

Jordbruks- og skogbrukspolitikken. Momenter til diskusjon om retningslinjer for norsk næringspolitikk

I. Jordbrukspolitikken

1. Utviklingstendenser

Enten vår politikk blir slik eller slik, må en regne med følgende utviklingstendenser:

a) Jordbruksbefolkningen vil synke

Siden 1875 er jordbruksbefolkningen gått ned fra rundt 2/3 av totalbefolkningen til snau 1/3. En må vente at denne relative tilbakegang vil fortsette.

På grunn av befolkningssituasjonen må en jamvel vente at jordbruksbefolkningen vil gå sterkt tilbake absolutt sett, kanskje med 15-25 prosent i den neste generasjon.

b) Jordarealet vil øke

Nedgangen i jordbruksbefolkningen vil i noen få tilfelle føre til at avsidesliggende bruk blir nedlagt. Men samtidig vil det alltid foregå nydyrking for å utvide eldre bruk. Alt i alt vil arealet stige.

c) Totalproduksjonen i jordbruket vil øke

Mellom 1900 og 1939 øket planteavlen pr. dekar med gjennomsnittlig 38 prosent. Produksjon av kjøtt, fisk, mjølk og egg steg i samme tidsrom med 72 prosent (regnet i kjøttverdi). En del av denne stigning skyldes øket bruk av innført kraftfôr.

Muligheten for tekniske framsteg i jordbruket er på langt nær uttømt. Framstegene vil neppe bli mindre i årene framover enn de har vært i det siste. Selv med en nedgang i jordbruksbefolkningen på f.eks. 1/2 prosent pr. år, vil produksjonen fortsette å stige med kanskje 1 prosent pr. år.

2. Skal flukten fra jordbruket motvirkes?

Et grunnleggende spørsmål! Fra økonomisk synspunkt må svaret være: "Nei, tvertimot". Både jordbrukerne selv (dvs. de som blir igjen i jordbruket) og de øvrige befolkningslag er på lang sikt interessert i at strømmen fra jordbruket til industri o.l. lettes og påskyndes. Med langt mindre arbeidskraft enn jordbruket sysselsetter idag og uten urimelig kraftfôrimport kan jordbruket produsere alt vi trenger av grønnsaker og frukt, av melk, kjøtt, ost, fisk og egg, en vesentlig del av spisefettet og en rimelig del av matkornet. Lenger bør vi ikke gå i retning av sjølberging. Det vil belaste levestandarden i landet for sterkt å ta sikte på full selvforsyning med korn og spise fett.

Momenter som taler i motsatt retning: Krigsberedskap, konjunktur stabilitet, befolkningspolitiske omsyn, sosiale og kulturelle fordeler ved å ha en stor del av befolkningen knyttet til jordbruket.

3. Hovedretningslinjer for jordbrukspolitikken

a) Det arbeides på lang sikt for å redusere jordbruksbefolkningen i størrelse, men uten å redusere jordbruksarealet i nevneverdig grad.

b) Det arbeides på kort sikt for å skaffe jordbruksbefolkningen levende som noenlunde tilsvarende levekårene i andre næringer. Prisregulering, markedsorganisasjon og subsidier må antakelig være midlene. Disse tiltak bør gis en sosialpolitisk motivering, og forutsettes utviklet etter hvert som tiltakene under a) og c) gir resultater.

c) Arbeidet for å rasjonalisere jordbruket forsterkes, med det mål å øke produksjonen pr. dagsverk med rimelig bruk av teknisk utstyr. Fagopplæringen bør utvides sterkt.

Tiltakene under b) og c) må fra første stund legges slik an at de ikke motvirker det mål som er nevnt under a). Det betyr sannsynligvis at det på kort sikt vil være vanskelig å sikre jordbruket full jamstilling, i så fall vil en fjerne de krefter som tvinger fram den nødvendige reduksjon av jordbruksbefolkningen.

