding av inntektsfordeling og næringspolitikk som er grunnlaget for jordbruksavtalen og for jordbrukssamvirket, og som fører til store effektivitetstap. I det korporative systemet er man enig om at bøndene og bøndenes samvirkebedrifter skal samarbeide, ikke konkurrere, og det skal ikke stilles krav om effektiv kapitalforvaltning. Det skal tas hensyn til flere andre mål som samvirkeiere kan være interessert i. En skal også jevne ut inntektene mellom brukene. Staten skal sikre bøndene mest mulig lik arbeidsinntekt ved å subsidiere mest de gårdsbruk som er minst lønnsomme. Argumentet om å styrke bøndenes inntekt kom også fra keynesianere som hevdet at i områder med sysselsettingsproblemer var det fornuftig å støtte jordbruket. Med støtte til jordbruket fikk en også en positiv virkning som økte sysselsetting i andre næringer i området. Denne samrøreøkonomien gjorde det mulig å skjule ineffektiv ressursbruk, og den la forholdene godt

til rette for lobbyvirksomhet. Bondelaget er kjent som en av landets fremste organisasjoner for lobbyvirksomhet.

I prinsippet ble jordbrukspolitikken utformet etter en planøkonomisk modell med mål og virkemidler. Men de jordbrukspolitiske målene var innbyrdes konfliktfylte. Internt i systemet var en uenig om vektlegging av mål, og det var alvorlige målkonflikter. Økt sysselsetting førte til lavere inntekter. Mer vekt på distriktsjordbruket øker forurensingen fra jordbruket. Politisk var det vanskelig å bli enige, og målene ble diffuse og lite konkrete. Men de var viktige for den politiske retorikken for å forsvare jordbrukspolitikken.

Den jordbrukspolitikken som ble utformet innenfor det skjermede markedet ble for en stor del drevet frem av virkemiddelkjedene. De jordbrukspolitiske målene som ble utformet i offisielle dokumenter kommer ofte i ettertid for å legitimere de virkemidlene som allerede var tatt i bruk.

I det korporative systemet er det et prinsipal/agentproblem: Noen har bedre kjennskap til jungelen av ulike virkemidler og markedsordninger enn andre. Dette utnyttes av de som har mest kunnskaper, og som til daglig arbeider innenfor det korporative styringssystemet. Jordbruksorganisasjonene og offentlig ansatte legger vekt på å fortelle at deres stilling og arbeid er svært nyttig for gårdbrukerne og for landets innbyggere. Stortinget og opinionen i landet har ikke kunnskaper nok til å kontrollere om dette er tilfelle eller ikke.

Ved den jordbrukspolitikken som ble utformet like etter andre verdenskrig, var det ingen som hadde mulighet til å forutsi teknisk utvikling med økt arbeidsproduktivitet og virkningene av det. En hadde heller ikke kjennskap til det som ble resultatet når markedsprismekanismen ble erstattet med ulike typer av virkemidler. Jordbrukspolitikkenes omfattende styringssystem var et politisk eksperiment. Virkemidlene hadde ukjente og uønskede virkninger. Bøndene var ikke lønnsinntakere, de var en form for selvstendig næringsdrivende, riktig nok med begrenset eiendomsrett. Men bøndene har egne interesser, og når markedsøkonomien erstattes med regulering, har også den "svarte økonomien" lett for å finne fram til smutthull i regelverket. Kollektive organer og byråkrater hadde problemer med å få bøndene til å gjøre det som var i strid med bøndenes egne interesser.

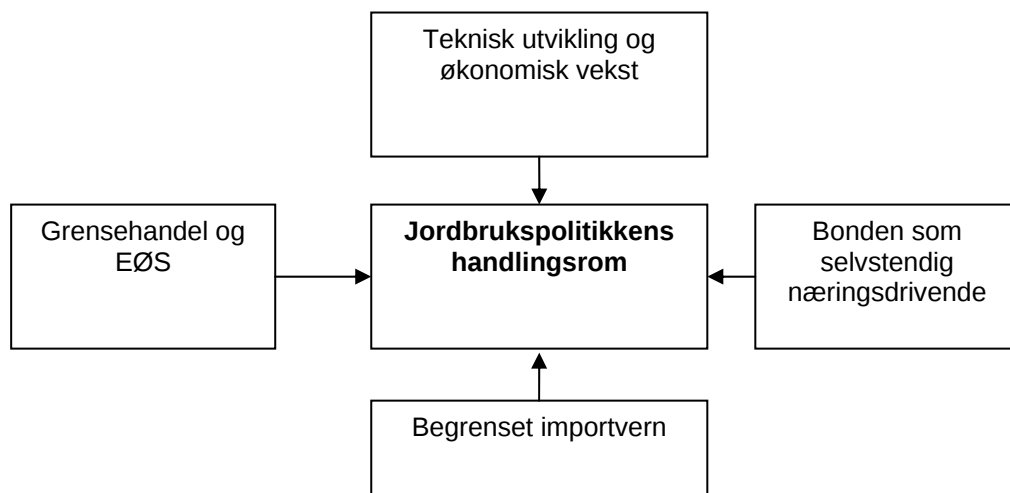
Etter hvert som velferdsteorien fikk en mer dominerende rolle blant norske økonomer, ble den jordbrukspolitiske retorikken mer tilpasset velferdsteoriens begrepsapparat. Kollektive goder ble et begrep som ble brukt for å forsvare bruk av offentlige virkemidler. Det ble også argumentert med at jordbruket hadde positive eksterne effekter som førte til markedssvikt.

Disse argumentene ble samlet i begrepet det multifunksjonelle jordbruket som omfatter: matvareberedskap, kulturlandskap og levende bygder. Det en ikke fortalte var at det innenlandske markedet vil ta vare på en vesentlig del av det multifunksjonelle jordbruket. Den innenlandske prismekanismen gir billigere mat, mindre transport og forurensing og et bedre kulturlandskap der store deler av landets innbyggere bor. Skal en drøfte nytten av ekstrasubsidier og reguleringer innenfor det skjermede markedet, må det foretas en marginal betraktning. Nyttens ved å subsidiere det multifunksjonelle jordbruket må være større enn kostnadene. En må også ta hensyn til at virkemidlene har negative eksterne effekter og at de ofte fører til mer overkapasitet, økt transport og økt forurensing av jord, luft og vann.

Den korporative staten driver lobbyvirksomhet og den politiske retorikken prøver å skjule dette. I den samrøringsøkonomien som er utviklet mellom marked og offentlig økonomi, har en ikke ønsket å klarlegge at nytten av reguleringer er liten og kostnadene store. Allerede på 1970-tallet ble det ved Institutt for landbruksøkonomi (NLH) utført et større prosjekt som viste at dersom jordbruksoverføringene i stedet ble fordelt til arbeidsplasser i alle næringer i en kommune, ville det ha en langt større effekt med hensyn til å opprettholde sysselsettingen og bosettingen i kommunene.

MULIGHETENE TIL Å STYRE UTVIKLINGEN I JORDBRUKET ER BEGRENSET

Virkningen av jordbrukspolitikken og mulighetene til å styre utviklingen blir ofte overdrevet. Ifølge Public Choice-teorien blir dette forklart ved at informasjonen kommer fra de som arbeider innenfor det jordbrukspolitiske styringssystemet, organisasjonsfolk, politikere og offentlige byråkrater. Disse har nærmest monopol på å informere. De vil gjerne framstille det slik at myndighetene har gode muligheter til å styre utviklingen og det er mye de kan gjøre for å øke velstanden i samfunnet. I virkeligheten er mulighetene til å styre utviklingen i jordbruket sterkt begrenset.



Figuren antyder hvilke faktorer som begrenser jordbrukspolitikken handlingsrom.

Begrenset importvern

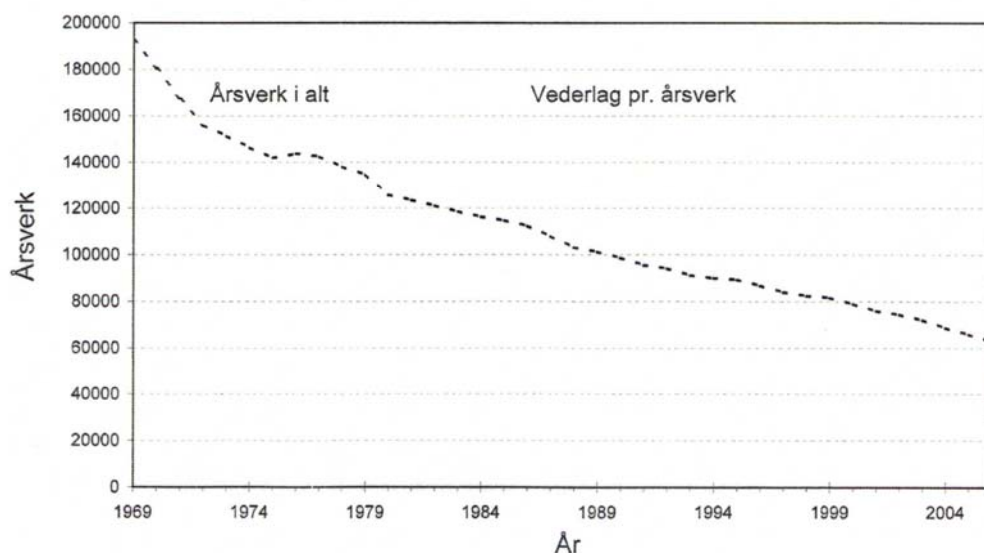
Importvernet var opprinnelig et kvantumsvern; det var ikke tillatt å importere uten tillatelse. Dette vernet ble erstattet av et tollvern med så høye tollsatser at det i stor grad virket på samme måten. Det var ikke lønnsomt å importere fordi en måtte betale høy toll for de ulike produktene. Det har endret seg noe over tiden. Tollsatsene er blitt lavere og økonomien er blitt bedre. Folk har råd til å kjøpe utenlandske varer selv om de er dyre. Det er det flere som gjør i dag, og det er ulike grunner til det. Noen ønsker et større utvalg enn det som er i norske forretninger. Enkelte mener kvaliteten på spesielle produkter i andre land kan være bedre. Mulighetene for mer import fra utlandet setter grenser for hvor mye produktpriser for

norskproduserte matvarer kan økes. Det er myndighetene tvunget til å ta hensyn til ved utformingen av støtteordningene og dette vil forsterke seg i kommende år.

Teknisk utvikling og økonomisk vekst

Rike land har et høyt bruttonasjonalprodukt per innbygger, og en liten del av den yrkesaktive befolkningen arbeider i jordbruket. I fattige land er forholdet motsatt. Det er lett å se at det er sammenheng mellom økonomisk vekst og reduksjon i jordbrukets sysselsetting.

Hovedtrenden med avgang av arbeidskraft som følge av økonomisk vekst er den samme i de fleste industriland. Vi finner det i land med ulike naturgitte forhold og med forskjellig jordbrukspolitik.



Figuren viser antall årsverk i jordbruket

Antall årsverk i jordbruket er bestemt av etterspurt produktmengde og hvor mye som produseres per årsverk, arbeidsproduktiviteten. Samlet sett har matvarene lav pris- og inntektselastisitet. Det betyr at om innbyggernes inntekter øker og produktene blir billigere, er det begrensede muligheter for å omsette mer. Folk spiser ikke så mye mer om maten blir billigere. Nytt teknisk utstyr og bedre dyre- og plantemateriale øker arbeidsproduktiviteten. Det trengs færre sysselsatte i jordbruket for å produsere den maten som landet trenger. I et samfunn med økonomisk vekst øker alternativverdien til arbeidskraften som er i jordbruket. Det blir mer lønnsomt å erstatte arbeidskraft med kapital. Det er et samspill mellom økt inntekt i andre næringer og avgang av arbeidskraft fra jordbruket. Figuren ovenfor viser denne tunge trenden med færre sysselsatte i norsk jordbruk for perioden 1969 til 2004.

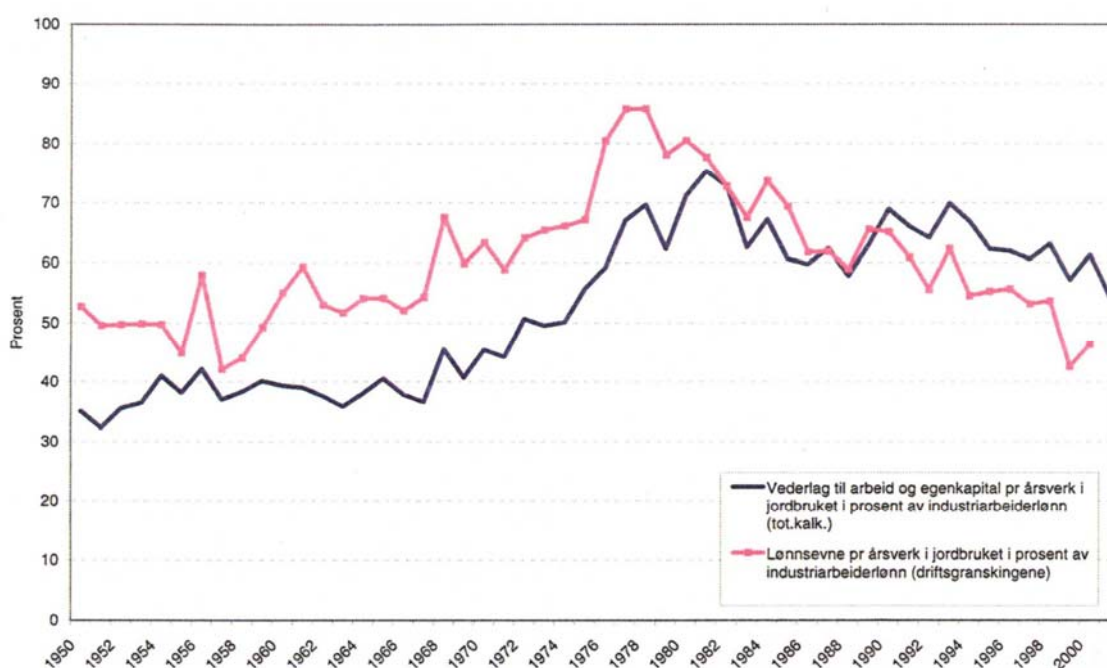
Ingen demokratiske land har klart å stoppe avgangen av arbeidskraft fra næringen. Det jordbrukspolitiske styringssystemet har svært begrenset mulighet til å påvirke den innenlandske etterspørselen etter mat, teknisk utvikling og arbeidskraftens alternative verdi. Det hjelper lite om jordbruksorganisasjonene er medansvarlig for jordbrukspolitikken, og har sterke ønsker om å bevare sysselsettingen. Jordbrukspolitikkerne kan bare i begrenset grad styre teknisk utvikling og påvirke arbeidsproduktiviteten.

