

Vest-Europas jordbruksdilemma

Av Sigmund Borgan

OM
TRÆMULIG-
TEORIEN
3. 114-122

Bøndene og den nye Mansholtplanen

«Nå foran julen — og sikkert i juleuken også — råder det en forunderlig stillhet blant de franske bønder. Det er som de er lamslått av bekymring for sin egen framtid. De har lest i avisene om den nye Mansholtplanen, framlagt under det siste møte nylig i Fellestmarkedsrådet. Og selv om de er vant til litt av hvert, ... er det som kom fra Brussel mer enn de synes de fortjener.»

«Bøndene i Bayern og Westfalen, Thüringen og Sachsen og andre landskaper ryster oppgitt på hodet i Biershubene og sier at Mansholt må være blitt ... nå ja, det ordet behøver vel ikke refereres her og nå.»

(Bjerg Kildal i *Nationen* for 23. desember 1968.)

Når denne artikkelen skrives, er det omkring en måned siden visepresident og leder for landbruksavdelingen i Fellestmarkedskommissjonen i Brussel, dr. Sicco Mansholt, la fram sin landbrukspolitiske plan for tiden fram til 1980. I mellomtiden er planen blitt noe kommentert i norske aviser, men langt fra så mye som vi vel burde ha ventet i et land hvor de fleste politikeres fremste og viktigste framtidsmål er å komme inn under Kommissjonens og de andre Fellestmarkedsorganers beskyttelse og myndighet. Men særlig forunderlig er det at norske bønder, bondeorganisasjoner og bondepolitikere ikke har latt sin røst høre mer enn tilfallet er. At det råder stillhet blant franske bønder, og bare hoderysting blant de tyske, er ikke så rart. De har jo mer eller mindre godvillig latt seg fange inn av det økonomisk-politiske system som kalles Fellestmarkedet, og har i dag lite å sette opp mot det som legges fram av Mansholt og

tene inn i jordbruksområder. Byene har dermed blitt større og dermed har også forurensningene blitt større. Ved å stoppe utbyggingen og flytte den enten til høgeliggende strøk med bedre utluting av luftmassene eller flytte byveksten til områder utenom jordbruksområder der luftventilasjonen er langt bedre, vil situasjonen bedres radikalt. I slike områder vil bevaring av jordbruksarealer indirekte dempe luftforurensningsgraden.

Jeg har i denne artikkelen tatt opp miljøvernaspektet i tilknytning til landbrukets stilling ved en samfunnsmessig vurdering. Dette aspektet er det økonomene kaller «ikke økonomisk». Det er likevel helt klart at det i menneskenes vurdering blir tillagt stor vekt. Videre synes det klart at en utforming av landbrukssektoren slik at miljøvernoppgaven blir ivarettatt, vil bli tillagt aukende vekt av den menige mann. På en rekke områder er det konflikt mellom det som med økonomiske målemetoder reknas for å være den beste og billigste produksjon og det som ut fra et miljøvernssynspunkt er en riktig tilpassing. For å borte på de ulemper den tekniske- og økonomiske utvikling har ført til, er det fra fleite hold foreslått særskilte tiltak for å rette opp skadene. Fra mitt synspunkt er det her bedre bevisst å tilpasse seg en situasjon der en ikke har tatt i bruk alle mulige tekniske hjelpemidler og toppeffektive metoder, men utformer landbruksnæringen slik at det blir best mulig samsvare mellom miljøvernpolitikk og produksjonspolitikk. En slik samordning kan gjennomføres ved at en bevisst bruker landbrukspolitiske tiltak for å gjøre en slik tilpassing lønnsom for den enkelte gårdbruker. Det er på dette område ikke utført noen beregninger, men mye tyder på at kostnader for å hindre skadevirkninger p.g.a. næringsutøvelse dermed blir så små at sumresultatet fra samfunnets side blir billigere produksjon om en tilpasser seg en miljøvernpolitikk og ikke en snevert effektivt økonomisk politikk i landbruket.

hans store stab av eksperter i Brussel. Norske bønder er imidlertid fremdeles ubundet av de programmer og retningslinjer som er laget for Fellestmarketers landbrukspolitikk, og burde naturlig være ivrige etter å få skikkelige garantier mot at også de skal bli ført inn i den stille og hoderystende flokk som ikke har annet å troste seg med enn at Mansholt og hans folk må være blitt gale. (For det er vel det ordet som er urett av Kildal?)