4. Jordbrukspolitikken

Mindre jordbruksbefolkning og samme jordbruksareal betyr større bruk. Jordbrukspolitikken må øyeblikkelig legges om med dette for øye. Sammenlagning av bruk må ikke skje ved tvang, men oppmuntres til å foregå på frivillig grunnlag. Oppstyking av eldre bruk motvirkes. Nydyrking ved eldre bruk oppmuntres, mens støtten til bureisningen reduseres. Bureisningen har neppe noen berettigelse lenger i Sør-Norge, men bør sannsynligvis fortsette nordpå, hånd i hånd med en industriell utbygging av Nord-Norge. I det hele tatt vil spørsmålet om lokalisering av jordbruksproduksjonen antakelig melde seg med større styrke etter hvert.

Et annet spørsmål i denne sammenheng er støttebrukene, dvs. bruk som er basert på å skaffe eieren med familie litt grønnsaker og husdyrprodukter uten å belaste hans arbeidskraft for sterkt.

5. Tekniske hjelpemidler i jordbruket

Fra første stund av må en prøve å finne plass på nasjonalbudsjettet for betydelige investeringer i tekniske hjelpemidler for jordbruket - elektrisitet, vatningsanlegg, maskiner, bedre fjøs, o.l.

6. Flukt fra jordbruket behøver ikke bety flukt fra landsbygda

En kan lokalisere de nye næringer som skal absorbere overskuddet fra jordbruket ute på landsbygda. For å oppnå dette kreves først og fremst at fagforeningene legger om sin lønnspolitikk. Et sonesystem, bygd på dyrstedsgrupperinger, vil sikkert kunne bety mye.

II. Skogbrukspolitikken

1. Fra høstningsskogbruk til kulturskogbruk

Utviklingen går i retning av mer kulturarbeide i skogen og mer intensiv drift. Tilveksten i skogene kan økes med 50% i løpet av en generasjon, og denne økning vil etter fagfolks utsagn være økonomisk lønnsom.

2. Jamn sysselsetting i skogene året rundt

Det forsttekniske ideal er en fast stab av skogsarbeidere året rundt, sysselsatt med hogst om vinteren og kulturarbeider om sommeren.

3. Skogbruket trenger mer arbeidskraft

Fagfolkene hevder at det på god skogsjord trengs en fast årsarbeider pr. 500-1000 dekar skog for fullt rasjonell drift, på dårlig jord mindre. Skogbruket trenger derfor flere folk og bør få dem. En del av overskuddet fra jordbruket vil på det vis suges opp i samfunnsmessig sett svært verdifullt arbeide.

4. Kapital utenfra

Utviklingen krever lite eller ingen ting av maskiner og anlegg. Sterkere drift av skogen er bare et spørsmål om arbeidskraft. Men det trengs antakelig visse investeringer i mer hensiktsmessige boliger (kolonier av støttebruk for skogsarbeidere) og visse kulturelle tiltak for å beholde arbeidskraft i skogbruket.

Oslo, den 29. oktober 1946.

Odd Aukrust

RETORIKK OG REALITETER I LANDBRUKSPOLITIKKEN

I. MÅLSETTINGENE I LANDBRUKSPOLITIKKEN: RETORIKKEN

1. Jamstillingskravet

Et krav om "jamstilling" har med skiftende innhold vært en hovedmålsetting for jordbrukspolitikken helt siden jamstillingskravet første gang ble formulert av Norges Bondelag i 1913. Så sent som i "De politiske partiers fellesprogram" fra 1945 ble det under omtalen av jordbrukspolitikken kort sagt at målet skulle være å "... gi jordbruket en jevnbyrdig stilling ved siden av de andre næringer ...".

Jamstillingskravet har stått sentralt i det jordbrukspolitiske ordskiftet også etter 2. verdenskrig. Men andre mål har vært formulert i tillegg. I dette foredraget skal vi gi en oversikt over hvordan målsettingen har skiftet. Vi skal bl.a. vise at det ikke alltid har vært samsvar mellom retorikk og politiske realiteter.

2. Sosialøkonomene på banen (1945-1960)

Gjennom hele tiden før 1940 var det landbrukspolitiske ordskifte dominert av landbrukskandidater og yrkespolitikere. Dette endret seg da sosialøkonomen utdannet etter den nye og utvidede studieordning, begynte å komme på banen.