Med opptrappingsvedtaket som økte overføringene i betydelig omfang på 1970-tallet, ble det i vårt land gjort et forsøk på å redusere avgangen av arbeidskraft i jordbruket. Virkningen av dette ser vi på figuren. Flere milliarders økning i overføringene over en 6 års periode framkommer som en liten sleng på kurven fra 1974 til 1979. Etter at den offentlige støtten var kommet opp på et høyere nivå og ikke fortsatte å øke, fortsatte den årlige avgangen av arbeidskraft. Politisk var det ikke mulig å fortsette å øke overføringene som skapte problemer med overproduksjon og overkapasitet. Mer innsats av arbeidskraft og investert kapital hadde liten og ingen samfunnsmessig nytte. Mer arbeidskraft i jordbruket fører ofte til negativ verdistigning. Det er ikke mulig å øke produksjonen og flere sysselsatte øker kapitalkostnadene.

Bonden som ”selvstendig næringsdrivende”

I jordbruksforhandlingene er det bondens årsinntekt det forhandles om, men i virkeligheten har resultatet av forhandlingene bare en kortsiktig inntektsvirkning. En kan ikke gjennom reguleringer og støttetiltak påvirke bøndernes årlige arbeidsinntekt over en lengre periode. Jordbrukets inntektsteorem kan formuleres slik: ”Den enkelte bonde bestemmer selv den minimumsinntekten han er fornøyd med.” Bøndene foretar selv viktige valg som påvirker årsinntekten. Bøndene bestemmer for eksempel de prisene de er villig til å betale for fritt omsettbare melkekvoter. Bonden fatter beslutninger om produksjonsmengde og ressursinnsats. Det aller viktigste er at bøndene selv avgjør om de vil være gårdbrukere eller ikke. Økes subsidiene og produktprisene blir høyere, blir den årlige avgangen fra næringen mindre. Økt produksjon og flere sysselsatte reduserer årsinntekten. Bøndernes valg avgjør en minimumsinntekt som de godtar. Minimumskravet er det kravet de stiller til årsinntekt for å fortsette som gårdbrukere. Med unntak av virkningen av opptrappingsvedtaket fra 1974 til 1984, har bøndernes årsinntekt fra eget arbeid og egen kapital vært mellom 55 og 65 prosent av vanlig industriarbeiderinntekt, se figuren nedenfor. Prosentene forteller at bøndene er

villige til å arbeide i jordbruket for et vederlag per årsverk som er vesentlig mindre enn det industriarbeidere oppnår. Ved at denne prosentsatsen holdes om lag på samme nivå over tiden, vil avstanden, målt i kroner mellom bøndenes inntekt og industriarbeiderens lønn øke. Dette er beregnet på grunnlag av gjennomsnittstall. Det finnes en betydelig variasjon, men bare 4 prosent av bøndene har næringsinntekt over 400.000 kr i året. Erfaringer fra vårt og andre land har vist at myndighetene gjennom offentlig støtte og jordbrukspolitiske virkemidler ikke klarer å gi bøndene en annen inntekt enn den minimumsinntekt den enkelte bonde selv godtar. Den jordbruksavtalen vi har i vårt land har liten betydning med hensyn til å øke bøndenes inntekt.



Figuren viser jordbrukets vederlag til arbeid og egenkapital, sett i forhold til industriarbeiderlønn (1950-2001).

Figuren ovenfor er beregnet ut fra årsinntekt fra bøndenes arbeid på gårdsbruket. Bondefamilien har flere inntektskilder. Sammenligner man den totale årsinntekten til gårdbrukerfamilien med familieinntekten til lønnsinntakere, får en et helt annet resultat og bilde av bøndenes inntekt sammenlignet med andre grupper i samfunnet. Den ene av ektefellene har ofte arbeid utenom bruket, og det kan være flere forskjellige former for sideyrker og kapitalinntekter. (Se tabellen nedenfor). Familiens inntekter, årlig gjennomsnittsinntekt, for bøndene og lønnsinntakere er omlag like store. Myndighetene klarer ikke å gi bøndene jevnstilling med andre grupper i samfunnet. Men det klarer bøndene selv uten hjelp av politikere og byråkrater. De øker årsinntekten ved å skaffe seg både

lønnsinntekter og forretningsinntekter fra annen virksomhet ved å skaffe seg arbeid i sideyrker. I gode tider er den enkelte bonde svært flink til å kompensere dårlig inntekt i jordbruket med høyere inntekt fra sideyrker utenfor bruket.

Jordbruksfamiliens årsinntekt i 1000 kroner

År	Jordbruk	Arbeid og forretningsinntekt i alt
1995	195	375
2001	210	478

Kilde: Driftsgranskningene i jordbruket

GRENSEHANDEL OG EØS-AVTALEN

EØS – avtalen omfatter ikke jordbruksnæringen, men den får likevel betydning for jordbruket. EØS-avtalens Protokoll 3 omhandler handel med industrielt bearbeidede jordbruksvarer. Vi snakker her om brødvarer, sjokolade, iskrem, frossenpizza, supper og sauser osv. Disse varene er omfattet av en egen ordning (RÅK-ordningen). Det generelle prinsippet i denne ordningen er råvarepriskompensasjon, derav navnet RÅK, som innebærer at tollsatsene på RÅK-varer kun skal utligne råvareprisforskjellen mellom Norge og EU. Industrielementet skal ikke være tollbeskyttet. Disse tollsatsene er betydelig lavere enn de ordinære som er bundet i WTO. Med andre ord, ”tollsatsen” på kjøtt er vesentlig lavere når kjøttet ligger på en importert pizza enn om kjøttet importeres som kjøtt. Siden tollsatsene på RÅK-varer er bundet i EØS-avtalens Prot. 3. og over tid er blitt redusert, er prisutviklingen på jordbruksråvarer i Norge og EU av vesentlig betydning for konkurransekraften for norske RÅK-varer.

RÅK -industrien er derfor utsatt for en reell internasjonal konkurranse på det norske markedet, noe også importstatistikken viser. De ti siste årene har importen av RÅK-varer økt med nærmere 100 prosent. Markedet for RÅK-varer er i vekst og utgjør omlag 1/3 av den samlede omsetningen av nærings- og nytelsesmidler. Norsk RÅK - industri er derfor en betydelig avtaker av norske jordbruksråvarer. Eksempelvis knyttes 15 prosent av norsk melkeproduksjon til RÅK-vareproduksjonen og tilsvarende ca. 70 prosent av norsk matkornproduksjon.

Folk reiser til utlandet på handletur. Særlig med Sverige foregår det en betydelig grensehandel. I Sverige er matvarene mellom 25 og 30 prosent billigere enn i vårt land og de siste årene har det stort sett vært en økning i grensehandelen mot Sverige, blant annet av matvarer som kjøtt og ost. I 2001 ble merverdiavgiften på matvarer senket til 12 prosent, dvs. vi fikk samme sats som i Sverige. Hensikten med dette tiltaket var å bidra til lavere matvarepriser og en redusert handelslekkasje til Sverige og Danmark. Selv om dette førte til at forbruksprisene gikk ned med vel 9 prosent som forventet, fortsatte grensehandelen å vokse. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet i 2005 ble det vedtatt å redusere merverdiavgiften på matvarer med ett prosentpoeng til 11 prosent. Denne blir for 2007 økt til 13 prosent.

Økt grensehandel reduserer avsetningsmulighetene for norsk jordbruk og det begrenser mulighetene for å ta ut en større del av bøndenes inntekt ved å øke prisene på norsk mat. Med høye priser på norske jordbruksprodukter må en forvente at grensehandelen vil øke i kommende år.

VIRKEMIDDELKJEDER

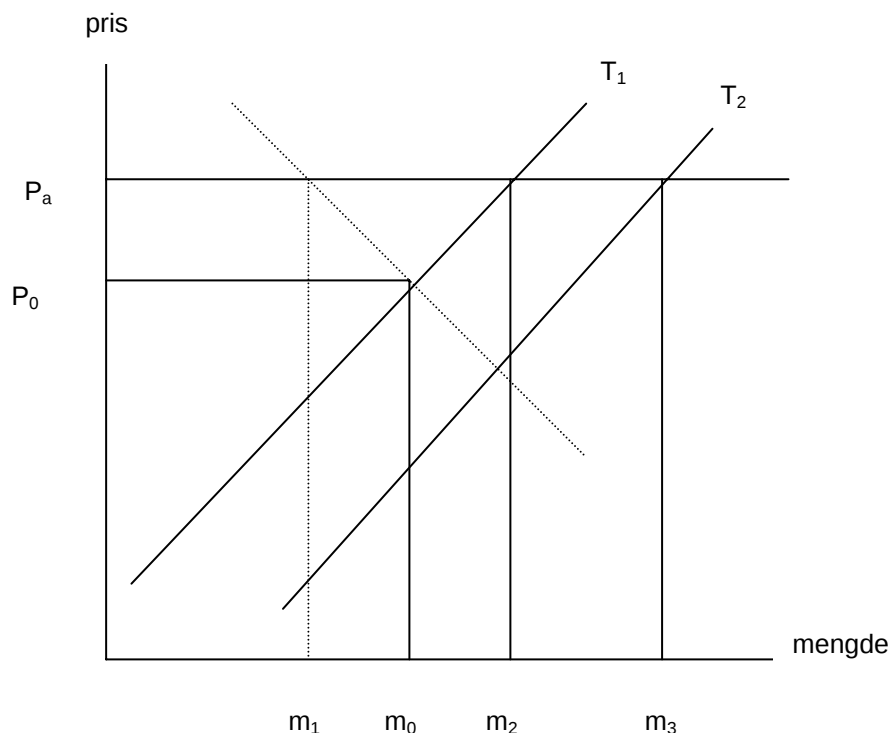
Jordbrukspolitikken ble utformet i årene etter andre verdenskrig i en tid med liten tiltro til markedsøkonomien. På den tiden var mange av økonomene i vårt land, keynesianere eller planøkonomer, med sterk tiltro til offentlig regulering. Myndighetene, sosialdemokratiet, antok at ved hjelp av offentlige institusjoner og virkemidler var det mulig å styre utviklingen slik at det ble et bedre samfunn å leve i. Men virkeligheten ble noe annet enn forventet. Det var ikke enkelt å erstatte markedspriser med andre virkemidler. En av årsakene var at virkemidlene hadde utilsiktede virkninger. Satte man inn ett virkemiddel måtte snart enda et brukes for å rydde opp i den uønskede virkningen som det første virkemiddelet hadde skapt. Men også det andre virkemiddelet hadde utilsiktede og uønskede virkninger og dermed ble man nødt til å fortsette. Virkemiddel avlet virkemiddel. På denne måte oppstod det virkemiddelkjeder med flere forgreininger. Det jordbrukspolitiske styringssystemet med politikerne, jordbruksorganisasjonene og offentlige byråkrater var opptatt av å beholde arbeidsplasser og posisjoner, og bygde opp et forsvar for jordbrukspolitikken. Reguleringsøkonomien nådde et høydepunkt med 150 ulike virkemidler. Det er blitt redusert noe og er nå omkring 100.

Hovedproblemet med jordbrukspolitikken i vårt og de fleste industriland, skyldes at markedsprisene er satt ut av funksjon. Det vil vi beskrive med etterfølgende figur. Figuren viser overproduksjonen med en administrativ pris. Den administrative prisen er fastsatt i jordbruksavtalen, og markedsprismekanismen er satt ut av funksjon.

Den administrative prisen er P_a . E er etterspørsel på det innenlandske markedet. T_1 er tilbudet når den administrative prisen P_a innføres. Prisen som gir likevekt i markedet er P_0 . Med en administrativ pris P_a , tilbyr produsenten mengden m_2 , men konsumentene ønsker ikke å kjøpe mer enn m_1 til prisen P_a . Vi får et overskudd som er lik $(m_2 - m_1)$.

T_2 er en ny tilbudskurve som skyldes at det skjer en teknisk utvikling som senker kostnadene. Med en rigid administrativ pris, øker teknisk utvikling overproduksjonsproblemene. Teknisk utvikling omfatter nye maskiner, bedre redskaper, høye avlinger per dekar og høy avdrått per dyr. Dette øker arbeidsproduktiviteten som er antydnet på figuren med et skift i tilbudskurven fra T_1 til T_2 . Dermed blir overproduksjonsproblemet enda større. Overproduksjonen blir $(m_3 - m_1)$. Administrative priser, som var høyere enn markedsprisene, fører til overproduksjon. Det

starter en prosess. Markedsregulering blir nødvendig. Markedsreguleringen fjerner overskuddsproduktene fra det innenlandske markedet og produktprisene til bøndene øker.