Det er nemlig en mager trøst av to grunner. For det første hjelper det ingen ting. For det andre — og det er viktigere — så er ikke Mansholt gal. Tvert imot er han en godt utrustet og velskolert landbruksøkonomisk ekspert, som kan både sin økonomiske teori og agromoni samtidig som han har den moderne og framskrittsevenlige munn forståelse av hvordan jordbruket må tilpasses for å komme i overensstemmelse med en filosofi og verdvurdering som ligger til grunn for Fellestmarkedet. Dersom bøndene virkelig vil gjøre noe som kan være dem selv til hjelp, må de gå fram på en helt annen måte. Og det første de må gjøre, er å finne ut hva de selv vil, og undersøke årsakene til at deres vilje leder til andre konklusjoner. For dette er det nødvendig å vite hva som har skapt den situasjonen jordbruket nå befinner seg i økonomisk og politisk, og å kunne skille mellom det som kan og ikke kan være deler i et landbrukspolitisk program som også skal være realistisk.

Selv om politiske agitatorer ofte prøver å få folk til å tro at motstridende mål og ønsker er forenlige med hverandre, viser virkeligheten noe annet. Når programmer som inneholder motstridende elementer skal settes ut i livet, må det alltid foregå på den måten at noe av det som er lovet må vike prioritert for noe annet som også kan være lovet. Når den nye Mansholiplanen ikke stemmer overens med hva bøndene ønsker, er det nettopp dette som er årsaken. Mansholt og hans stab har i det landbrukspolitiske prinsipp-program som er gitt i Roma-traktaten (artikkel 39) fått en samling ønsker som ikke på noe vis er forenlige med hverandre. Ut fra dette har de laget den nye planen, og det har kunnet skje ene og alene på den måten at de selv har valgt ut de punktene som de mener er viktigst å ta hensyn til i den landbrukspolitikk de foreslår. Når bøndene blir vettskremt, kan årsaken bare være at ekspertene har prio-

ritert andre punkter enn de selv ville ha gjort om de ble stilt overfor det samme klare valget.

Roma-traktatens artikkel 39 er på mange måter et meget godt eksempel på et politisk program slik det er vanlig å stille opp slike. Den inneholder en rekke punkter, og hvert av dem lover noe som ser fint ut så lenge en ikke har undersøkt om det er mulig å innfri alle løfter samtidig. Hele artikkelen lyder slik i den nå brukte norske oversettelse:

1. Den felles landbrukspolitikk skal ha til formål:

- a) å øke produktiviteten i landbruket ved å fremme den tekniske utvikling samt ved å sikre en rasjonell utvikling av landbruksproduksjonen så vel som en optimal anvendelse av produksjonsfaktorene, særlig arbeidskraften.
- b) og derved sikre landbruksbefolkningen en rettferdig levestandard, særlig gjennom en økning av de personlige inntekter for dem som er sysselsatt i landbruket:
- c) å stabilisere markedene,
- d) å garantere tilførselen,
- e) å sikre forbrukerne rimelige priser på landbruksvarer.

2. Ved utformingen av den felles landbrukspolitikk og av de særlige tiltak som denne kan innebære, skal det tas hensyn til:

- a) landbruksnæringens særlige karakter som følger av landbrukets sosiale struktur og av den strukturelle og naturgitte forskjell mellom de forskjellige landbruksområder.
- b) nødvendigheten av en gradvis gjennomføring av den ønskelige tilpasning,
- c) den kjennsgering at landbruket i medlemsstatene utgjør en sektor som er nært knyttet til økonomien som helhet.

En rask gjennomlesning av disse punktene gir alle en følelse av trygghet for at her er alle interessert ivaretatt. De som ønsker rasjonalisering og effektivisering mest av alt, enten det er bøndene selv eller andre, kan hette seg ved de

to første punktene. Der står det så tydelig som en kan vente det i et politisk program at inntektsproblemet for jordbruksbefolkningen skal løses — og levestandarden sikres gjennom teknisk utvikling og rasjonalisering. De fleste i alle befolkningsgrupper vil nikke til dette, og uttale ekjenneelse for den klare meningen som kommer til uttrykk.

Det andre punktet «å stabilisere markedene», går rett i hjertet på alle bønder og organisasjonsfolk som i mange år nå har strevet for å få samfunnspolitikken hjelp til å sikre avsetningen og produktprisen.

Punktene d) og e) under første del, henviser seg til forbrukerne. De skal både få garanterte tilførsler (nok varer av alle slag i butikkene til enhver tid) og de skal få kjøpt varene til rimelige priser.