Under diskusjonen av jordbrukspolitikken i Nasjonalbudsjettet 1947 var det for første gang sosialøkonomene som angav tonen. Økonomene tok utgangspunkt i en diagnose hvor følgende elementer var sentrale: (i) jordbrukets evne til å produsere mat øker raskere enn befolkningens behov for mat, (ii) dette resulterer i overproduksjon, lave produktpriser og dårlig lønnsomhet og derfor (iii) flukt fra jordbruket og nødvendige strukturendringer i næringslivet. Men (iv) det er av solidaritetshensyn urimelig at jordbruksbefolkningen alene skal bære de økonomiske byrder ved den omstillingsprosess som må til.

Slike premisser ledet sosialøkonomene til å gå inn for en to-leddet problemstilling:

1. På lang sikt å skape et samfunnsmessig effektivt jordbruk gjennom strukturrasjonaliseringer
2. På kort sikt å sikre jamstilling "gitt på sosiale indikasjoner".

Jordbrukets oppgave skulle være, så effektivt som mulig, å produsere den mat som det var naturlig å produsere på norsk jord. Den diskusjon av produksjonsomfanget som ble gitt i Nasjonalbudsjettet 1947 var like mye uttrykk for hva sosialøkonomene oppfattet som historisk bestemte realiteter ("skranker") som for en preferanse for mat produsert i eget land (et "mål"):

"Målet [...må være å...] produsere det landet trenger av melk, kjøtt, flesk, egg, ost, grønnsaker og til dels frukt, en vesentlig del av spisefettet og en rimelig del av matkornet [...]. Å gå vesentlig lenger i selvberging, som f.eks. å avle mesteparten av det matkorn vi trenger, vil falle for kostbart"

3. Jamstillingskomiteen (1946-1951)

I 1946 oppnevnte Regjeringen "Jamstillingskomiteen" med sosialøkonomen Arne Skaug som formann og med meg som sekretær. Det overrasker ikke at komiteens innstilling fra 1951 var fullstendig dominert av sosialøkonomenes måte å se tingene på. Vi finner igjen understrekningen av å sondre mellom kort og lang sikt:

"På lang sikt må hovedoppgaven være å innpasse jordbrukspolitikken som ledd i en rasjonell næringspolitikk På kort sikt er problemstillingen å sikre jordbruksbefolkningen en rimelig andel av nasjonalinntekten, og en rimelig inntektsfordeling mellom jordbrukerne innbyrdes" (s. 78).

Vi finner også igjen sosialøkonomenes krav om effektiv produksjon, denne gang formulert som et krav om at

jordbruket, i likhet med andre næringer, må drives såvel bedriftsøkonomisk som samfunnsøkonomisk effektivt:

"Et hovedmål for næringspolitikken vil alltid være å skape en størst mulig nasjonalinntekt. Det innebærer et krav om

- a) at hver enkelt bedrift blir drevet så effektivt og produktivt som det med rådende teknikk er mulig
- b) at arbeidskraft og andre produksjonsmidler *innenfor* hver enkelt næring er organisert i bedrifter av hensiktsmessig størrelse, slik at nasjonalinntekten ikke kan økes ved en omorganisering av næringen, f.eks. ved en overgang til større produksjonsheter,
- c) at arbeidskraft og andre produksjonsmidler fordeles *mellom* næringene på en slik måte at effektiviteten totalt sett blir størst mulig, dvs. at nasjonalinntekten under de gitte prisforhold og teknikk ikke kan økes ved en overføring av produksjonsmidler fra en næring til en annen (s. 80).

Beredskaps- og distriktsmål ble nevnt av komiteen, men tillagt liten vekt. Uten direkte å si det, aksepterte komiteen i det store og hele den begrensede produksjonsmålsettingen fra Nasjonalbudsjettet 1947.

Komiteen forsøkte også å si noe om størrelsen på den jordbruksbefolkning landet ville trenge et stykke inn i fremtiden. Formuleringene på dette punkt var nok noe mer varsomme enn jeg som komiteens sekretær i mitt hjerte kunne ha ønsket å gi uttrykk for. Flertallsuttalelsen lyder:

"For å produsere de matvarer som ut fra behovsmessige synsmåter *bør* produseres innenlands, vil vi om 30 år sikkert kunne klare oss med en jordbruksbefolkning som er iallfall 20 prosent mindre enn i dag" (s. 88).