Figuren viser overskuddet av jordbruksprodukter ved administrativ pris og teknisk utvikling

Tilsvarende overskuddsproblem er kjent fra flere land. Men overskuddsproblemet er særlig vanskelig i vårt land der målprisene (administrativ pris) fastsettes i jordbruksavtalen som er en form for administrative priser. Den politisk uttalte hensikten med jordbruksavtalen er å gi bøndene en høyere inntekt enn det som markedsprismekanismen vil gi.

Den administrative prisen starter en virkemiddelkjede som får konsekvenser for utviklingen av virkemiddelsystemet. En del av dette systemet er kalt for markeds- og produksjonsregulering. Først har man økt prisen og produksjonen blir for stor. Deretter må andre midler settes inn for å fjerne produktene. Midlene til markedsregulering hentes fra Omsetningsfondet, det gis for eksempel støtte for å dumpe produktene på verdensmarkedet. En betaler både for å øke produksjonen og for å redusere den. Dette er et såkalt gass/brems system som er svært ressurskrevende. Flere land har forsøkt å løse overskuddsproblemet på samme måten som vårt land ved å dumpe produkter på verdensmarkedet. Det ødelegger det

internasjonale markedet for jordbruksprodukter. Felles handelsregler, som er hensikten med WTO, er nødvendig for å rydde opp i dette.

På 1950-tallet tok man i bruk den såkalte kanaliseringspolitikken som regulerte prisforholdet melk/korn. Prisene på melk og korn ble fastsatt slik at det ble mer lønnsomt å produsere husdyrproduktene i utkant-Norge, og det ble mindre lønnsomt å produsere husdyrprodukter i de beste jordbruksdistriktene; her overtok kornproduksjonen. Med disse tiltakene ble det mindre produksjon av husdyrprodukter, men heller ikke dette var tilstrekkelig for å løse overskuddsproblemet. En ny virkemiddelgrein med ”produksjonsuavhengige virkemidler” ble nødvendig. Med produksjonsuavhengige virkemidler, arealstøtte og støtte per dyr kunne staten subsidiere bøndene uten at produksjonen økte like mye som med prisstøtte. De produksjonsavhengige virkemidlene ble differensiert etter størrelsen på brukene og etter geografiske distrikt. Støtten per produsentenheter er størst for småbruk i de dårligste jordbruksområdene. De store brukene i de beste jordbruksområdene får minst støtte per produsert enhet. Virkemiddelkjeden forgreinet seg inn i melkemarkedet, korn- og kraftfôrpolitikken, eiendomsmarkedet, samvirket og videre til bygdeutviklingsmidler (Innovasjon Norge). Bygdeutviklingsmidlene omfatter ulike typer av virksomhet også utenom tradisjonelt jordbruk, for eksempel virkemidlene til Innovasjon Norge. Men også Innovasjon Norges virkemidler kan ha uønskede virkninger. Støtten kan bidra til å ødelegge markedet for etablerte bedrifter med samme produksjon.

Tidligere har flere land hatt en jordbrukspolitikk som ligner vår. Maten ble dyr og det ble store offentlige utgifter. Offentlige utgifter førte til underskudd på statsbudsjettene som myndighetene var nødt til å gjøre noe med. Krisen i økonomien tvang dem til å foreta store forandringer. I vårt land har utviklingen vært en annen. Vi fant store mengder med olje i Nordsjøen. Den norske staten ble rik, og denne rikdommen var det mange som ville ha en del av. Representanter fra det korporative jordbrukssystemet presset hardt på for at jordbruksnæringen skulle få bedre vilkår. Den 1. desember 1975 fikk vi det såkalte ”opptrappingsvedtaket” i Stortinget. Vedtaket skjedde på grunnlag av et benkeforslag fra formannen i Stortingets jordbrukskomité, Berge Furre fra SV. Ved å øke overføringene fra staten ønsket en både å styrke bondens inntekt og styrke sysselsettingen i distriktjordbruket. Forslaget gikk ut på å øke årsinntektene til bøndene fra 60 prosent av industriarbeiderlønn til den ble lik industriarbeiderlønnen. Konsekvensene av vedtaket var ikke utredet og personer som tidligere hadde arbeidet med overskuddsproblemet stilte seg uforstående til det som skjedde i Stortinget. Var det virkelig mulig å se helt bort fra jordbrukets overskuddsproblem?

Det innenlandske markedet for husdyrprodukter hadde før Stortingsvedtaket i hovedsak full dekning, og i melkeproduksjonen var det overproduksjon. En av dem som stilte spørsmålet var Stortingsmann og formann i Norges Bondelag, Halvor Eika. Stortinget vedtok opptrappingen som skulle skje over en 6-årsperiode. Resultatene kjenner vi. Da jevnstilling nesten var nådd omkring 1979, ble en klar over konsekvensene. I noen få år var bondens inntekt nær oppe på industriarbeidernivå, deretter kom nedturen. Etter fire-fem år var en tilbake på samme nivå som tidligere. Bonden hadde i gjennomsnitt omkring 60 prosent av industriarbeidernes lønn. Det største eksperimentet som har vært gjort i norsk jordbrukspolitikkk viste seg å være fullstendig mislykket. Det var ikke mulig å holde bøndernes inntekt på nivå med industriarbeiderne over en lengre periode. Det ville ha krevd vedvarende økning i statsstøtten, og dette hadde igjen ført til en ytterligere oppbygging av overkapasitet i en næring som allerede hadde overproduksjon av husdyrprodukter.

Opptrappingen på slutten av 1970-tallet hadde økt ressursinnsatsen i jordbruket og overproduksjonsproblemet utløste krav om produksjonskvoter for melk, lyst kjøtt og egg. Med kvotene kunne en tildele bøndene en høyere inntekt uten at produksjonen økte. Dette fikk særlig stor betydning for melkeproduksjonen. Her ble produksjonskvotene innført i 1983. Nå var det mulig å gi bøndene en høyere inntekt uten at produksjonen økte. Men også denne typen av virkemidler viste seg å kreve nye tiltak. Den umiddelbare virkningen av melkekvoter var god økonomi for de som produserte melk. For de som hadde kvoter ble det gode tider. Det skapte misnøye: "Melkeadelen" ble et begrep. For de som hadde sluttet å produsere melk og som mistet retten til melkeproduksjon ble misnøyen svært stor.

Myndighetene så faren ved at den gode økonomien i melkeproduksjonen skulle forsvinne med høyere eiendomspriser etter hvert som neste generasjon overtok gårdsbrukene. Verktøyet for å regulere eiendomsprisene var på plass ved Konsesjonsloven av 1974. Virkemiddelkjeden forgreinet seg inn i eiendomsmarkedet. For alle eiendommer som ble solgt ut av familien, krevde myndighetene konsesjon og at eiendomsprisen skulle være lavere enn markedsprisen.

Men problemet for melkeproduksjonen var ikke løst. Systemet ble altfor rigid. En kunne ikke fryse melkekvotene til brukene, samtidig som en satte inn virkemidler som en med hjemmel i Konsesjonsloven bremsset på omsetning av gårdsbrukene. Melkekvotene måtte være omsettbare. Med denne erkjennelse starter en ny virkemiddelgrein. Dette ble en grein for utviklingen i omsetningssystemet for melkekvoter. Men offentlig tildeling av kvoter virket svært urettferdig. Noen fikk lov til å produsere melk, og kvotene som var gratis eller ble

omsatt til lav pris var en gavepakke til noen utvalgte. Dette kunne heller ikke fortsette. For å løse problemet var en nødt til å gå over til fritt omsettbare kvoter der markedsprismekanismen bestemmer. Kvotekomsetningen endret seg fra å være offentlig regulert til at størstedelen av melkekvoteene omsettes fritt. I dagens situasjon er 60 % av melkekvoteene fritt omsettbare innenfor nærmere avgrensede geografiske områder. Kvotekområdene er fylkene, med unntak av Østlandet, der de fire fylkene Akershus, Oslo, Vestfold og Østfold er ett område.

Opprinnelig startet reguleringen med at den innenlandske markedsprismekanismen for jordbruksprodukter ble satt ut av funksjon. Administrative produktpriser og offentlige regulerte eiendomspriser skulle sikre bøndene den årsinntekten myndighetene mente bøndene hadde krav på. Men overproduksjonsproblemet økte, markedsregulering og ulike støtteordninger ble prøvd. Med innføring av melkekvote var det en utbredt oppfatning at en hadde nådd det ønskede resultatet. Men kvotesystemet fungerte heller ikke som en hadde ventet. Fritt omsettbare kvoter tvang seg fram. Igjen er det markedets prismekanisme som bestemmer bøndenes inntekt. Nå var det ikke produktprisene som ble bestemt i markedet, men prisen på melkeknoten. Virkemiddelkjeden har gått i ring. Markedsprismekanismen hadde igjen blitt innført, riktignok med en rekke støtteordninger med i systemet. Resultatet er at administrative priser, regulerte eiendomspriser og ulike støttetiltak er til liten nytte for å øke inntektene i melkeproduksjonen. Forventede melkepriser, og alle støttetiltakene, blir kalkulert i kvoteprisen. Kjøperen som fortsetter å produsere melk, betaler ved kvoteprisen for alle forventede subsidier. Det er støtte per ku, støtte per dekar, investeringsstøtte til bygninger og sosiale tiltak som ferie og fritid. Den som slutter å produsere melk får en pris for melkeknoten som kan oppfattes som en "fallsjerm". Debatten i pressen om melkekvoteene viser at en internt i det jordbrukspolitiske systemet er blitt forvirret. Noen vil fortsette å liberalisere, mens andre vil tilbake til mer offentlig byråkrati.

Vi er kommet i en situasjon ingen tenkte seg da en startet med administrative priser som ødelegger markedsprismekanismen. Det finnes neppe noen som vil hevde at den situasjonen som vi nå er kommet til er noe som de styrende organer har ønsket og villet.

Ved at 40 prosent av melkekvoteene omsettes til fast pris, lavere enn markedspris og 60 prosent omsettes til markedspris, har kvotesystemet liten nytte når det gjelder å gi melkeprodusentene en høyere årsinntekt enn det markedet ville ha gitt. Kvotene omsettes innenfor avgrensede geografiske regioner, og dermed påvirker kvotekomsetningen den geografiske fordelingen av melkeproduksjonen. Innen disse regionene er det geografiske

differensierte støttetiltak som påvirker omsetting og prisene på melkekvotene. Støttesystemet er utformet slik at de dårlige naturgitte områdene har fordeler. Det betyr at melkeproduksjonen med fritt omsettbare kvoter på fylkesnivå blir allokert i større grad til de marginale jordbruksområdene innenfor det enkelte fylke. Geografisk differensiert støtte og den geografiske omfordeling som melkekvotene fører til, øker produksjonskostnadene. Dette blir også forsterket ved at enkelte kommuner, særlig de rike "kraftkommunene" har en tendens til å drive sin egen jordbrukspolitikk ved ekstra støtte til gårdsdrift på ulike måter. Det er liten grunn til å anta at kraftkommunene har komparative fortrinn for melkeproduksjon. Men noen av disse kommunene støtter kjøp av melkekvoter for å beholde mer av melkeproduksjonen i kommunen.

Det mest alvorlige med dagens situasjon er at virkemiddelsystemet har ført til at det opprinnelige overproduksjonsproblemet er blitt et overkapasitetsproblem. Med økte subsidier øker ressursinnsatsen og kostnadene i jordbruket øker. Virkemidlene har omgjort overproduksjonsproblemet til et overkapasitetsproblem. Det benyttes mye mer arbeidskraft, kapital og arealer enn det som er nødvendig for å opprettholde produksjonen. Det er blitt mye dyrere å produsere mat i vårt land enn det som er nødvendig. Subsidiene til jordbruket over statsbudsjettet er på om lag 11 milliarder. Det er mer enn bøndernes årlige vederlag til egen arbeidskraft. Når subsidiene er større enn vederlaget til kapital og arbeidskraft betyr det at det ikke er noe samfunnsmessig verdiskaping i næringen. Representanter for den korporative staten prøver å forsvare dette. Retorikken er endret. I planøkonomiens storhetstid var målsettingene et godt begrep. Etter at velferdsteorien har overtatt er begrepsbruken endret. Målene er blitt til kollektive goder og positive eksterne effekter som tillegges jordbruket. Men et konglomerat av virkemidler og overkapasitet kan ikke forsvares med kollektive goder og eksterne effekter. Frem til nå kan det likevel se ut som den korporative staten har lyktes med den politiske retorikken. Det skyldes at opinionen mangler kunnskaper om det jordbrukspolitiske systemet. Det er få utenfor det jordbrukspolitiske styringssystemet som har kunnskaper nok til å komme med kritikk. De som er i systemet, politikere, byråkrater og organisasjonsfolk, forsvaret det ut fra egne interesser. De er redde for å miste prestisje og arbeidsplasser.

KORN- OG KRAFTFÔRPOLITIKK

Korn/kraftfôrpolitikken er en viktig del av den såkalte kanaliseringspolitikken som ble satt i verk for å redusere overskuddet av husdyrprodukter, men som etter hvert ble begrunnet ved å opprettholde sysselsetting og bosetting i distriktene. Ved endringer i kornpolitikken i 2001 ble det innført målpriser for ulike kornslag og Felleskjøpet fikk ansvaret for markedsregulering i tilfelle det ble overskudd av norsk korn. Størstedelen av det kornet som blir produsert brukes til kraftfôr og en mindre del blir brukt til matkorn. Med korn- og kraftfôrpolitikken ønsket en blant annet å sikre at den kraftfôrkrevende husdyrproduksjonen i hovedsak er basert på norsk korn. Korn - og kraftfôrpolitikken har også gått ut på at pris på kraftfôr til fôr skal være tilnærmet den samme uansett hvor i landet husdyrholdet foregår.