Bønder og bondepolitikere var imidlertid trolig ikke tilfredse med det de ble lovet i første del. Vi kan forestille oss at de på dette tidspunkt bragte opp spørsmålet om de frie og selvstendige bonders stilling og hvilken skjebe de mindre og middels store familiejordbruk var tiltenkt. Noen ymtet kanskje også noe om avfolkningsproblemer o.l. i strøk og områder med små sysselsetningsmuligheter i andre økonomiske sektorer. Resultatet ble punktene i andre del av traktaten. Med disse på papiret var sikkert alle fornøyd, bortsett fra Mansholt og hans folk, som ble stilt overfor den umulige oppgave å skulle utforme landbrukspolitiske ordninger som tok hensyn til alt. For det visste alle disse at dette måtte bli fullstendig umulig. De visste at de engang, før eller senere, ville bli nødt til å skjære bort en rekke av punktene, og å utforme en landbrukspolitisk plan som i det minste er teoretisk gjennomførbar. De visste sikkert også at når den dagen kom, så måtte de selv velge ut de programposter som planen skulle bygge på, og så bare håpe på en ikke altfor stor oppstand blant bondene og politikere på grunn av de punktene det ikke kunne tas hensyn til.

Når vi nå studerer det som foreligger om den nye planen, som altså er ment å skulle gjelde for det kommende ti-år, er det ikke vanskelig å se hvilke punkter fra Roma-traktatens artikkel 39 det bygges på og hvilke som har måttet gå ut. Det er punktene i første del, og av dem igjen særlig de to første, som er beholdt, mens alt under andre delen er gitt på bårten. Hele den planen som er blitt resultatet

av dette, kan godt beskrives i noen få setninger: Av de forskjellige jordbruksprodukter skal det ikke produseres mer enn det er rimelig behov for i befolkningen innen Fellesmarkedet, eller som i tillegg til dette kan eksporteres til de samme priser som de som gjelder i Fellesmarkedsländene.

Denne produksjonen skal foregå på den mest rasjonelle måte, dvs. med den minste innsats av arbeidskraft og jordbruksareal som det er nødvendig å bruke sammen med den mest moderne teknikk. Arbeidskraft og jordbruksarealer som ikke kan nyttes under disse forutsetninger, skal tas ut av jordbruksproduksjonen. Overflødige arealer skal legges ut til skog og friluftsmål. Arbeidskraften skal enten overføres til andre næringer, eller de mennesker det gjelder holdes i live med tidlige alderspensjoner eller andre former for sosiale trygder. Som følge av at den moderne teknikk krever større arealer og reduksjonen i tallet på bønder, må det skje en total strukturförändring i jordbruket. Brukene må bli langt større enn nå, og ikke bare det. For å få god nok balanse mellom produksjon og behov, må produksjonen planlegges og ledes av langt færre enkeltpersoner som kan samordne sine produksjonsplaner på en effektiv måte. Det må med andre ord skje en slags monopolisering av produksjonen for å få bort den forstyrrelse av balansen mellom produksjon og behov som så lett oppstår når et stort antall selvstendige bønder planlegger hver for seg og uavhengig av hverandre. I forbindelse med det siste har folk som har kommentert planen brukt uttrykket «kollektivbruk».

Rent konkret sier planen at jordbruksarealet bør reduseres fra 70 til 65 millioner hektar i det ti-året som kommer. Tallet på bønder bør ned med 5 millioner i det samme tidsrom. Halvparten av disse regnes det med skal gå til jobber i industrien. Den andre halvparten er så gamle at de kan bli pensjonister eller trygdede. For å hindre at ungdom tar plassen etter de eldre i for stor utstrekning, foreslås spesielle stipendordninger for utdannelse til andre yrker. Gjennom slike tiltak håper planen å kunne redusere jordbruksbefolkningen fra 15,7 % av den totale yrkesbefolkning i 1965 til 6 % i 1980.

Disse tingene er det altså bondene ikke synes å like, og som er bakgrunnen for den stille og hoderystende reaksjon de har møtt planen med. Og hvilken yrkesgruppe ville vel

ikke reagere på en eller annen måte overfor liknende fremtidsutsikter for seg selv og for de av sine barn som har lyst til å fortsette i samme yrke?

«Data» og «tilpasningsvariable»

Det som er behandlet ovenfor, er kanskje nok både til å klargjøre hvorfor Manskoliplanen kommer i konflikt med bondenes interesser og hva årsakene til uoverensstemmelse er. Den hjelpsløshet vi kan forestille oss at bondene demonstrerer ut fra f.eks. Kildals beskrivelse, må imidlertid forklares mer inngående. Det vil jeg forsøke å gjøre med utgangspunkt i en meget enkel landbruksøkonomisk «modell», som til tross for sin enkelhet gir plass for de viktigste faktorer i jordbrukets tilpasningsproblem. Alle faktorene er med i punktene i Romatraktatens artikkel 39.