Selv dette forsiktige anslag ble for sterkt for en del av komiteens medlemmer med forankring i jordbruket:

"... mindretallet ser det slik, at selv om produksjonsmålet fikseres så beskjedent at en regner med bare en mindre øking av jordbrukets andel i dag i dekningen

av vårt behov for korn, matfett og frukt, vil det ikke være mulig innen en rimelig tid å nå dette produksjonsmål med en nevneverdig mindre jordbruksbefolkning enn den landet har i dag" (s. 92).

Mindretallets pessimisme settes i relieff når vi noterer at tallet på årsverk i jordbruket, som var 320 000 da komiteinnstillingen ble skrevet, var redusert til 120 000 35 år senere.

4. Nye signaler 1955-1960: Aresvik- og Eskelandkomiteene

To nye jordbrukskomiteer var i arbeid mellom 1955 og 1960, denne gang ikke med sosialøkonomer, men med landbrukskandidater som formenn og sekretærer - noen av disse ganske visst med betydelig sosialøkonomisk tilleggskompetanse. Bakgrunnen for at komiteene ble oppnevnt var St. meld. nr. 60 (1955) "Om retningslinjer for utvikling av jordbruket", et dokument som vi må tro i hovedsak var utarbeidet av landbrukskandidater i Landbruksdepartementet.

Med St. meld. nr. 60 og innstillingen fra de to komiteer får vi nye signaler om målsettingen for jordbrukspolitikken. Blant annet blir effektivitetskravet nå tonet ned. Målsettingen om økning er bedriftsstørrelsen og bedriftsøkonomisk effektivitet blir rett nok opprettholdt. Men kravet om samfunnsøkonomisk effektivitet trenges i bakgrunnen og nevnes ikke lenger som et viktig langsiktig siktepunkt for jordbrukspolitikken. Andre ting er viktigere. Stortinget, under behandlingen av St. meld. nr. 60, slutter seg til formuleringen i stortingsmeldingen om at målet for jordbrukspolitikken må være:

"Trygge kår for jordbruksbefolkningen, størst mulig beredskap og sparing av valuta til jordbruksvarer" (gjengitt fra Aresvikkomiteens innstilling s. 208).

I praksis blir inntektsmålet det sentrale, men det knyttes sammen med et krav om (bedriftsøkonomisk) effektivitet. Eskelandkomiteen konkretiserer det slik:

"Komiteen foreslår at inntektsmålsettingen knyttes til rasjonelt drevne familiebruk ..." "...dvs. bruk som gir muligheter for full sysselsetting i produktivt arbeid" (s. 24-25).

Produksjonsmålsettingen strammes til. Mens Stortinget snakket om "...størst mulig beredskap ..." (se ovenfor), bruker Eskelandkomiteen formuleringen

".....selvforsyning både av matvarer og råstoffer fortsatt vil bli hovedmålsettingen for produksjonen i norsk jordbruk...." (s. 21).

Rent konkret gir den nye produksjonsmålsettingen seg uttrykk i at det stilles opp mer krevende produksjonsmål for enkeltprodukter enn tidligere. Formuleringen "...grønnsaker og til dels frukt..." i Nasjonalbudsjettet 1947 og hos Jamstillingskomiteen blir i St. meld. 60 (1955) erstattet med "Av frukt, bær og grønnsaker bør størst mulig del av behovet dekkes". Der hvor en i 1947 og 1951 talte om "...en rimelig del av matkornet ..." heter det i 1955 "...en så stor del av kornbehovet som forsvarlig". Aresvikkomiteen (1960) går enda lenger: Nå er "produksjonsmålet" for korn hverken "mål" eller "skranke", men *regulator*:

"... på dette felt bør det være et noe fleksibelt mål som må tilpasses behovet for å skaffe avsetning for den totale produksjonsøkning i jordbruket ... Kornproduksjonen må fortsatt i første rekke bli å betrakte som en regulator" (s. 212).