Høye målpriser fører til at husdyrproduktene blir dyre. Det øker faren for mer grensehandel. For å hindre det, subsidieres alt norsk korn med omkring 34 øre per. kg; det såkalte nedskrivningsbidraget. Det gir billigere kraftfôr og lavere priser på husdyrproduktene. Med nedskrivningsbidraget oppnår en også at det blir relativt mer lønnsomt å drive med kraftfôrkrevende husdyr i distriktene. Nedskrivningsbidraget dekker en vesentlig del av kostnadene ved kraftfôrindustriens foredling av korn til ulike kraftfôrblandinger. For kornbonden i de sentrale deler av landet som også driver med kraftfôrkrevende husdyr, blir det lønnsomt å selge korn og kjøpe tilbake kraftfôr. Husdyrproduksjon basert på kraftfôr i distriktene blir mer konkurransedyktig. Det blir også forsterket ved at det gis frakttilskudd til korn som produseres på Østlandet og fraktes til områder med underskudd av korn.

Nedskrivningsbidraget har flere uheldige sidevirkninger. Det fører til at det blir mindre lønnsomt med hjemmemaling av korn til kraftfôr. Nedskrivningsbidraget bidrar til å øke transportkostnadene på korn, kraftfôr og andre driftsmidler. Det blir også mer transport på melk og kjøtt som transporteres i større grad fra dal- og fjellbygdene og til de sentrale byområdene på Østlandet. Økt transport fører til mer forurensing. Forurensingen av jord, luft og vann øker også ved konsentrasjon av husdyr og husdyrgjødsel i distriktene og mer åpen åker - og monokultur i de beste jordbruksområdene. I våre naboland er en stor del av kraftfôret laget av bøndene selv, med lavere kostnader, mindre transport og mindre forurensing.

REGULERING AV EIENDOMSMARKEDET

Gjennom å vedta lover og regler om konsesjonsplikt, forkjøpsrett, bo- og driveplikt og ved å regulere eiendomsprisen, ønsker myndighetene å styre utviklingen i landbruket. Det offentlige ønsker både å styrke bosettingen og å bruke lovverket til å utvikle større og mer konkurransedyktige enheter. Disse målene vil ofte være i konflikt med hverandre. Det blir forvaltningens oppgave å velge om brukene skal opprettholdes som selvstendige enheter eller brukes som tilleggsjord. Uavhengig av det som skjer med eiendomsstrukturen foregår det en utvikling mot større og færre driftsenheter. Lave eiendomspriser gjør at det blir relativt mer lønnsomt å leie bort jorda enn å selge den. Bedre kommunikasjon og flere arbeidsplasser i kommunesentra øker muligheten for pendling. I flere tilfeller blir gården opprettholdt som bosted og eieren arbeider i byen eller i tettsted.

Regulering av eiendomsomsetningen stopper ikke de tunge trendene som er bestemt av teknisk og økonomisk utvikling. Offentlige reguleringer av eiendomsmarkedet med konsesjon, forkjøpsrett (er nå fjernet) og boplikt fører til at endringene kommer senere enn de ellers ville ha gjort. Den offentlige regulering av eiendomsmarkedet har også utilsiktede virkninger. Lovgiveren har i stor grad vært opptatt av hvem som får kjøpt eiendommene og til hvilke betingelser. I mindre grad har en tatt hensyn til potensielle selger og de som driver brukene. Lovens negative virkning som følge av boplikt og lavere eiendomspris blir det ikke tatt hensyn til.

Et problem for myndighetene, som ønsker å styrke bøndernes arbeidsinntekt, er at subsidiene forsvinner i høye eiendomspriser. Myndighetene setter inn tiltak for å unngå dette. Det juridiske grunnlaget for å regulere eiendomsprisen er gitt i Konsesjonsloven av 1974. Det gis ikke konsesjon for å kjøpe en eiendom dersom den avtalte eiendomsprisen mellom kjøper og selger er høyere enn det myndighetene mener er ”en forsvarlig samfunnsmessig pris”.

Eiendomsmarkedet reguleres ved at Landbruksdepartementet i rundskriv angir den kalkulasjonsrenten som skal legges til grunn ved beregning av eiendomsprisen. Den kalkulasjonsrente som skal benyttes er høyere enn den som gjelder i markedet. Det medfører at eiendomsprisen som godtas for å få konsesjon på en eiendom blir lavere enn prisen i et fritt marked.

Bondelaget var den fremste forkjemper for å innføre konsesjon og prisregulering på gårdsbruk. Konsesjonsloven av 1974 innebærer det sterkeste inngrep i bøndernes eiendomsrett

i moderne tid. Staten fikk forkjøpsrett på eiendommer som var på salg. Dette er nå fjernet, noe Bondelaget var sterk motstander av. Bondelaget gikk også inn for å begrense eiendomsretten ved at det ble krav om personlig boplikt i 5 år. Det senket eiendomsprisen og tvang kjøper til personlig å bo 5 år på bruket. Noe som kan være vanskelig på mindre bruk i områder med dårlige sysselsettingsmuligheter. Boplikt i 5 år gjelder for alle også ved overdragelse til nære slektninger.

Hayek og andre økonomer innen den østerrikske skole fremholder at en organisasjon alltid begrenser friheten til sine egne medlemmer. Det er det som skjer i jordbruket. Norges Bondelag og jordbrukets samvirkeorganisasjoner ønsker ikke en fri bondestand hvor bøndene er selvstendig næringsdrivende i vanlig forstand, og konkurrerer seg imellom. Jordbrukets egne organisasjoner begrenser bøndenes frihet. Dette har nåværende bondelagsleder gitt klart uttrykk for.

I Norge blir størstedelen av landbrukseiendommene omsatt innenfor familien. Mellom 80 og 90 % er overdragelser mellom nære slektninger. Odelsloven er årsaken til det. Odelsloven med åsetesrett gir den som overtar eiendommen ved arveoppgjør, reduksjon i eiendomsprisen på mellom 10 og 30 %. Konsesjonsloven gjelder ved salg ut av familien. Mange familier er opptatt av å holde gården i familien, og den lave prisen ved salg ut av familien gjør at de fleste oppfatter at salget fører til et betydelig tap. Det ønsker de å unngå ved å beholde eiendommene i familien.

Bo- og driveplikt ble hjemlet både i Odelsloven og Konsesjonsloven i 1974. Ved odelsløsning er bo- og driveplikten ti år, ved annen overtakelse fem år. Boplikten er personlig og gjelder hele året. Det viste seg at det blir helt umulig for myndighetene å kreve at driveplikten skulle knyttes personlig til brukets eier. Driveplikten ble forandret i 1995. Denne kan nå oppfylles ved at jordbruksarealene blir leid bort som tilleggsjord til annen jordbrukseiendom i minst ti år, dersom dette fører til "driftsmessige gode løsninger" Det betydde i realiteten at den personlige driveplikten falt bort for de fleste.

De utilsiktede og svært uheldige virkningene av reguleringen, makspriser og boplikt, er at det påvirker ressursbruken og låser fast bruksstrukturen. De negative virkningene blir store i distriktene. Familien selger ikke uten at salget har tvunget seg fram ved dødsfall eller på andre måter. Dødsbo beholder også i noen tilfeller eiendommen. Det blir flere passive eiere: arealene leies bort, bygningene blir dårlig vedlikeholdt og all skog som det er tillatt å avvikle blir tatt ut av skogen før salg. I flere kommuner er det satt inn ulike tiltak for å rette på dette.

Det er ikke oppnådd særlig gode resultater. Forrige landbruksminister, Lars Sponheim, satte inn flere tiltak for å avregulere eiendomsmarkedet. Lavere kalkulasjonsrente og mindre bruk opp til 100 dekar totalt og 20 dekar dyrket mark ble fritatt for reguleringer. Nåværende landbruksminister har signalisert at han i større grad vil støtte Senterpartiets og Bondelagets syn på regulering ved å styrke boplikten. Her har de som fortsatt tror på reguleringsøkonomien gode muligheter til å lage nye virkemiddelkjeder, men fornuftig bruk av ressursene blir det ikke av det.

SAMVIRKE OG MARKEDSORDNINGER

Jordbrukssamvirket får politisk støtte

Jordbrukssamvirket er en del av det korporative styringssystemet. Samvirket skal ivareta bøndenes interesser og har ansvar for å gjennomføre den jordbruksavtalen avtalepartene er blitt enige om. Samtidig driver samvirkekonsernene foredling og omsetning av jordbruksprodukter. Samvirket har for de viktigste produktene melk, kjøtt og egg mellom 68 og 99 prosent av førstehandsomsetningen. Andelen er mindre i sluttmarkedet.

Jordbrukssamvirkets markedsandeler i råvaremarkedet og i sluttmarkedet		
	Råvaremarkedet	Sluttmarkedet
TINE BA	Prosent	Prosent
Melk	99	Ikke oppgitt
Gilde Norsk Kjøtt	77	53
Prior Norge		
- Egg	68	68
- Hvitt kjøtt	85	82
Hoff Norske Potetindustrier	40	55
Gartnerhallen	61	66
Norges Pelsdyravlslag	100	100
Honningcentralen	66	92
Felleskjøpet		
- Korn	47	
- Kraftfôr		70
- Handelsgjødsel		81
- Landbruksmaskiner		37
GENO (avl storfe)	85	
Norsvin	90	

Overproduksjonsproblemene, som vi viste på figuren foran, startet med administrative priser og satte markedsprismekanismen ut av spill, noe som får virkninger i omsetningen og foredlingen av jordbruksprodukter. Samvirket har ansvaret for markedsreguleringen. Tine er markedsregulator i melkemarkedet, Gilde for kjøtt, Prior for egg og Felleskjøpet for korn. Samvirket bygger på en fellesskapsideologi som har hatt politisk støtte i vårt land

Dette har blant annet gitt samvirkekonsernene unntak fra deler av Konkurranseloven.

Argumentasjonen for dette har vært at det er ønskelig å føre en jordbrukspolitikk der man ønsker å oppnå jordbrukspolitiske mål som ikke er forenlig med det som vil være resultatet i

et marked med konkurranse. Den jordbrukspolitikken har gitt samvirket flere konkurransefortrinn i forhold til andre markedsaktører. Samvirkets viktigste konkurransefortrinn er angitt i de seks etterfølgende punktene.

1. Gårdbrukere som slutter å levere til samvirket, mister sin andel av samvirkekapitalen. Dette binder bøndene til samvirket, og er en viktig årsak til at samvirket har stor markedsandel i mottakingsleddet. Målprisene, som er fastsatt i jordbruksavtalen, reduserer konkurransen i mottakingsleddet. Målprisene er knyttet til produkter som er klargjort for bearbeiding, for eksempel for kjøtt når dyret er slaktet. Det betyr at det er liten konkurranse ved å slakte dyrene og det oppnås god fortjeneste.
2. Samvirket er markedsregulator og har flere fordeler ved det. Lagerkostnader kan dekkes av midler fra Omsetningsfondet. Dette er kostnader som andre markedsaktører må bære selv.
3. Andre markedsaktører vet ikke når markedsreguleringen blir gjennomført. Samvirket som markedsregulator kan utnytte de kunnskapene de har om når prisendringer vil komme. Dette gjør at samvirket kan kjøpe når prisene er lave og selge til høye priser etter at det er satt inn midler for markedsregulering.
4. Samvirket har unntak fra Konkurranseloven når det gjelder å drive med prisdifferensiering. Samvirket har, selv med svært stor markedsandel, anledning til å drive med prisdifferensiering. Dette kan gi en gevinst som andre bedrifter ikke har anledning til å ta ut.
5. Samvirket har ved sitt regelverk skaffet seg gratis kapital. Det skjer når det blir færre aktive leverandører i samvirket. De som er igjen i samvirket overtar all kapital vederlagsfritt eller til en symbolsk verdi fra medlemmer som slutter å levere produkter eller å kjøpe driftsmidler i samvirket. Dette er kapital som tidligere leverandører har vært med å bygge opp og som de mister uten erstatning når de ikke lenger er aktive. Med den reduksjon i antall brukere som har skjedd i årene etter krigen, betyr dette at samvirkekonsernene har fått en stor kapitalmengde vederlagsfritt. Det gir samvirket en konkurransefordel som andre private aktører i markedet ikke har.
6. Samvirkets eiere, bøndene, får dekning for dårligere kapitalavkastning over jordbruksavtalen. De som leverer til samvirket får kapitalvederlaget utbetalt i form av

høyere produktpriser. Overkapasitet og dårlig kapitalavkastning kompenseres i stor grad ved mer offentlig støtte over jordbruksavtalen.

Det er to viktige grunner til at man med rette kan bruke begrepet samvirkemonopol, selv om samvirket har mottakingsplikt fra sine medlemmer. Det ene er at samvirket er markedsregulator og kan fjerne produktene fra markedet slik at det oppnås høyere pris og dermed oppnås en gevinst. Det andre er at samvirket som en dominerende aktør har lov til å drive med prisdifferensiering. Særlig i melkemarkedet gir dette en stor gevinst. I senere år har myndighetene forsøkt å unngå noe av den konkurransevidningen som samvirket har hatt. Internt i samvirket har en også forsøkt å rydde opp i dette ved å dele konsernet i en forvaltningsdel og en forretningsdel. Men erfaringene viser at administrativ og regnskapsmessig deling har liten betydning så lenge det er en eier og de to delene har fysisk nærhet og god kontakt med hverandre.