Den første av disse faktorene skal jeg kalle *markedet*. Markedet er et uttrykk for hvor mye av en vare som kan produseres og markedsføres uten at behovet blir overdekket og prisene av den grunn faller under lønnsomhetsnivået. Et overdekket marked kan også sies å være det samme som mangel på kjøpere til alt som produseres. Slik kjøpermangel kan skyldes to ting. Den viktigste opp til vår egen levetid var at den befolkning som skulle kjøpe, ikke hadde store nok inntekter til å kjøpe alle jordbruksvarer de virkelig hadde behov for. Det samme forhold gjør seg enda gjeldende dersom vi ser på hele verden under ett. Dersom de folk som enda er fattige hadde noe større inntekter, ville det ikke eksistere virkelig overproduksjon i verdens jordbruk. Ser vi på et land eller område innenfor den rikeste del av verden, er det imidlertid ikke mangel på inntekter og kjøpekraft blant andre befolkningsgrupper som er årsaken til avseings- og inntektskrisen i jordbruket. Nå er det den del av jordbruksproduksjonen som er for stor i forhold til den fulle behovsmetning i befolkningen som lager problemet. Og dette er selvsagt en helt annen situasjon, som ikke kan løses hverken med å øke inntektene for dem som kjøper jordbruksvarer eller med å rasjonalisere og senke kostnadene i produksjonen. Når alle mennesker har fått store nok inntekter til å kjøpe alt de vil spise, er deretter markedet en størrelse som ikke øker raskere enn befolkningen.

Å ville løse jordbrukets inntektsproblem gjennom større og billigere produksjon — eller såkalt rasjonalisering — er i dette tilfelle en håpløs sak. Det fører bare til at overproduksjonen øker, og at prisene på varene faller raskere enn nedgangen i kostnadene med å produsere. Riktig nok kan noen få bønder fremdeles tjene på å gjøre sin egen produksjon større og billigere, men for det store flertall, som ikke hører med blant «foregangsmennene» blir inntektskrisen bare verre og verre. Når de kommer etter, har nemlig den samlede produksjon fra alle blitt så stor at prisen er blitt et faktum.

Den rasjonalisering det nå er snakket om, er et resultat av den andre hovedfaktoren i modellen. Jeg vil kalle denne *teknikken* (eller mer fullstendig: produksjonsteknikken). I jordbruket kan det være gunstig å skille mellom to undergrupper av produksjonsteknikk. Den ene kan vi f.eks. kalle «biologisk» teknikk, og med det mene slikt som virker på avlingsstørrelsene pr. arealenhet og fôrforbruket pr. enhet husdyrprodukter. Hvis den «biologiske» teknikk blir høyere, vil det altså bety at en kan produsere mer planteprodukter på samme areal som før og/eller mer husdyrprodukter på en bestemt formengde. Dette oppnås ved å ta i bruk bedre planeslag, bedre gjødsling og jordkultur, bedre husdyraser og fôringsmetoder m.v. Alt i alt kan vi si denne form for teknikk er *arealsparende*.

Den andre type teknikk representeres av maskiner og redskaper, nye og mer moderne bygninger osv. Denne kunne vi kanskje kalle «teknisk» teknikk eller «mekanisk» teknikk. Når denne teknikken blir «bedre» eller mer moderne virker det først og fremst til å redusere behovet for arbeidskraft. Den er *arbeidssparende*.

Av dette ser vi nå uten videre hva som er de to siste faktorene i modellen. Det er det totale *jordbruksareal* og det er jordbrukets totale *arbeidskraft*.

Vi ser også at dersom markedet er dekket, så er det ikke lenger mulig å opprettholde balanse mellom markedet på den ene siden og den totale produksjon på den andre siden uten enten å gjøre det gjennom teknikken eller gjennom størrelsen på jordbruksarealet og mengden av arbeidskraft som brukes i jordbruket. Vi er da kommet i en situasjon hvor vi er nødt til å velge mellom å regulere tilgangen på

ny og mer produktiv teknikk eller å redusere innsatsen av arealer og arbeidskraft.

Dette valget er det jordbruksdilemma som ingen rike land, enten de heter USA, EEC, Sverige, Norge eller noe annet, til denne tid har greidd å komme ut av på en slik måte at både bøndene, ekspertene, politikerne og alle andre befolkningsgrupper er blitt tilfredse.