Under sin drøfting av målsettingen berører Aresvikkomiteen også enkelte andre, mer sekundære mål, bl.a. beredskapshensyn og noe som komiteen omtaler som "det sosiale synspunkt". Med det siste mener komiteen bl.a. forholdet mellom små og store bruk, forholdet mellom ulike distrikter og "hensynet til befolkningstettheten". Men formuleringene er svake, og vi merker oss at så sent som i 1960 står distriktsmålet ennå helt perifert i den jordbrukspolitiske debatten.

5. Grunnlaget for dagens politikk blir lagt (1972-1977)

Ved neste korsvei ("Øksnesutvalget" av 1972, Stortingets "opptrappingsvedtak" av 1975, St. meld. nr. 14 (1976-77)) er sosialøkonomene helt spilt ut over side-linjen. Utformingen av jordbrukspolitikken ligger nå i landbrukskandidatenes (og politikernes) hender. Resultatet blir litt av en revolusjon. Grunnsynet uttrykkes slik (St. meld. nr. 14, innledningen):

"Regjeringen legger ... opp til såvidt store endringer at det er berettiget å si at en vil utforme en *ny* landbrukspolitikk i åra framover ... av størst betydning er forslaget om en vesentlig økning i jordbruksproduksjonen ved at jordbruksarealet øker fra 9 mill. dekar i 1974 til 10 mill. dekar i 1990 og av distriktspolitiske grunner er forutsatt at 3/4 av produksjonsøkningen bør foregå i næringssvake distrikter" (s.5).

Dette nye grunnsynet gir naturlig nok nye målsettinger for jordbrukspolitikken (St. meld. nr. 14, s. 78-89). Produksjonsmålsettingen preges av et ønske om en høyest mulig grad av selvberging: For animalske produkter, frukt og bær gjentas formuleringene fra Eskelandutvalget omtrent uendret. Men målet for kornproduksjonen oppjusteres kraftig:

"... For korn bør det tas sikte på en betydelig økning av produksjonen. En vesentlig del av denne økning bør være matkornproduksjon. Jordbruksarealet i drift bør innen 1990 komme opp i 10 mill. dekar. Av dette tas det sikte på et kornareal på 3,6 mill. dekar" (s. 80).

Nytt er også at distriktspolitikk for første gang omtales som et høyprioritert mål:

"Landbrukspolitikken utformes med sikte på å øke inntektene og bygge ut gode og sikre arbeidsplasser i områder med svakt og ensidig næringsgrunnlag. styrke landbruket og øke landbruksproduksjonen i de næringssvake områder ... legge opp til en variert bruksstruktur med så vel familiebruk som bruk som drives i kombinasjon med annen virksomhet" (s. 82).

Vi husker at Eskelandutvalget knyttet inntektsmålet til "rasjonelt drevne familiebruk". Denne formulering forsvinner. I stedet heter det i St. meld. nr. 14:

"Ved fastsetting av krav til effektivitet, skal det legges vekt på andre mål i landbrukspolitikken, særlig de distrikts- og forsyningsmessige hensyn" (s. 83)

eller, enda skarpere i Stortingets berømte "tempoplan-vedtak" fra 1. desember 1975:

"Under gjennomføringen må det legges avgjørende vekt på å øke inntektene på mindre bruk samtidig som

jordbruket i vanskeligstilte områder må prioriteres høyt".

En nyhet er videre at 1970-årenes plutselige oppblomstring av interesse for naturvern resulterer i en miljø- og ressurspolitisk målsetting:

"... Landbrukets egne forurensinger søkes begrenset ... dyrket og dyrkbar jord bør så langt mulig forbeholdes landbruksproduksjonen..." (s. 83-84).

Det mest interessante ved St. meld. nr. 14 er likevel det som sies om effektivitetsmålsettingen. Kravet om effektiv produksjon på det enkelte bruk og i landbruket som helhet gjentas enda en gang. Men sosialøkonomenes gamle krav om at jordbruket gjennom strukturrasjonalisering må gjøres samfunnsmessig effektivt er nå med åpne øyne gitt på båten til fordel for produksjonsmålet og distriktmålet:

"Den store vekt som er lagt på å øke landbruksproduksjonen samtidig som forforbruket ønskes påvirket, vil føre til at kostnadene samlet sett vil øke. Den sterke vekt som er lagt på å øke produksjon og avvirkning i de næringssvake distrikter vil føre til at produksjonen utvikles i områder med høyere produksjonskostnader enn det som ellers ville vært nødvendig" (s. 88).