Konkurransetilsynet har fått en mer aktiv rolle for å fremme konkurranse og effektiv ressursbruk, og Konkurransetilsynet har flere ganger fremholdt at samvirkemonopolene ødelegger konkurransen.

Samvirkets ”eierløse” kapital

Samvirket har kollektivt eierskap og det er en form for ”eierløs” kapital (også kalt herreløs kapital) som bare aktive eiere får utbytte av. Vederlaget til kapitalen utbetales i form av høyere priser for produktene som bøndene leverer eller ved lavere priser for driftsmidlene som samvirket leverer til bøndene. ”Samvirkemonopolene” skiller seg ut fra andre monopoler, som begrenser produktmengden for å oppnå en monopolgevinst. I stedet for å tilpasse produktmengden blir det i jordbruksavtalen fastsatt målpriser. Samvirket har mottakingsplikt for sine medlemmer, og som markedsregulator får samvirket midler fra Omsetningsrådet til å fjerne produkter fra markedet for å oppnå at noteringsprisen i markedet kommer så nær opp til målprisen som mulig. Samvirket har hatt særlig store fordeler i mottakingsleddet, og har her den dominerende rollen. Samvirket har det en kan kalle et naturlig kjøpermonopol. Gårdbrukerne blir bundet til samvirket. Ønsker en leverandør å gå over til en konkurrerende aktør, mister vedkommende all kapital som han eier som del av samvirkets fellesskap. Det er bare som aktiv eier at brukerne får utbetalt vederlag til kapital ved høyere produktpriser. Den formen for ”eierløs kapital” er kjent fra mange u-land, der bøndene blir bundet til jorda de høster. Slutter de å arbeide med jorda, mister de alle rettigheter. De kan ikke selge retten eller leie bort arealene. Fenomenet er også kjent under

begrepet ”død kapital” og er antatt å være en medvirkende årsak til u-landenes økonomiske problemer. Kapitalvederlaget kan utbetales med høye priser til produsentene, og det gjør at det blir svært vanskelig for aktører som må dekke kapitalkostnadene før de betaler for produktene. I foredlingsleddet har samvirket som regel noe mindre andel av omsetningen. Her kommer andre aktører inn og samvirket møter mer konkurranse. I dette leddet blir samvirkets rette konkurranseevne prøvd noe mer. Samvirket har hatt evne til å utnytte stordriftsfordelene og produsere billige standardprodukter. Samvirkemonopolene har ofte fremstått som gode innovative bedrifter med mange nye produkter og merkevarer. Flere av disse produktene har nytte av subsidier og kryssubsidier. Faller samvirkets konkurransefortrinn bort, vil det ikke lønne seg å produsere flere av Tines merkevarer.

Markedsordningen for melk

Melkemarkedet er et av de viktigste markedene for jordbruksprodukter. Det er omkring 16.000 melkeprodusenter som årlig produserer 1.400-1.500 mill. liter kumelk. Tine er den dominerende aktør i markedet. Tine er administrativt og regnskapsmessig delt. Det er Tine Råvare (BA) og Tine Industrier. Tine Råvare mottar 99 % av all melk som produseres i landet. Melkemarkedet er gjennomregulert med flere regler og markedsordninger.

De viktigste er:

- Målpriser og markedsregulering
- Prisutjevningsordningen
- Melkekvoter og støttetiltak for melkeprodusentene

Målpris og markedsregulering

I jordbruksavtalen fastsettes målprisen for melk. Det er den høyeste årlige gjennomsnittsprisen som er tillatt å ta ut i markedet. Målprisen, som er fastsatt i jordbruksavtalen, gjelder for produksjonsmelk levert fra Tine BA til alle aktører i melkemarkedet. Melkeprodusentene får utbetalt målprisen minus omsetningskostnadene i Tine Råvare, og med et tillegg for egenkapitalen i Tine. For å nå målprisen settes det inn markedsreguleringstiltak. Tine BA er markedsregulator i melkesektoren. Markedsregulator har den utøvende funksjonen ved å foreslå og gjennomføre reguleringstiltak. Dette skjer i samsvar med regelverket som er fastsatt og forvaltes av Omsetningsrådet. Markedsregulator

får dekning for kostnadene ved de enkelte tiltakene i henhold til regelverket.

Markedsreguleringen blir finansiert av omsetningsavgiften på produktene som innbetales av bøndene. Satsene for de enkelte produktene fastsettes av Omsetningsrådet for hvert kalenderår. Hovedtyngden av markedsreguleringskostnadene i meierisektoren knytter seg til reguleringseksport av hvitost og smør. I 2003 utgjorde disse kostnadene 95 mill. kroner. De totale kostnadene i 2003 var på 176 mill. kroner.

Tine Råvare leverer produksjonsmelk til andre aktører i markedet som bearbeider melken. Det er til: Tine Industrier, Synnøve Finden, Q-meieriene, Normilk og andre. Tine er et samvirkemonopol som eies av bøndene. Jordbrukssamvirkets kapitalforvaltning innebærer at alt overskudd, også det som vanligvis er renter, skal utbetales ved høyere priser for den melken som bøndene leverer. Bønder som slutter å levere melk til Tine mister sin andel av kapitalen som var oppbygd mens de var aktive leverandører av melk. I 1950 var det omkring 200.000 melkeprodusenter. I 2005 var det ca. 16.000 som leverte melk til Tine. Det er altså i denne perioden 184.000 gårdsbruk som har vært med å bygge opp den kapitalen som er i Tine og som er overtatt av dagens melkeleverandører. Det er svært vanskelig for andre aktører å overleve i et marked hvor en dominerende konkurrent som Tine har hatt tilgang på kapital som er overtatt vederlagsfritt. Tine Råvare er et kjøpermonopol. Melkeprodusentene er bundet til Tine Råvare ved at de mister sin eierdel i Tine uten erstatning dersom de slutter å levere til Tine. Tine Råvare har en fordel som kan sammenlignes med et naturlig monopol.

Prisutjevningsordningen

I melkemarkedet er det en ”monopolgevinst” å hente ved kryss-subsidiering. Ved å sette en høy pris på konsummelk og lav pris på produksjonsmelk som brukes til ulike typer av ost og andre melkeprodukter, oppnås en betydelig total gevinst. Tidligere var Tine alene om å ta ut denne monopolgevinsten. Monopolgevinsten ved kryssubsidiering er anslått til omkring en milliard i året. Myndighetene har nå ønsket mer konkurranse i melkemarkedet, men samtidig har de ønsket at bøndene skal beholde en betydelig del av monopolgevinsten. Dette har vist seg å være en kombinasjon som det er vanskelig å få til. Men det er gjort et forsøk ved den nye prisutjevningsordningen som innebærer at jordbrukssamvirket skal dele ”monopolgevinsten” med andre aktører i melkemarkedet. De andre aktørene er Synnøve Finden, Q-meieriene og noen til. Statens landbruksforvaltning (SLF) er satt til å forvalte prisutjevningsordningen for melk. I melkemarkedet gjelder helt andre priser på produktene enn det som ville blitt resultatet om det innlandske markedet hadde fungert. Markedet for

konsummelk er unntatt fra konkurranse og det tas ut en høy pris for konsummelken. Det skal betales avgift på konsummelk og andre melkeprodukter hvor en oppnår en høy pris på den produksjonsmelken som nyttes. En del av de midlene som trekkes inn ved høy pris på konsummelken går til å støtte andre meieriprodukter hvor anvendelsen av produksjonsmelken oppnår lav pris. En annen del av de midlene som samles inn ved høy pris på konsummelk osv. nyttes til å støtte inntransport av melk fra gårdsbruk. Ved dette oppnås at prisen på melk ved fjøsdøra kan bli mest mulig lik uavhengig av gårdsbrukets beliggenhet.

Reguleringer i melkemarkedet fører til feil pris til bøndene for innholdet av fett og protein i melka. Det er ingen sammenheng mellom konsumentenes betalingsvillighet for andel av fett og protein og den prisen bøndene får for ulike mengder av fett og protein i melka.

Tine Råvare er pålagt å levere produksjonsmelk til alle aktørene i melkemarkedet. Med et unntak for produksjonen av konsummelk, her er leveringsplikten fra Tine sterkt begrenset. Det unntaket er helt avgjørende for at monopolgevinsten opprettholdes. Fjernes dette unntaket vil hele prisutjevningsordningen rase sammen og det vil være fare for at en stor del av ”merkevarene” til Tine som er lønnsomme på grunn av kryssubsidiering vil bli borte fra markedet.

Ved dagens system kjøper Synnøve Finden melken til samme pris som Tine, og Tine Industrier og Synnøve Finden får samme støtte fra prisutjevningsordningen når de produserer samme type meieriprodukt. Holder en seg til reglene, kan det se ut som det er helt like vilkår for alle aktørene. De kan konkurrere med lavest mulig produktpris og med best mulig kvalitet. Dette betyr at alle som drikker melk er med på å subsidiere de som spiser ost og noen andre melkeprodukter. Med dette håper myndighetene å få konkurranse i deler av melkemarkedet. Men de ønsker ikke konkurranse i konsummelkmarkedet, for det ødelegger hele ordningen. Med konkurranse i konsummelkmarkedet ville prisen på konsummelk synke så mye at det ikke er noen gevinst å hente ved kryssubsidiering.

I dette systemet kjemper Tines konkurrenter for livet for å overleve og de lever på nåde fra Tine. Tine har mange nye merkevarer. Nesten ikke et eneste nytt produkt fra Tines konkurrenter har klart seg i konkurransen. Hvorfor har Tines konkurrenter så store problemer? Synnøve Findens talsmenn fremholder at kapitalkostnadene i prisutjevningsordningen er satt for lavt. Synnøve Finden beskylder Tine for å drive med en skjult kryssubsidiering som drives ved siden av prisutjevningsordningen som er administrert av SLF. Tines kapitalkostnader vurderes for lavt for ost som konkurrerer med Synnøve

Finden. Synnøve Finden fremholder også at det skjer en overføring av inntekt fra Tine Råvare til Tine Industri som er skjult for offentligheten.

Melkekvoter

Kvotesystemet med omsettbare kvoter bestemmer den totale produksjonen av melk i landet og den geografiske fordelingen av melk i ulike regioner. Staten kan påvirke mengde og pris på melk ved kjøp og salg av melkekvoter. Nyttens offentlige innkjøp av melkekvoter til å redusere melkeproduksjonen, er det ikke nødvendig med markedsregulering. Det er et interessant spørsmål, hvorfor er melkeproduksjonen redusert så mye at markedsregulering ikke er nødvendig? Forklaringen er sannsynligvis at det ikke bare er bøndene som er interessert i å opprettholde en stor produksjon av melk. Det systemet vi har med målpriser, prisutjevningsordningen, krysssubsidiert, markedsregulering og RÅK-ordningen gjør at det er mulig å støtte arbeidsplasser både i jordbruket, i samvirket og i andre private bedrifter med billige råvarer til ulike meieriprodukter, for eksempel ost til produksjon av pizza. Med dette subsidiesystemet er det bygd opp en sterk politisk støtte for å beholde en stor produksjon av melk der bønder og ansatte i næringsmiddelindustrien har felles interesser og kan drive lobbyvirksomhet opp mot politikerne. Mange er interessert i å opprettholde en stor melkeproduksjon som støtter arbeidsplasser i jordbruket, transportsektoren og foredlingsindustrien. Støtte til jordbruket blir på denne måten utvidet til også å være støtte til industriarbeidsplasser.

ENDRET VIRKELIGHETSOPPFATNING

Da den korporative jordbruksmodellen ble utformet, var virkelighetsoppfatningen noe helt annet enn i dag. Erfaringene fra vårt og mange andre land har styrket tiltroen til markedsøkonomien på en måte som ingen drømte om på 1950- og 1960 tallet. Stylingssvikt har vist seg å være mye mer alvorlig enn markedssvikt. Blandingsøkonomien med innslag av planøkonomi, keynesiansk økonomi og velferdsstat har lett for å bli en form for samrøre med uklare mål og dårlige virkemidler. Den korporative modellen hvor godt organiserte grupper utvikler sine særinteresser og binder staten er uheldig for landets innbyggere sett under ett. Erfaringer fra flere land har vist at planøkonomi er mislykket. Keynesiansk økonomi har begrenset nytte for å løse arbeidsledighetsproblemene. I en globalisert økonomi er vi opptatt av å finne frem til hvor vårt land har komparative fortrinn for å oppnå effektiv ressursbruk. Effektiv ressursbruk sikrer velferden til landets innbyggere.

Handlingsrommet i jordbrukspolitikken er begrenset på flere måter. Teknisk utvikling fører til tunge trender som bestemmer avgangen av arbeidskraft. Det offentlige ordninger og støttetiltak gjør er å bremse noe på hastigheten i utviklingen. Sysselsettingen i jordbruket kommer noe senere ned på et lavere nivå enn det ellers ville ha gjort.