Mansholtplanen av 1968 er likevel et av de få eksemplene vi har på at valget virkelig har funnet sted. Men samtidig er den også et godt eksempel for å vise at valget kunne vært gjort på en annen måte og med andre landbrukspolitiske konklusjoner som resultat. Om bøndene og bondepolikerne ville blitt mer tilfredse dersom det var gjort på en annen måte, er selvsagt et annet spørsmål.

For nærmere å drøfte hvordan det er valgt i Mansholtplanen — og hvordan det alternative valg kunne blitt, er det nyttig å bruke begrepene «data» og «tilpasningsvariable». Med et «datum» eller en gruppe «data» mener jeg størrelser i den landbrukspolitiske modell som en på en eller annen måte tar som gitt utenfra. Markedet eller den totale avsetningsmulighet for en vare blir et godt eksempel på et «datum» ut fra det punktet i Roma-traktatens artikkel 39 hvor det sies at landbrukspolitikken skal ha til formål «å stabilisere markedene». For at landbrukspolitikken skal tilfredsstille dette punktet, kan ikke den totale produksjon være nevneverdig større enn den varemengde folk vil kjøpe til priser som gir produsentene en rimelig nettoinntekt. Bestemmer en seg for at jordbruksarealet ikke skal reduseres eller komme under en viss størrelse, blir dette et eksempel på at en har gjort en annen faktor i modellen til et «datum». Arbeidskraften i jordbruket blir et «datum» dersom en f.eks. sier at jordbruksbefolkningen skal være like stor som den nå er. Produksjonsteknikken blir et «datum» hvis landbrukspolitikken skal ha til formål å fremme den tekniske utvikling så raskt som mulig.

Slik kunne en faktisk gå gjennom artikkel 39 i Roma-traktaten punkt for punkt, og komme til den sluttning at vi her har å gjøre med utelukkende «data» eller instruksjoner som landbrukspolitikken har fått seg gitt utenfra. Men en landbrukspolitikk som skal realisere alle disse ønskene samtidig, er umulig. Derfor må det i utformingen av en plan som

skal være mulig å virkeliggjøre, skje en overføring av mange nok punkter fra gruppen «data» til gruppen «tilpasningsvariable». En kan ikke øke produksjonen så mye en lyster uten å måtte gjøre noe for å sikre avsetningen og prisene for produktene. Hvis derfor markedet er et «datum», må produksjonen være en «tilpasningsvariabel». Videre må produksjonen reguleres enten ved å tilpasse teknikken etter størrelsen på arbeidskraften (tallet på bønder) og jordbruksarealet, eller arbeidskraften og arealet må tilpasses etter teknikken. Altså hvis arealet og arbeidskraften er gitte «data», må teknikken være «tilpasningsvariabel». Går vi den motsatte vei, og begynner med å fastslå som i de to første punktene i artikkel 39 i Roma-traktaten, at målet skal være å fremme den tekniske utvikling, og at dette videre skal være midlet til å sikre landbruksbefolkningen en rettferdig levestandard, må arealet og arbeidskraften være «tilpasningsvariable». Som vi skjønner er det det siste som er gjort i den nye Mansholtplanen, og det er forklaringen på hvorfor konklusjonen må bli at både jordbruksarealet og tallet på bønder og gårder må reduseres sterkt.

Hvis bøndene selv er enig i at Mansholt og hans folk har valgt riktig når de gjør teknikken til «datum» og arealet og arbeidskraften til «tilpasningsvariable», har de selvsagt lite eller inget å kritisere. Det er valget av forutsetninger som har spilt den største rollen for hvordan konklusjonene ble, og ingen kan i en slik sak med noen rett si at en slutter seg til forutsetningene, men forkaster konklusjonene.

Valg av forutsetninger (hva som skal være «data» og «tilpasningsvariable»), skjer alltid på grunnlag av subjektive vurderinger. Selv om dette i de fleste tilfelle ikke blir gjort klart nok når forutsetningene stilles opp, er det ikke mindre sant av den grunn. Når derfor Mansholt og hans folk har forutsatt at rask overgang til ny og mer produktiv teknikk i jordbruket er det viktigste, og at produksjonen må reguleres slik at den er i balanse med markedet ved å redusere jordbruksarealet og tallet på bønder og gårdbruk, er ikke dette et valg som er truffet ut fra objektive kriterier. Det bygger helt og holdent på disse persons egen oppfatning av hva som må være det viktigste. Dersom bøndene mener valget og konklusjonene ikke stemmer med de-

res fremste ønsker, betyr det bare at de har en annen verdilvurdering enn Manholts eksperter i Brussel.

