

VIRKEMIDDELKJEDER

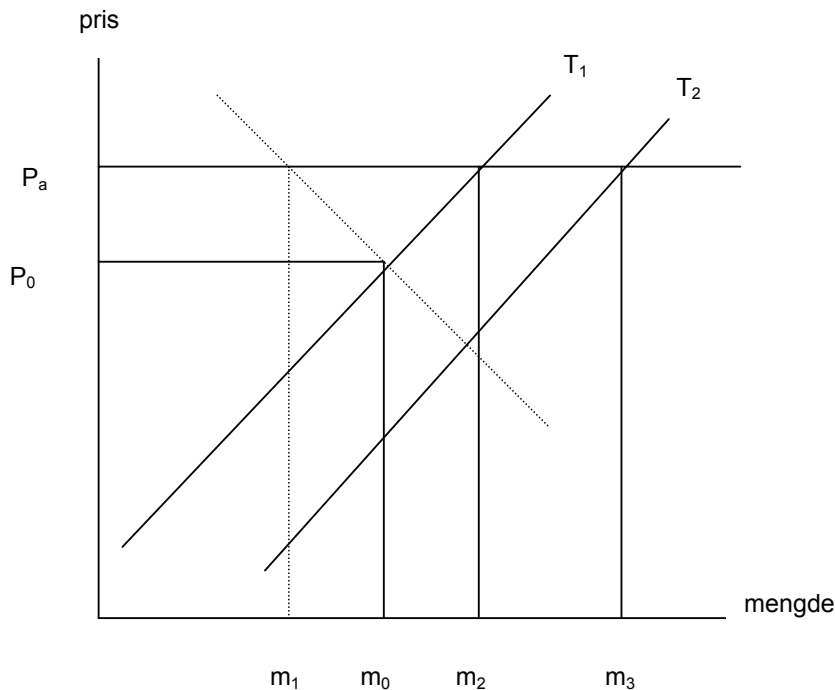
Jordbrukspolitikken ble utformet i årene etter andre verdenskrig i en tid med liten tiltro til markedsøkonomien. På den tiden var mange av økonomene i vårt land, keynesianere eller planøkonomer, med sterk tiltro til offentlig regulering. Myndighetene, sosialdemokratiet, antok at ved hjelp av offentlige 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 bøndenes 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 melkekvote omsettes fritt. I dagens situasjon er 60 % av melkekvote 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 markedsmekanismen 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, markedets regulering 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 prismsystem som bestemmer bøndenes inntekt. Nå var det ikke produktprisene som ble bestemt i markedet, men prisen på melkekvote. Virkemiddelkjeden har gått i ring. Markedsmekanismen 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 melkekvote som kan oppfattes som en ”fallskjerm”. Debatten i pressen om melkekvote 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 melkekvote 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 lykket 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.