Hovedproblemet i jordbrukspolitikken er den utbredte oppfatningen, som den korporative staten formidler, at bøndene ikke som andre næringsdrivende er i stand til å skaffe seg en ”rettferdig” inntekt. For å få den inntekten de har krav på, må de ha støtte og hjelp fra staten. Men erfaringer både i vårt og andre land viser at økte subsidier ikke gir bøndene høyere årsinntekt. Bøndene godtar en lav minimumsinntekt, og når subsidiene øker, fører det til økt ressursbruk som øker kostnadene ved å produsere den maten vi trenger. Sammenblanding av inntektspolitikk og næringspolitikk fører til at det oppstår et overskuddsproblem som må fjernes, og ved et stort omfang av virkemidler og forskjellige markedsordninger blir det omformet til et overkapasitetsproblem. Det overkapasitetsproblemet forsøker den korporative staten å skjule ved å vise til at jordbrukspolitikken har flere mål. Økt ressursbruk blir i den politiske retorikken framstilt som nødvendig for å nå ulike jordbrukspolitiske mål. På den måten forsøker en å legitimere økt innsats av arbeidskraft, kapital og arealer selv om det ikke er nødvendig for å produsere jordbruksprodukter. Men det som ikke blir fortalt er at det skjermede innenlandske markedet, i tillegg til billigere mat ville ha gitt et mye mer verdifullt kulturlandskap med mindre transport og mindre forurensing av luft og vann uten jordbruksavtale, produksjons- og markedsregulering,. Man kunne også oppnå andre mål med

mindre kostnader hvis man valgte andre støtteordninger enn jordbrukssubsidier. Dersom målet for eksempel er bosetting i fraflyttingsområder, kunne dette oppnås på en mer effektiv måte ved å støtte alle typer arbeidsplasser i distriktene i stedet for ensidig jordbruksstøtte. I de deler av landet hvor det bor mest folk, ville vi fått et vakrere kulturlandskap.

Ved å skaffe seg inntekter ved arbeid utenfor bruket og ved ulike måter av yrkeskombinasjoner, løser bøndene selv inntektsproblemet. Utvides inntektsbegrepet til å gjelde hele bondefamilien, ser vi at bøndene har inntekt på nivå med andre familier i samfunnet. Dette perspektivet er det viktig å tenke gjennom ved utformingen av en framtidig jordbrukspolitikk.

I etterpåklokskapens klare lys ser vi at de som utformet jordbrukspolitikken hadde urealistiske oppfatninger om det som kunne oppnås ved offentlige institusjoner og virkemidler. I dag ser vi resultatet. Det oppstår et overkapasitetsproblem i jordbruket. Overkapasitet kan beregnes og uttrykkes som et effektivitetspotensiale. Effektivitetspotensialet forteller at det er sysselsatt mange flere personer både i jordbruket og også i foredlingsindustrien enn det som er samfunnsøkonomisk forsvarlig. Drømmen om jordbrukssamvirke som et alternativt system til markedsøkonomi og private eiere ble ikke oppfylt. Dårlig kapitalavkastning og lite effektiv ressursbruk ble kamuflert ved at samvirket på samme måte som jordbruket skal ta hensyn til flere ulike interesser som deres eiere har. Samvirkets mål ble tåkelagt. I det korporative styringssystemet har en lett for å glemme at arbeidskraft er en av de viktigste ressursene som samfunnet har, og at den derfor bør utnyttes effektivt.

Med den korporative jordbruksmodellen er politikerne fanget i en reguleringsfelle som de har problemer med å komme ut av. Arbeidsplassene, som er avhengig av støtte, har liten verdiskaping. Alternative verdier av arbeidskraft er mye høyere på flere andre områder i samfunnet. Subsidiæringsøkonomien er et glasshus som gjør at flere av de arbeidsplassene som finnes i jordbruket og foredlingsindustrien har en usikker fremtid. Men norske politikere har problemer med dette. En opprydding gir uheldige virkninger for mange og de vil gi dette til kjenne ved neste valg. Dette skremmer politikerne.

ERFARINGER FRA SVERIGE OG NEW ZEALAND

Flere land har gjennomgått økonomiske kriser som har medført at de har måttet legge om jordbrukspolitikken. Vårt land har noe å lære av de erfaringene andre har høstet. Vi har skaffet oss litt kunnskaper om den omstillingen som har foregått i Sverige og i New Zealand. Svenskene har tilpasset seg til EUs jordbrukspolitikk. Dette var allerede gjort før svensk EU-medlemskap. New Zealand har omstilt sitt jordbruk til verdensmarkedets priser og krav. I New Zealand var omstilingsperioden hard for mange gårdbrukere. Både for de som ble presset ut av jordbruket, men også for de som fortsatte å drive. På New Zealand skjedde omstillingen på svært kort tid; fire, fem år. New Zealand ryddet vekk subsidier og støtte til markedsordninger som utgjorde ca 30 prosent av jordbrukets bruttoproduksjonsverdi. I dagens situasjon er subsidiene i alt mellom 1 og 2 prosent.

I ettertid har vi undersøkt holdningene til det som hendte i både Sverige og New Zealand. Opplysninger vi har fra begge land er ut fra samtaler med brukere og tillitsvalgte i jordbruksorganisasjoner. Vår konklusjon er utvetydig. Det store flertall som er knyttet til jordbruksnæringen ønsker seg ikke tilbake. I New Zealand brukte vi fem uker på å oppsøke gårdbrukere og organisasjonsfolk, og vi fant at ingen av våre kontaktpersoner ønsket seg tilbake til det gamle regulerings- og støttesystemet. De vi hadde kontakt med mente at det ville være svært vanskelig å finne en gårdbruker som hadde vært bonde i reguleringsøkonomiens tidsperiode, som ville ønske seg tilbake til et subsidiert og regulert jordbruk.

Fordelene med omstillingen var: Sterkere eiendomsrett. Bonden var styrket som selvstendig næringsdrivende, og ble ikke lengre sett på av andre som en sosialklient som trengte hjelp. De hevdet at usikkerheten i jordbruket var stor både med markedsøkonomi og i reguleringsøkonomiens tid. Men med markedsøkonomi var det mulig i større grad å skaffe seg mer kunnskaper om hva framtiden vil bringe. I en politisk styrt økonomi var dette ikke mulig. Erfaringene var at politiske beslutninger som fikk alvorlige virkninger for bøndene, var helt uforutsigbare. Entreprenørene hadde fått bedre muligheter til nyskaping. Mer markedsøkonomi hadde også ført til en omlegging av produksjonen fra sauehold og over til melkeproduksjon som hadde økt inntekter på en måte som man ikke hadde forutsatt. De produktprisene bøndene får gjenspeiler i større grad det konsumentene er villige til å betale for. Bøndene ble i større grad premiert for å produsere produkter av god kvalitet. I New Zealand får melkebøndene betaling for det faste stoffet i melka. Betaling for melkefett og

melkeprotein til bøndene samsvarer med den verdi fett og protein har i markedet. For å få melkemarkedet til å fungere på en bedre måte, har vi i vårt land en del å lære av New Zealand.

Sverige er medlem av EU. I EUs jordbrukspolitik er det lagt vekt på effektiv ressursbruk. Den kreative bonden har muligheter til å investere og utnytte stordriftsfordelene på en helt annen måte enn det som er tilfelle i vårt land. Men de svenske bøndene klager over at også EUs jordbrukspolitik er svært byråkratisk. Bøndene har et uoversiktlig og omfattende regelverk å forholde seg til. Noe som også blir bekreftet i utredningen om EUs jordbrukspolitik.

Norsk jordbruk vil ikke kunne klare seg i konkurranse på verdensmarkedet. Men vi kan bruke prismekanismen på et skjermet innenlandsk marked, og på den måten få et mer effektivt og levedyktig jordbruk, og produsere jordbruksprodukter med bedre kvalitet.

WTO HJELPER POLITIKERNE UT AV REGULERINGSFELLEN

Globaliseringsøkonomien, med internasjonal handel med varer og tjenester og bevegelse av kapital og arbeidskraft mellom landene har økt i omfang, og det har stor betydning for næringslivet i de fleste industriland. Særlig er handelen mellom landene viktig for et lite land som vårt med en åpen økonomi. Handel og flytting av ressurser mellom landene fører til en betydelig økonomisk gevinst for alle land, men samtidig oppstår det et vanskelig omstillingsproblem. Bevegelig kapital og handel jevner ut inntektsforskjeller mellom land og regioner. Arbeidsplassene flyttes til land med billig arbeidskraft for å oppnå øket kapitalavkastning. Innbyggere i fattige land får bedre lønn og økt velstand, men omstillingen kan være svært vanskelig for de som mister arbeidsplassene. Det er svært vanskelig for et land å overføre arbeidskraft fra lite lønnsomme bedrifter og næringer til lønnsomme og nye næringer som trenger arbeidskraft.

Omstilling har foregått i jordbruket over en lang tidsperiode. Årlig avgang av arbeidskraft fra norsk jordbruk i årene etter andre verdenskrig har vært omkring 3 prosent. Kravet til raskere omstilling har tiltatt i styrke, og det er lett å forstå at dette skaper frustrasjon blant bøndene, men det er lite som tyder på at det er fornuftig å utsette en omstilling som synes å være helt nødvendig. Vi bør utnytte den tiden vi har før en ny WTO-avtale kommer, til å forberede norsk jordbruk på mer internasjonal konkurranse.

Av vår analyse framgår det at jordbrukspolitikken ikke har gitt de forventede resultatene. Derfor bør politikken endres. Det var allerede kjent i 1992, da vedtok Stortinget, St.prp. nr 8 (1992-93): Om landbruk i utvikling. Flertallet i Stortinget var enig om at jordbrukspolitikken var feilslått, den bygde på urealistiske forutsetninger og måtte endres. Dette ble også begrunnet med økt internasjonal konkurranse og at vi må forvente at en GATT-avtale (WTO) vil utforme nye regler som vi må ta hensyn til. Selv om politikerne har erfart at jordbrukspolitikken er mislykket, er det politisk vanskelig å få til en omstilling. Myndighetene trenger en viss støtte blant dem dette gjelder. På kort sikt vil det alltid være noen som taper på endringer. De vet hva de har og er redd for noe nytt som de ikke kjenner. Motstanden mot endring er et problem for myndighetene. De er fanget i en reguleringsfelle som de selv har vært med på å lage. Det har vært lett å øke subsidier og støttetiltak. På den måten har enkelte partier ”kjøpt” stemmer fra bøndene. Når politikerne ønsker forandringer, og når støtten må reduseres er dette vanskelig. Politikerne har store problemer med å gjennomføre tiltak som de kan risikere å tape valget på. Dette er grunnen til at større omlegginger i den økonomiske

politikken og i jordbrukspolitikken som regel bare skjer i kriser. Økonomiske kriser tvinger fram endringer. Det er kriser som har fått flere land til å legge om fra et subsidiert jordbruk til mer konkurranse og mer markedsøkonomi. På grunn av oljepengene har vi ikke kommet i denne økonomiske situasjonen og vi har heller ikke foretatt de endringene som er ønskelige.

En betydelig del av oljepengene er benyttet til å støtte et lite effektivt jordbruk. Både i vårt og andre land vil en ny WTO-avtale være til hjelp for politikerne for å slippe fri fra reguleringsfellen. Politikerne ønsker at landet skal være medlem i WTO. Ved WTO-avtalene får politikerne hjelp til å foreta endringer som de mener er nødvendige. Under forhandlinger i WTO skjuler flere politikere for befolkningen at de ønsker endringer, og forteller derimot at de kjemper for å opprettholde støtte til næringer som er lite lønnsomme. De kommer med angrep på en WTO-avtale som de egentlig mener er fornuftig. I dagens WTO-forhandlinger ser det ut som at det er et alvorlig problem at landenes forhandlere i stor grad kjemper for særinteresser i sitt eget land; særinteresser som ønsker å beholde mest mulig av støtte- og beskyttelsesordninger. Norge har i stor grad argumentert for de særinteresser som bøndene og jordbrukssektoren har. Men en ny WTO-avtale som før eller senere vil tvinge seg fram gir politikerne i vårt og andre land den hjelp som trengs for å komme ut av reguleringsfellen.

Hvilke krav som en ny WTO-avtale vil stille til jordbrukspolitikken, vet vi litt om fra de WTO-forhandlingene som pågår. I Doha – runden er det hovedsakelig forhandlet om reduksjoner i internstøtte, tollsatser og eksportsubsidier. Det er imidlertid svært forskjellige synspunkter mellom landene på hvor mye disse tiltakene skal reduseres, og over hvor lang tid. Men det ble enighet om følgende 5 punkter:

1. Internstøtte - Den interne støtten er klassifisert i bokser som henholdsvis gul, blå, grønn og ”de minimis”-støtte.
 - a) Gul støtte er de mest handelsforstyrrende. Dette er støtte som er knyttet direkte til produksjon av jordbruksvarer via en opprettholdelse av markedsordninger eller utbetaling av pristilskudd innenfor et skjermet marked.
 - b) Blå støtte er budsjettstøtte som det er knyttet produksjonsbegrensninger til, ofte basert på arealer, antall dyr. Denne anses å være mindre handelsforstyrrende enn gul støtte.

- c) ”De minimis”-støtten har omtrent samme effekt som den gule støtten, men det er satt et tak for slik støtte i forhold til produksjonsverdien.
- d) Grønn støtte anses å ha liten eller ingen handelsforstyrrende effekt, for eksempel velferdsordninger og miljøprogram.
- e) I WTO er det blitt enighet om betydelig reduksjon i internstøtte. Det innebærer at den handelsvridende støtten i gul og blå boks fjernes eller reduseres sterkt. Grønn kan beholdes.

2. Markedsadgang, tollsatser

”Betydelige forbedringer i markedsadgang for jordbruksvarer”, dvs. reduksjon i tollsatsene (importvernet) og økning i importkvoter.

3. Eksportstøtte

”Reduksjoner, med målsetting om utfasing av alle former for eksportstøtte”, dvs. reduksjon/utfasing av direkte eksportsubsidier, og andre subsidier knyttet til eksportkreditter, og andre ordninger som stimulerer til eksport av landbruksvarer.