For enda en gang å vise til sitatene i begynnelsen av denne artikkelen, går det vel av disse tilstrekkelig klart fram at en slik uoverensstemmelse i verdilvurderingene er til stede, og at de må være temmelig store. Spørsmålet er derfor hva bøndene kan gjøre for å føre sin sak bedre enn med å bli stille og bare tyste på hodet. Det første og viktigste svar på dette spørsmålet er at de må klargjøre sin egen verdilvurdering. Og den må klargjøres på en slik måte at de selv vet hva det er de ønsker mest av moderne teknikk eller trygghet for at deres livsform kan bestå fortsatt, eller med andre ord slik at de selv og andre skjønner hva de vil skal være «data» og hva som en følge av dette må bli «tilpasningsvariable». Dernest må de kunne argumentere for sin verdilvurdering på en slik måte at de blir forstått av de bestemmende myndigheter. Først når de er kommet så langt, vil de ha skaffet seg noe å stille opp mot ekspertenes vurderinger. Men da måtte de trolig begynne med å stille opp sin egen plan som et motstykke til Mansholplanen. Ville det være unaturlig å si at dette måtte være en nærliggende oppgave for bøndenes egne organisasjoner, som jo først og fremst skulle ha som oppgave å skape sikkerhet og trygghet for sine medlemmer?

Denne «*motplanen*» måtte selsagt bygge på de samme hovedfaktorer som ekspertenes plan. Den måtte også ta utgangspunkt i de fire hovedfaktorene marked, teknikk, areal og arbeidskraft. Videre måtte den ikke avspores med urealistiske spekulasjoner om hvordan en skal greie å kombinere et gitt marked og en raskest mulig innføring av ny og arbeidssparende teknikk med en fortsatt opprettholdelse av familiebudsstrukturen i den form den stort sett nå har og et antall selvstendige bønder som ikke er mye mindre enn nå. En måtte vedgå at teknisk utvikling og fast størrelse på jordbruksarealet og opprettholdelse av tallet på bønder og bruk er uforenlige ønsker i den markedsituasjon som eksisterer.

Dermed ville en være kommet så langt at en kunne vise hva valget står mellom, og også kunne argumentere godt for at det kan være like så «fornuftig» å tilpasse teknikken etter arealet og arbeidskraften som det omvendte. Deretter

kunne en begynne å føre diskusjonen om jordbrukets tilpasning på det plan den i dag hører hjemme, nemlig som et spørsmål om hvilke verdier ved jordbruket som er viktigst for jordbruksbefolkningen selv og for samfunnet. Kanskje ville en da bli kvitt noe som i dag preger den landbrukspolitiske debatt fordi det sjelden eller aldri er noen som har krevd at den skal dreie seg om noe mer enn tilfelldige sitater fra statistikken og framsående autoriteters tro og intuisjon.

Går vi tilbake til artikkel 39 i Roma-traktaten, er det mulig der å finne utgangspunkt også for en «*motplan*» av den typen jeg nå har vært inne på. Punkt a) i del 2 sier jo at det under utformingen av landbrukspolitikken skal tas hensyn til «landbruksnæringsens særlige karakter som følger av landbrukets sosiale struktur og av den strukturelle og naturgitte forskjell mellom de forskjellige landbruksområder», og i punkt c) «den kjennsgering at landbruket ... utgjør en sektor som er nært knyttet til økonomien som helhet». Det er helt naturlig å tolke disse punktene som et forvar for den bestående bruksstruktur og den næringsstruktur som denne bruksstrukturen er en del av. Og derfra er ikke veien lang til å slutte at det i Roma-traktaten er like godt eller dårlig grunnlag for å ta jordbruksarealet, tallet på bønder og tallet på bruk som «data» som det er for å bruke den tekniske utvikling på denne måten. Gjør vi det, blir konklusjonen at det må være teknikken som skal tilpasses etter bruksstrukturen og tallet på bønder. Og begrunnelsen for å gjøre dette finner vi først og fremst i en lang rekke verdier som jordbruket representerer for sine utøvere og for samfunnet utenom den eventuelle verdi det måtte ha å ha et mest mulig teknisk rasjonelt jordbruk. Disse begrunnelsene ville være akkurat like mye eller like «vitenskapelige» som de en kan underbygge ønsket om rask teknisk framgang med. Den eneste forskjellen ligger i at argumentene for den raskest mulig tekniske utvikling er hentet fra folks forestillinger om at teknisk framgang også betyr økonomisk og velferdsmessig vekst, mens argumentene for det andre synspunktet må bygge på vurderinger hvor en lang rekke andre verdier ved jordbruket stilles opp som minst like viktige som den økonomiske vekst slik den til vanlig blir definert og målt.