II. MÅLSETTINGEN I LANDBRUKSPOLITIKKEN: REALITETENE

Går vi over fra å se på programerklæringer til å studere de politiske realiteter, blir en utenforståendes totalinntrykk at norsk landbrukspolitikk har vært ledet av to ideer som - lett kynisk - kan uttrykkes slik:

- "All jord skal være under plog"
- "Det skal være mange bønder, særlig der hvor andre folk ikke å ønsker å bo, og alle skal tjene godt".

Inntektsmålet har helt klart vært det dominerende mål når jordbrukspolitiske prinsipper skulle omsettes i konkrete tiltak. Slik har det vært helt siden "jamstillingskravet" ble reist første gang i 1913. I praksis defineres inntektsmålet i dag langt på vei slik at alle skal

tjene likt og like mye som industriar beideren, og dette uten hensyn til naturlige muligheter eller, som det heter i St. meld. nr. 14 (s.5), "uansett bruksstørrelse og distrikt". Det er åpenbart at dette i hovedsak er en sosialpolitisk målsetting. Men det at jordbruket skal ha sosialstøtte, tilsier ikke. Derfor insisteres det på, som et prinsipp, at "all støtte skal gis gjennom prisene" uten hensyn til at dette vil oppmuntre til et uøkonomisk høyt produksjonsnivå.

Effektivitetskravet stilles høyt når det gjelder å oppnå *bedriftsøkonomisk* effektivitet, jfr. utformingen av modellbruksystemet. Kravet om *samfunnsøkonomisk* effektivitet har derimot kommet i bakgrunnen og har måttet vike for andre hensyn. Eksempler:

- strukturrasjonaliseringen motvirkes fordi sterke krefter ønsker "flest mulig bruk",
- hensynet til dyrket og dyrkbar jord overskygger den økonomiske rasjonelle utnyttelse av landets arealer (jfr. byutvidelsen i Bodø),
- hensynet til distriktspolitikken resulterer i urasjonell lokalisering av produksjonen, leder til ikke-optimalt valg av driftsformer og resulterer i urasjonelle kryssforsendelser f.eks. av korn og melk mellom Østlandet og Jæren.

"*Produksjonsmålsettingen*" var opprinnelig ment å skulle gi uttrykk for hva som var ønskelig å produsere av mat på norsk jord. Etter hvert har "produksjonsmålsettingen" gått over fra å være et uttrykk for "det ønskelige" til å bli en *regulator*, et virkemiddel underordnet inntektspolitikken. Stikkord er den økte kornproduksjon på Østlandet av hensyn til husdyrproduksjonen i distriktene, 2-prissystemet for melk, bestemmelser om maksimalstørrelser på besetningen av visse dyreslag av hensyn til husdyrholdet på de mindre bruk, importordninger for frukt og grønnsaker av hensyn til hagebruks- og gartnerinæringen og forslag om i stor målestokk å ta opp produksjon av oljevekster og sukkerbeter for å lette markedspresset i sin alminnelighet.

Beredskapshensyn blir ofte, bl.a. av Aresvikkomiteen, påberopt som et mål for landbrukspolitikken. Det er et mål som det er vanskelig å se blir tatt på alvor i praksis. I så fall skulle en ha ventet at mye mer ville ha vært gjort

for å undersøke om lagring av matvarer og driftsmidler kan være et alternativ til å opprettholde en produksjonskapasitet som er unødig stor. Hvor lite alvorlig beredskapsmålet blir tatt, blir tydelig når en sammenholder den faktiske utvikling i melkeproduksjonen på Østlandet med et utsagn fra 1956 fra et "Beredskapsråd" nedsatt av Handelsdepartementet. Beredskapsrådet kalte det "...et overordentlig viktig beredskapstiltak ..." at "...melkeproduksjonen i Østlandsområdet må komme opp på et nivå som dekker områdets behov hele året" (Aresvikkomiteen s. 193).