4. Utviklingslandene skal gis spesiell og differensiert behandling.

5. Det skal tas hensyn til matvaresikkerhet, kulturlandskap, levende bygder, biologisk mangfold osv.

NY JORDBRUKSPOLITIKK – RAMMEBETINGELSER FOR ENTREPENØRSKAP

Markedsmekanismen er et informasjonssystem som koordinerer ressursbruken mellom bedrifter og næringer. Markedsprismekanismen er helt unik, og ingen har klart å erstatte den med politiske beslutninger og offentlig byråkrati. Planøkonomi og ulike former for forhandlingsøkonomi har ikke klart å gi innbyggerne i et land den samme velferd som et økonomisk -politisk system med markedøkonomi som fundament. Markedsmekanismen belønner de som skaffer seg kunnskaper om ny teknologi og innbyggernes behov. Særlig viktig er markedets evne til å skaffe til veie priser for mer langsiktige beslutninger og investeringer. Markedet med privat eiendomsrett og med et stort antall aktører framskaffer forventede priser. Forventede priser legges også til grunn for å fastsette eiendomspriser for jord- og skogbruk. Skal markedsprismekanismen fungere, er det nødvendig med et stort antall av individuelle eiere.

Entreprenørskap er årsaken til at markedøkonomien er overlegen alle andre økonomiske/politiske systemer med hensyn til å oppnå effektiv ressursbruk og dermed størst mulig velferd for landets innbyggere. Entreprenøren er drivkraften i markedøkonomien. Entreprenøren springer ut fra et mangfold og er den som skaper noe nytt, som er kreativ og ser muligheter som han utnytter for å gjennomføre sitt prosjekt. Entreprenøren er til stede i alle bransjer med markedøkonomi. Det er alltid noen som er bedre enn andre.

Markedsentreprenører belønnes av konsumentene som betaler for gode produkter. De entreprenørene som lykkes trekker hele bransjen med seg. I et marked med konkurranse er det konkurser. De dårlige blir slått ut. Både vinnere og tapere er nødvendig for å oppnå effektivitet. Markedspriser for både produktpriser og eiendomspriser er viktig for at entreprenørene, foregangspersonene, kan signalisere effektiv ressursbruk til alle i bransjen. Er det lite konkurranse, som i dagens jordbruk, er det stor forskjell på bedriftenes effektivitet.

Med bakgrunn i entreprenørteori kan vi hevde at det mest effektive jordbruket, det som skaper mest verdier, får vi når bøndene er selvstendig næringsdrivende, og når det er konkurranse om å produsere jordbruksproduktene på billigst måte.

I vårt land synes det å være bred enighet om at vi bør opprettholde en jordbruksproduksjon som er om lag på dagens nivå. Det vil si, målt i kalorier bør det produsere omkring 50 prosent av den maten vi trenger. Men vi må regne med at nye WTO-forhandlinger vil kreve at

grensevernet reduseres. Tollsatsene blir lavere for flere viktige jordbruksprodukter. Konkurransen fra utlandet vil øke. Dette kan vi nå forberede oss på ved å legge om jordbrukspolitikken og øke konkurransen for bøndene og foredlingsindustrien. Konkurransen på det innenlandske markedet, som frambringer effektive bedrifter, både i jordbruket og foredlingsindustrien, er helt avgjørende for at jordbruket kan beholde en stor andel av hjemmemarkedet også i framtiden. Vi bør åpne opp for mer konkurranse på det innenlandske markedet så snart som mulig for å forberede oss på konkurranse fra utlandet.

Innenfor det tollvernet som vi har, bør det være myndighetenes overordnede mål å rydde opp i det virkemiddelsystemet vi har, og å få det innenlandske markedet til å fungere på en effektiv måte. I stedet for jordbrukspolitiske mål, er det fornuftige rammebetingelser for det innenlandske markedet som er viktig. Følgende endringer som bør foretas over en viss tidsperiode, kan sammenfattes i følgende fire punkter:

1. Konesjonsloven endres. Konesjoner og boplikt fjernes for alle landbrukseiendommer. Gårdsbruk bør fritt kunne omgjøres til AS.
2. Alle former for produksjonskvoter fjernes.
3. Jordbruksavtalen i nåværende form fjernes. Alle konkurransevidende støtte, blå og gul fjernes.
4. Samvirkets særfordeler fjernes og etter hvert bør jordbrukssamvirket omgjøres til AS med bøndene som eiere. Konkursloven gjøres gjeldende fullt ut for all foredling og omsetning av jordbruksprodukter.

Budsjettstøtte

Budsjettstøtten omfatter omkring 11 milliarder og er mer enn det bøndene får som vederlag for arbeid og egenkapital. Dette er støtte som skatteyderne må betale i form av høyere skatt. Midlene bevilges over jordbruksavtalen. Hensikten med disse ordningene er å tildele bøndene en større inntekt som ikke direkte er knyttet til produsert mengde og å senke matvareprisene til forbrukere. Størstedelen av budsjettstøtten er arealstøtte og dyrestøtte. Etter WTOs inndeling av jordbruksstøtte, er dette hovedsakelig støtteordninger som inngår i den gule og blå boksen, og til dels den grønne. Ifølge WTO er støtte i gul og blå boks ikke ønskelig. Selv om areal og dyrestøtte ikke er knyttet direkte til produsert mengde, vil den likevel i noen grad være produksjonsfremmende. I tillegg får bøndene sosiale støtteordninger, ferieordninger og

helseordninger som grupperes i grønn boks og som det er større mulighet for at kan opprettholdes.

EU har hatt et budsjettstøttesystem som ligner på det vi har. Vi kan i likhet med det EU har gjort, samordne all statsstøtte til en fast sum som kan utbetales per bruk helt uavhengig av produksjonen. Prinsippet er at all budsjettstøtte fryses fast på det nivået støtten hadde i gjennomsnitt for noen av de siste årene, Bøndene får utbetalt denne årlige støtten per driftsenhet som holdes uendret i kommende år, og som er helt uavhengig av produksjonen på bruket. Meningen er at støttebeløpet kan reduseres og etter hvert bli helt borte. Tilsvarende omlegging bør skje i vårt land. Inntektsfordeling og ressursbruk blir atskilt. I vårt land bør vi legge om til at den innenlandske markedsmekanismen bestemmer produktpriser og ressursinnsats. De avtalte målprisene i jordbruksavtalen (administrative priser) fjernes. Et årlig fast støttebeløp åpner opp for flere ulike framtidsperspektiver. Denne formen for støtte har visse likheter med forslag som har vært framme tidligere i debatten om jordbrukspolitikken og sosialpolitikken i vårt land under begrepet samfunnslønn eller borgerlønn. Ordningen er svært hensiktsmessig som overgangsordning, og kan gradvis reduseres og avvikles. Avviklingshastigheten kan fastsettes slik at gårdbrukerne får en kjent ordning å forholde seg til. Ved at endringer kan skje over tid, fordeles tapet ofte mellom to generasjoner. Reduksjoner i støtteordninger vil virke til å senke eiendomsprisene. Den gamle eieren tar tapet og den nye eieren får en lavere eiendomspris å betale. Fjernes konsesjon og boplikt på landbrukseiendommene, vil det medvirke til at tapet for eierne blir noe mindre.

Et årlig fast støttebeløp kan også sammenholdes med skattesystemet slik at det utformes som negativ skatt for de som har lav eller ingen inntekt. Den type støttesystem ble utformet av den amerikanske økonomen Milton Friedman. Negativ skatt har den fordelen at ordningen belønner den som arbeider, og sikrer alle et minimum av inntekt. Med negativ skatt menes det at det under en viss minsteinntekt ikke betales skatt, men vedkommende får utbetalt støtte fra staten slik at en alltid kan oppnå en viss minimumsinntekt. En garantert minsteinntekt har interesse som alternativ til en rekke sosiale støtteordninger som da kan tas bort. Med negativ skatt vil den som arbeider i alle tilfeller få en gevinst. Det vil lønne seg å skaffe seg inntekt ved eget arbeid. Samfunnslønnen kan reguleres og utbetales til alle voksne personer i marginale geografiske områder. På den måten kan ordningen med samfunnslønn erstatte jordbruksstøtten, som blir en form for distriktsstøtte. Omgjøring av jordbruksstøtte til en regional samfunnslønn, vil gi en mer positiv virkning for å beholde bosettingen i distriktene.

En del av budsjettstøtten til jordbruket kan også overføres til enkelte distriktskommuner hvor kulturlandskapet har særlig stor betydning for turistnæringen. Her bør kommunene få stor frihet til å bruke midlene til tiltak som styrker turistnæringene. Lokalsamfunnet bør kunne velge om midlene skal nyttes til å opprettholde kulturlandskapet, til utbedring og vedlikehold av veinettet eller annen type av infrastruktur som styrker turistnæringen. Det vil sikre effektiv bruk av midlene.

Skatt

Lavere skatt og avgifter som alternativ til subsidier har flere fordeler. Subsidier som utbetales til bøndene medfører effektivitetstap (dødvektstap) fordi det er en vridningseffekt når subsidiene finansieres ved økte skatter. Det tapet anslås til 25 øre per subsidiekrone. Det kan også hevdes at myndighetene bruker ”andres penger” til å betale for noe som ikke alltid samsvarer helt med det forbrukerne vil ha, for eksempel kulturlandskapet. Det er som om vi skulle kjøpe julegaver med andres penger til noen andre personer som er helt ukjente for oss. I tillegg til dødvektstapet kommer administrasjonskostnadene som subsidiene medfører.

WTO-forhandlingene vedrørende jordbrukspolitik og handel med jordbruksprodukter omfatter ikke skatt. Vi har stor frihet i vårt land til å redusere skatten til bøndene og avgifter på matvarer. Det er en gevinst å hente ved å redusere overføringene og gi bøndene skattelette i stedet. Den særordningen som allerede er innført for fradrag i jordbrukets næringsinntekt er eksempel på et effektivt virkemiddel som i WTO blir godtatt som grønn støtte. Lavere merverdiavgift på matvarer kan også være et aktuelt alternativ. Fra 2007 blir det ett minimumsfradrag i jordbrukets næringsinntekt på 4.500 kroner, pluss 32 prosent av overskytende inntekt opp til maksimum 142.000 kroner. Det er et virkemiddel som stimulerer effektiv ressursbruk.

Deregulering av melkeproduksjon og melkemarkedet

Melkeproduksjonen og melkemarkedet benyttes her som eksempel på overgang fra reguleringsøkonomi til markedsøkonomi. I vår analyse foran grupperte vi markedsordninger for melk og melkeprodukter i tre grupper:

- Målpriser og markedsregulering
- Prisutjevningsordningen

- Melkekvoter og støttetiltak rettet mot brukere som produserer melk.

Hensikten med dereguleringen er å fjerne denne type ordninger og støttetiltak og la prismekanisme for det innenlandske markedet regulere produksjonen. Det viktigste er at melkemarkedet i alle ledd utsettes for konkurranse. Ved økt konkurranse på hjemmemarkedet blir både melkeprodusenter, foredling og omsetningsleddet forberedt på økt internasjonal konkurranse som man må anta vil øke i styrke. Samvirkemonopoler, som produserer merkevarer og er avhengig av kryss-subsidiering eller offentlig støtte, kan ikke overleve når det blir krevd at konkurransevridende støtteordninger fjernes.

Når det innenlandske markedet bestemmer ressursallokeringen oppnår vi følgende:

- Melkebrukene og meierisektoren produserer melkeprodukter som norske forbrukere ønsker å kjøpe til kostpris.
- Bøndene produserer melken på den mest effektive måten ved at melkeproduksjonen foregår i de områder i landet som har komparative fortrinn. Stordriftsfordelene i produksjonen utnyttes og melken produseres med et optimalt antall melkekuer. Produksjonen effektiviseres ved at det blir mer hjemmemaling av kraftfôr og mengdeforholdet kraftfôr/grovfôr blir bestemt av kostnadene for ulike typer av fôr.
- Bøndene blir belønnet for å produsere melk av bedre kvalitet, hvor det blir riktig prisforhold for protein og fett i melken, jfr. det som er nevnt foran om priser for melk i New Zealand. I vårt land er det ingen sammenheng mellom den betaling melkeprodusentene får for andelen av fett og protein i melken og det som konsumentene betaler for fett og protein i melkeproduktene. Man kunne like gjerne betalt bonden samme pris per liter, helt uavhengig av protein og fettinnhold.

Ved å fjerne målprisen, markedsregulering og prisutjevningsordningen for melk og melkeprodukter blir det reell konkurranse i melkemarkedet. Det blir ikke tillatt for monopolbedrifter å drive med kryss-subsidiering. Gevinsten med høy pris på konsummelk vil forsvinne. Dette forutsetter imidlertid at den industrien som produserer bearbeidede jordbruksvarer (RÅK-industrien) fortsatt kan kjøpe meierivarer til priser som er konkurransedyktig for import. Det forutsetter at en bør utnytte de mulighetene som finnes til å gi offentlig støtte til industrien innenfor RÅK-ordningen.

For jordbrukssamvirket er ikke det viktigste målet god kapitalavkastning og effektiv ressursbruk. Samvirket skal ta flere andre hensyn som politikere og jordbrukets organisasjoner mener er til beste for bøndene og for samfunnet. Denne argumentasjonen med flere hensyn er svært lett å utnytte for å kamuflere sektorinteresser og ineffektiv ressursbruk. Her er det ofte samrøre av mange ulike mål som svært få har kunnskaper om. Det ser vi mange eksempler på. For bøndene som slutter å levere til samvirket og dermed mister sin andel av samvirkekapitalen, og for Konkurransetilsynet, har det vært vanskelig å rydde opp i dette.