Resonnementene ovenfor er skrevet med heller grov penn. Framstillingen vil derfor lett kunne gi inntrykk av at konflikten mellom f.eks. den nye Mansholiplanens forutsetninger og konklusjoner på den ene siden og bondenes på den andre siden, er en konflikt som gjelder alle bønder. Jeg skynder meg nå å tilføye at dette selvsagt ikke er tilfelle. Bondene er like lite som andre yrkesgrupper en ensartet masse. Det er så mange ulike kjennetegn de kunne grupperes etter at det ville være mulig kanskje å fylle flere bok-sider med en liste av de ulike typer det kan skilles mellom. Noen er relativt velstående, andre hørt til i de aller laveste inntektsklasser. Noen har store gånder i rike jordbruksområder, andre har småbruk rundt omkring i strøk hvor naturomlaget er magert og produksjonsmulighetene trange. Noen er flinke forretningsmenn og privatøkonomer som følger godt med i det som skjer og forstår å gjøre seg nytte av det raske og lønnsomt. Andre kan mangle både de kunnskapet, den vurderingsevne, pågåenhet og de finansielle midler som trengs for å gjøre det samme. Noen har alle nødvendige egenskaper for å bli heldige «foregangsmenn» som det er vanskelig å måle seg med, andre vil trenge lang tid for å bli fortrolig med det nye som kommer til, og når de engang bestemmer seg for å følge «foregangsmennenes» eksempel, kan villkårene for vinning være borttært av den utvikling som i mellomtiden har foregått.

I denne vide uensartetheten skal det selvsagt meget godt gjøres ikke å finne noen hvis ønsker og verdilvurderinger faller sammen med forutsetningene for den nye Mansholiplanen. Noen vil vite med temmelig stor sikkerhet at de kan make bonderyktet under et slikt program. Andre tror de vil greie det, fordi de er optimister som overvurderer egne evner og dyktighet. Begge disse typene vil trolig like den nye planens forutsetninger og konklusjoner fordi det jo nettopp er bønder av den typen de er — eller innbiller seg de er — planen skal favorisere.

Men det var ikke slike Kildal observerte da han skrev sin artikkel. Reaksjonene hos de bondene han forteller om, viser at de etter å ha vurdert sine egne egenskaper, og resurser,

er klare over at de hører med i de gruppene som Mansholiplanen finner det nødvendig og riktig å skjære bort for å gi ekspansjonsmulighet for teknikken, avpasse produksjonen etter markedet og for å gi friest mulig spillerom for de vitkeilig effektive bønder. De har plassert seg selv blant de fem millioner som skal overføres til jobber i industrien eller bli holdt i live av førpensjonering eller andre former for sosialpolitiske ordninger. De er kanskje realistisk nok til også å forstå at de egenskapene de manglet for å kunne hevde seg i den gruppen bønder som det etter planen skal «sattes på», er nye de samme som de som kreves for å gjøre det godt i andre yrker.

Spørsmålet er således ikke om et program som den nye Mansholiplanen kommer i strid med *alle* bonders interesser. Det er det temmelig klart at den ikke gjør. Men det er hvilke typer bønder den kommer til å favorisere og hvilke den tydelig tar sikte på å bli kvitt ved å overtære ansvaret for den fra landbrukspolitikken til det øvrige næringsliv og sosialpolitikken. Videre er spørsmålet hvor store de gruppene er som henholdsvis skal favoriseres og negligieres ved den landbrukspolitikk som blir vedtatt. Hvis vi skal kunne si om et landbrukspolitisk program at det enten er bondevennlig eller det motsatte, er det jo ikke til å unngå at vi må gjøre oss opp en mening om hvordan det virker for majoriteten av bønder og jordbruksprodusenter. Hvis vi finner at et program favoriserer noen få og negligierer interessene for de fleste, blir det rimeligvis nok så problematisk å kalle dette et bondevennlig program.