Forurensingsproblematikken ser etter hvert ut til å bli tatt noe mer på alvor. Men helt til det siste har landbrukspolitikken så avgjort trukket i retning av å øke forurensingen fra jordbruket. Prispolitikken har stimulert til bruk av kunstgjødsel og kjemiske midler i økende omfang, og vi vet at på Jæren er deponering av naturgjødsel blitt et problem. Litt spøkefullt: Kan vi vente at det, begrunnet i naturvernmålet, snart vil bli reist krav om å bruke statsmidler til å subsidiere forsendelse av kumøkk fra Jæren til kornbygdene på Østlandet?

"Distriktshensyn" blir tillagt stor vekt ikke bare i teorien, men også ved den konkrete utforming av jordbrukspolitiske tiltak. Likevel er den distriktspolitiske effekt av støtten, slik den er utformet, i praksis tvilsom. Det burde ikke overraske: Hvis "bosetting" er hva vi ønsker å få "produsert", da må vi betale folk for å bo - ikke for å lage sauekjøtt.

III. EN KRITISK VURDERING AV LANDBRUKSPOLITIKKEN

Målsettingen fra Jamstillingskomiteen og andre dokumenter fra slutten av 1940-årene gav klare retningslinjer for hvordan landbrukspolitikken burde utformes med sitt dobbelte krav om jamstilling og langsiktig strukturrasjonalisering.

Senere har nye mål kommet til: Beredskapshensyn, miljøvern og jordvern, distriktspolitikk, "indre jamstilling". Målsettingen har blitt så komplisert, og enkeltmålene så innbyrdes motstridende, at ingen klare konklusjoner kan trekkes av dem for praktisk politikk: Ethvert tenkelig tiltak kan begrunnes med henvisning til et eller annet

mål. Det gjør ikke saken bedre at mangel på stabilitet i målsettingen har ført til vakling i politikken.

Resultatet er at vi har pådratt oss et overmåte uoversiktlig støttesystem. Og støtten koster.

Mine viktigste bebreidelser mot våre jordbrukspolitikere er at de har nektet å innse at strukturrasjonalisering har vært en naturnødvendighet. De har nektet å akseptere at en sterk reduksjon i jordbruksbefolkningens størrelse har vært uunngåelig og i jordbruksnæringens egen interesse. I stedet for å godta utviklingen - og å lede den i riktig retning - har de bekjempet den:

- Produksjonsmålet er justert oppover i takt med at overproduksjonen har økt.
- Nedgangen i tallet på bruk og evnen til å dekke vårt matbehov med færre årsverk hilses ikke med tilfredshet, men betraktes som en ulykke (bøndene synes å være den eneste yrkesgruppe som ikke ser fordeler ved å være få om markedet).
- I stedet for å oppmuntre til redusert ressursinnsats har politikerne gjort det motsatte (nydyrking, investeringsstøtte, produksjonsdrivende prisstøtte).

De økonomiske krefter er imidlertid sterke. Strukturrasjonaliseringen har, tross motstand, gått sin ubønnhørlige gang. Tallet på årsverk i jordbruket er redusert fra 400 000 i 1929 til 120 000 i dag. Tallet på "driftsenheter" gikk ned fra 198 000 i 1959 til 125 000 i 1979.

Samtidig er jordbruket i ferd med å bli en "attåtnæring". Av de 125 000 driftsenheter i 1979 var det bare 54 000 enheter (43 prosent) der brukeren fikk over 50 prosent av inntekten fra bruket. På Vestlandet ble 56 prosent av alle bruk drevet som "biyrke".

At vi sosialøkonomer ikke har nådd fram med vårt krav om "samfunnsmessig effektivitet", kan være leit for vår selvbevissthet. Det får så være. Langt alvorligere er det at politikernes uvilje mot å se realiteten i øynene har ført til kostbare feil. De mest åpenbare er:

- Kraftige overinvesteringer: Henimot halvparten av jordbrukets faktorinntekt har i enkelte år gått med til investeringer av tvilsom verdi; det er bygget fjøs

som i dag står tomme og ryddet jord som øker over produksjonen.