Konkurranseloven bør gjelde fullt ut for TINE og andre aktører i melkesektoren. Produktprisene bør gjenspeile produksjonskostnadene og konsumentenes preferanser. Brukes den innenlandske prismekanismen vil dette medvirke til å styrke produksjonen av enkelte meieriprodukter, mens andre vil forsvinne. Det er viktig for norsk næringsmiddelindustri å øke konkurransen som vi antar vil komme med styrke fra utlandet i kommende år.

TINE er delt administrativt og regnskapsmessig i to: Tine Råvare og Tine Industrier. Det har vist seg at dette ikke gir et godt skille mellom de to delene. For å oppnå rettferdig konkurranse er et eiermessig skille nødvendig. Men selv om det blir et eiermessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industrier, og at Tine mister oppgaven som markedsregulator, er det tvilsomt om Tines konkurrenter vil overleve. Samvirkets eierløse kapital er vanskelig å forene med ”rettferdig” konkurranse. Det er kapital som Tine har fått vederlagsfritt fra gårdbrukere som ikke lenger er aktive. Tines eiere, bøndene, kan også få kompensert for lave kapitalinntekter i jordbruksforhandlingene. Eierløs kapital i en reguleringsøkonomi, der bøndene kan få kompensasjon for tapte kapitalinntekter over jordbruksavtalen, kan ikke forsvares ut fra et samfunnskrav om effektiv ressursbruk. Det er heller ikke forenlig med krav om rettferdig konkurranse. Fjernes jordbruksavtalen, har ikke samvirkets eiere muligheter for å få kompensert for ineffektiv ressursbruk.

Eierløs kapital er uheldig med sikte på effektiv ressursbruk. Det er uheldig, ikke bare i jordbrukssamvirket, men vi ser det også i andre sektorer hvor denne eierform har vært prøvd. Her kan vi vise til erfaringer både i vårt og andre land.

Både Tine Råvare og Tine Industrier bør gjøres om til et AS, der bøndene som enkeltpersoner får tildelt aksjene, og aksjene bør en videre ta sikte på å omsette på børsen. Dette vil styrke norsk melkeproduksjon på lengre sikt.

Mindre støtte til jordbruket som følge av en ny WTO-avtale vil føre til et tap for eierne av gårdsbruk og eiere av melkekvotene på det tidspunktet avtalen blir kjent. Samtidig kan fritt eiendomssalg føre til at noen eiendommer øker i pris og dermed gjenspeiler eiendommens reelle verdi. Blir eiendomsprisene og prisene på melkekvoter lavere får nye eiere av gårdsbruk og melkekvoter lavere kostnader og mindre utgifter. Hvor store virkningene blir vet vi lite om før forhandlingsresultatene i WTO foreligger. Grunnrenten for eiendom og kvotepris kan synke til null, bruket og kvotene får ingen verdi. Medfører WTO-avtalen en reduksjon i brukets inntekter som er enda sterkere, negativ grunnrente, kan ikke bruket overleve. Strukturendringer presser seg frem. Stordriftsmuligheter kan utnyttes, og driftsopplegget kan endres og tilpasses forbrukernes etterspørsel og jordbruksproduksjonen fordeles til de beste jordbruksområdene i landet. Strukturendringene vil føre til raskere avgang av arbeidsplasser og færre sysselsatte i jordbruket. En del av den investerte kapitalen vil bli avskrevet raskere, og vil forsvinne på de mindre brukene, mens det bygges opp mer kapital og investeringer på de større brukene i de bedre jordbruksdistriktene. WTO-tilpassingen kan på kort sikt føre til lavere inntekter hos bøndene. En ny WTO-avtale vil kreve at strukturendringen går fortere enn nå. Når omstillingen til en ny WTO-avtale er gjennomført vil de brukerne som er tilbake få omlag samme inntekten som nå, sett i forhold til andre grupper i samfunnet. Med mer konkurranse vil de minst effektive brukene forsvinne. Bøndene får den minimumsinntekten de selv godtar. Samtidig vil det utvikle seg flere ulike typer av kombinasjonsbruk hvor familier henter inntekter fra andre yrker. Det viser seg som regel at markedet finner fram til løsninger vi ikke kan forutse.

WTO-forhandlingene vil sannsynligvis føre til at prisene for norsk korn blir lavere. Dette har positiv virkning for husdyrprodusentene, fordi det blir lavere kraftfôrkostnader. Det finnes en grense for hvor lave priser kornprodusentene kan leve med før en vesentlig del av den norske kornproduksjonen forsvinner. Det er uklart om nedskrivningsbidraget for korn, som er en fast pris per kilo korn, vil kunne opprettholdes ved en ny WTO-avtale. I dag grupperes dette som grønn støtte, men det er i realiteten en støtte som utbetales per produsert enhet, og det er derfor svært tvilsomt om det blir tillatt.

EFFEKTIVITETSPOTENSIALET, VIRKNING AV DEREGULERING

I 1999 var arbeidsinnsatsen på 81 600 årsverk. I 2004 ble det utført til sammen 69 900 årsverk i norsk jordbruk. Dette tilsvarer en reduksjon på antall årsverk på ca. 2.9 % per. år, det tilsvarer ca. 2027 bruk. Produksjonen på disse brukerne har i hovedsak gått over til større bruk. Større bruk har lavere kostnader per produsert enhet og krever mindre støtte. En omlegging av jordbrukspolitikken kan påvirke bøndene til å omstille seg til de kravene som vil komme i en ny WTO-avtale.

Ved å bruke den innenlandske markedsmekanismen til å regulere jordbruksproduksjonen får vi økt konkurranse, og vi kan utnytte det effektivitetspotensialet vi har. Det finnes flere utredninger, blant annet en utredning ved vårt institutt på Ås, som viser hvor mye kostnadene i jordbruket kan reduseres uten at produksjonen blir vesentlig mindre. Vi kan produsere om lag like mye som nå med betydelig mindre arbeidskraft, kapital og arealer. Et røft anslag med utgangspunkt i tidligere utredninger er at de årlige kostnadene i jordbruket kan reduseres med omkring 6 milliarder kroner. Det vil si at en kan redusere overføringene over statsbudsjettet med omkring 50 prosent og samtidig beholde jordbruksproduksjonen om lag på dagens nivå. Det blir en samfunnsmessig gevinst på 9,6 milliarder i året når en tar hensyn til kostnadene ved skattefinansiering og vridningseffekter i etterspørselen. Effektivitetspotensialet forteller det som er mulig å oppnå dersom en antar at vi i dag benytter det som er kjent teknikk, og produserer maten i vårt land på billigst mulig måte. Effektivitetspotensialet skyldes følgende forhold:

1. Deler av jordbruksproduksjonen er forskjøvet til områder i landet hvor det er ekstra dyrt å produsere mat.
2. Avdrått per dyr er lav. Det gjelder særlig i melkeproduksjonen og det skyldes produksjonskvotene og støtte per ku. Med høyere avdrått per ku kunne en produsere melken med færre kuer, og dermed med mindre arbeidskraft og kapital.
3. Stordriftsfordelene er ikke utnyttet, vi har mange små gårdsbruk.
4. Avlingen per dekar er lav. Det skyldes arealtilskudd som gis uavhengig av mengden som produseres.

5. Markedsprismekanismen er ødelagt. Det er ikke forbrukernes marginale nytte og de marginale kostnadene som er lik priser på produktene. Subsidiene lager en vridning mellom ulike produkter. Noen produkter er relativt sett for dyre, mens andre er relativt sett for billige. Det produseres for eksempel for mye mørkt kjøtt og for lite lyst kjøtt. Konsummelken er for dyr og melk nyttet til flere andre meieriprodukter er for billig.

Overkapasiteten innebærer nødvendigvis mer sysselsetting og større kostnader. Innenfor det korporative styringssystemet forsvares dette med at jordbruket har flere andre verdier å ivareta, og at det produserer såkalte kollektive goder. Det er selvsagt riktig at jordbruket har betydning for matvaresikkerhet, kulturlandskap og sysselsetting. Men det vil man også oppnå ved hjelp av et skjermet innenlandsk marked. Overkapasitet som ikke trengs for å produsere jordbruksprodukter har liten nytte med hensyn til kollektive goder, og det medfører store kostnader.

Norge er i WTO-forhandlingsgruppe med i G-10. Den består blant annet av Sveits, Japan, Island, Liechtenstein, og Mauritius. Norge og de andre landene i gruppen legger vekt på at hvert land har rett til å produsere egen mat. Argumentene er at det må legges vekt på det norske jordbrukets multifunksjonalitet. Det er å opprettholde kulturlandskapet som ivaretar biologisk mangfold, kulturarv, rekreasjonsområder, tilgjengelighet og naturvitenskapelig verdi. For det andre skal det sikre matrelaterte forhold som matsikkerhet og kvalitet, og for det tredje skal det stimulere til bygdeutvikling med vekt på bosetting og økonomisk aktivitet. Det ble etter Doha-runden enighet om det skulle tas hensyn til slike forhold. Det som ikke kommer frem i denne uttalelsen, er at dette i stor grad vil kunne gjøres også uten støtte over offentlige budsjetter til norsk jordbruk.

I Norge hadde en del av fellesgodene blitt bedre dersom den innenlandske prismekanismen hadde blitt brukt til å allokere jordbruksproduksjonen til de ulike områdene i landet. Hadde mer av jordbruksproduksjonen foregått i de deler av landet som har komparative fortrinn for jordbruksproduksjon, ville transportkostnadene blitt mindre, og det hadde blitt mindre forurensning. Kulturlandskapet hadde blitt bedre i de sentrale deler av landet hvor det bor mest folk. Dermed hadde nytten av kulturlandskapet for landets innbyggere samlet sett blitt bedre.

Fjernes størstedelen av støtten over statsbudsjettet til jordbruket, og den innenlandske markedsmekanismen bestemmer hvor produksjonen foregår, vil det skje en geografisk omfordeling. Melkeproduksjonen i de marginale distriktene vil bli enda mindre. Melk vil bli

allokert til mer sentrale deler av landet hvor det er billigere å produsere melk.

Kjøttproduksjon med sau og storfe vil i enda større grad enn nå overta og opprettholde store deler av kulturlandskapet i distriktene.

Bruk av markedsprismekanismen vil føre til færre sysselsatte i områdene utenfor pendleravstand til byer og tettsteder. Innenfor pendleravstand til byer og tettsteder (over 5000) innbyggere, er det gode arbeidsmuligheter. Her ligger ca 60 prosent av alle bruk i landet. Det finnes ingen dokumentasjon som tilsier at velferden blir mindre med økt avstand mellom brukene. Det er også god grunn til å anta at bil, TV, PC osv. har gjort det lettere å bo i spredtbebygde områder enn det var tidligere.

På små gårdsbruk arbeider ofte en person alene hele dagen. For mange oppleves dette som trist og lite ønskelig. Ønsker en å bevare en spredt bosetting, blir det flere mindre gårdsbruk. Færre og større bruk fører til større avstand mellom gårdsbrukene. Med dagens kommunikasjonsmidler, har avstanden mellom brukene mindre betydning. Små gårdsbruk, hvor en person arbeider alene hele dagen, er et sosialt problem. Ved større bruk og flere arbeidere på bruket, blir det et sosialt miljø som har en positiv verdi.

LITTERATURLISTE

Aanesland, N, (1971)

Økonomiske konsekvenser ved å opprettholde bosettingen i en utkantbygd belyst ved hjelp av lineære programmeringsmodeller. Melding nr. 29 (*Norges landbrukshøgskole, Ås*)

Aanesland, N, (1990)

Effektivitetspotensialet i norsk jordbruk. Rapport til styringsgruppen for effektivitetsstudier ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet (*Norges landbrukshøgskole, Ås*)

Aanesland, N. og O. Holm (2000)

Offentlig regulering av markedet for landbrukseiendommer – virkninger for verdiskaping og bosetting (*Landbruksforlaget, Oslo*)

Aanesland, N. og Olaf Holm (2002)

Boplikt – drøm og virkelighet (*Kommuneforlaget. Oslo*)

Buchanan, J. M, (1988)

Maktens grenser (*Oversatt av Margareta Ekløf, Ratio, Timbro, Stockholm*)

Butler, E. og F. A. Hayek (2004)

Hans betydning for politikk og økonomi (*CIVITA, Oslo*)

Aanesland, N. og Mjelde, H. (1997)

Fra politikk til entreprenørskap (*Landbruksforlaget, Oslo*)

Coase, R. (1960)

The problem of Social Cost. Journal of Law and Economics 3: 1-44

Bakke, E, (1995a)

Hvor mye politikk tåler Norge? (*Høgskoleforlaget, Kristiansand*)

Stevens, J, (1993)

The Economics of Collective Choices. Westview Press (Oregon State University)

Hagen, K. P. (1990)

Prinsipal – Agent Teori. Implikasjoner for offentlig styring og politikken

Hayek, F.A. (1944)

The Road to Serfdom (*Routledge , London*)

Kizner, I. (1973)

Competition and Entrepreneurship (*Chicago: The University of Chicago Press*)

Niskanen, W.A. (1971)

Bureaucracy and Representative Government (*Aldine-Aherton, Chicago*)

North, Douglas C.

Institutionerna: tillväxt och velståndet (*SNS Förlaget. Stockholm*)

Schumpeter, J.A. (1934)

The Theory of economic Development- an Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and Business Cycle (*Harvard University Press . Cambridge*)

Smith, A. (1776)

An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (*Liberty Classics; Indianapolis*)

Tullock, G. (1976)

Den politiske marknaden (*Ratio*)