

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. Utformingen 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 utformingen 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 samvirkeeiere 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 distriktjordbruket 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 lønsmottakere, 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.