- Overoptimistiske signaler fra politikerne, ikke minst på 1970-tallet, har fristet unge bønder til å satse på produksjonsutvidelser som de senere har oppdaget at det ikke er markedsmessig grunnlag for. Konkurrer og personlige tragedier har vært resultatet.
- Mangelen på markedsbalanse har nødvendiggjort store utbetalinger fra statskassen. Vi har fått et støttesystem så komplisert at det er uforståelig for de fleste.
- De store overføringer av statsmidler til jordbruket har blitt en belastning for statskassen og skaper irritasjon og spenninger mellom landbruksnæringen og resten av samfunnet.

Mangelen på markedsbalanse skaper også problemer internt i næringen. Kampen om et begrenset totalmarked har blitt en påkjenning for solidariteten mellom bøndene innbyrdes. Det eksisterer klare interessekonflikter

- mellom store og små bruk,
- mellom kornbønder på Østlandet og husdyrholdere på Vestlandet og i Nord-Norge,
- mellom allerede etablerte bruk og utbyggingsbruk og
- mellom "fulltidsjordbruk" og "hobbyjordbruk"

IV. SOSIALØKONOMENE TILBAKE PÅ BANEN?

Norsk landbrukspolitikk har utviklet seg til å bli et lappeteppes av tiltak, uten prinsipielle linjer, hvor det ene mål bare kan oppnås på bekostning av et annet, og hvor det ene inngrep ("tiltak") trekker to andre etter seg. Det har ikke vært spørsmål om å sette en planlagt politikk ut i livet. Det har mest vært spørsmål om å holde (overskudds-)problemer *fra livet*.

Misnøye med utviklingen har medført at sosialøkonomene har begynt å røre på seg igjen. I løpet av 1980-årene

har det kommet sosialøkonomisk inspirert kritikk fra mange hold, bl.a. i innstillinger fra Bygdeutvalget og Skattekommisjonen. og LO og Norges Industriforbund har uttalt bekymringer for kostnadsnivå og konkurransevne. U-landsvenner ønsker å lempe på importvernet for å gi U-landenes jordbruk lettere adgang til det norske marked.

Det har blitt en slags tradisjon i Norge at landbrukspolitikken skal gjennomgås kritisk med 10-15 års mellomrom. I tråd med dette fikk vi i 1987 oppnevnt et nytt landbrukspolitisk utvalg, denne gang til en avveksling igjen med en sosialøkonom (Håvard Alstadheim) som formann.

Hva kan vi vente av dette utvalget? Mandatet gir meg liten grunn til optimisme. "Det mest karakteristiske ved mandatet er vel dets omfang og ikke spesielt høye presisjonsnivå", heter det i en redaksjonell kommentar i "Landbruksøkonomisk Forum" nr. 4/87.

Omtalen av "målene" i mandatet framtrer som en lang ønskeliste over alle gode ting. Det som bekymrer, er at vi på listen ikke finner noe krav om samfunnsøkonomisk effektivitet. Det står ikke ett ord i mandatet om at landbrukets oppgave er å produsere mat billig og effektivt. I stedet leser vi: "Effektivitets utviklingen bør søkes tilpasset slik at ressursene i hele landbruket blir best mulig utnyttet". Det låter bra. Men tro ikke at det betyr det samme som at det skal produseres rasjonelt; det fortsettes nemlig i neste setning: "Utvalget bør vurdere effektivitetsutviklingen i landbruket sett i forhold til de øvrige målene for landbrukspolitikken". Jeg er redd for at dette i klartekst betyr:

"Når andre mål krever det, må effektiviteten vike".

For oss som er interessert i norsk landbruk er denne holdning et tankekors. Landbruket har lenge kunnet glede seg over stor forståelse for sine problemer. Denne goodwill kan gå tapt, hvis landbruket selv og dets venner unnlater å lytte til berettiget kritikk. Tiden er inne for en langt mer fordomsfri gjennomdrøfting av landbrukspolitikken enn Alstadheimutvalgets mandat inviterer til.