Vil vi vurdere den nye Mansholiplanen — eller andre landbrukspolitiske programmer som velger «data» og «tilpasningsvariable» på samme måten — ut fra tallet på bønder som den vil favorisere og negligiere, kan vi bruke en klassifisering av bondene som er anvendt nettopp for å studere hvor dyktige de er til raskt å ta i bruk ny produksjonsteknikk. Studier av denne typen har landbruksforskere interessert seg mye for i senere tid, og da først og fremst for å få bedre kjennskap til hvordan bondene reagerer på rådgivningsvirksomhet og propaganda for ny produksjonsteknikk. På grunnlag av slike studier er det funnet at bondene kan grupperes over en skala som begynner med de vitkelige «foregangsmenn» dvs. de som til stadighet følger

med i alt nytt som kommer, og som forstår å ta det i bruk til personlig økonomisk fordel på et meget tidlig tidspunkt —, og som slutter med «ettenølene» som er de absolute seneste til å la seg påvirke av driftsmåter og produksjonsteknikk som andre praktiserer. Mellom disse ytterpunktene faller det store flertall av bønder. Også de har forskerne gruppert f.eks. i de som er «tidlig ute» med å ta i bruk ny teknikk, og i en «tidlig» og en «senere» majoritet. De har også funnet at fordelingen av bondene på disse gruppene er det statistikerne kaller normal, dvs. at det er et lite prosentall både i gruppen «foregangsmenn» og gruppen «ettenølere», og at majoriteten finnes i gruppene «den tidlige» og «den sene» majoritet.

Forskerne har også forsøkt å beskrive de som faller under de enkelte av disse gruppene med bestemt kjennetegn, og også dette er interessant i den landbrukspolitiske sammenheng. En tysk forfatter (H. Albrecht i *Berichte über Landwirtschaft*, juli 1963) har mellom annet sagt følgende om egenskapene til bondene i de enkelte grupper:

«Foregangsmennene» har positiv innstilling til vitenskap, er villige til å ta risiko, har særlig god utdannelse og evne til abstrakt tenkning. De er blant de ledende i regionale og sentrale organisasjoner og har høy sosial status. De har de største bruksenheter og vidtgående spesialisering i sin produksjon.

De som er «tidlig ute» med å ta i bruk ny produksjonsteknikk ønsker å være «akter» av sine yrkesbrødre. De har over gjennomsnittlig utdannelse, er ledende i lokale organisasjoner og er høyt ansett sosialt. Deres jordbruk er store, men drifta mindre spesialisert enn hos «foregangsmennene». Den gir også et noe dårligere økonomisk resultat.

Den «tidlige» majoritet er konservative og innfører forandringene først etter at ellers likesilte har gjort det. Deres utdannelse er ikke nevneverdig over det gjennomsnittlige. De deltar ivrig i lokale organisasjoner, men er sjelden blant de ledende. Deres innflytelse på hvordan andre driver sin jordbruksproduksjon er begrenset. De har alminnelig anseelse, deres jordbruk er middels store og det samme er deres inntekter.

Den «senere» majoritet er skeptiske, — først når flertallet av deres yrkesbrødre har innført forandringer lar de seg

bewege til å gjøre det samme. Deres utdannelse er litt under det gjennomsnittlige. De deltar lite i organisasjonene, og neppe på høyere plan enn det lokale. Deres innflytelse på andre er liten, men også disse har alminnelig sosial anseelse. Deres jordbruk er mindre enn gjennomsnittlig, de har neppe spesialisert sin produksjon nevneverdig og deres inntekter er lave.

«Ettenølene» er fortdsorientert, familiehengivne og lider av skyldfølelse. De har dårlig utdannelse og vanskelig for å tenke sammenhengende. De er ikke medlemmer i organisasjoner (unntatt kirkelige), er halvt isolerte og har ingen innflytelse på sine yrkesbrødre. Deres sosiale anseelse er dårlig, de har små jordbruk og inntekter.

Så uensartet som dette har altså forskningen funnet yrkesgruppen bønder å være. Og næringsdrivende med så ulike ressurser og faglig dyktighet er det landbruksorganisasjonene og myndighetene skal hjelpe til en retterdigg levestandard gjennom den landbrukspolitikk de velger å gå inn for. I tillegg skal den også sørge for at produksjonen ikke blir større enn avsetningsmulighetene og at den skal drives mest mulig teknisk rasjonelt. Er det da overhode noen som helst grunn til å undres over om den blir problematisk og umulig sett fra noen bondekategoriens synspunkt?

Det er temmelig innlysende at en for å få stilt opp et sett av ikke motstridende retningslinjer for landbrukspolitikken også er nødt til å velge hvilke kategorier av bønder en vil skal få lov til å produsere de varene det er marked for og hvilke som ikke lenger skal ha noen framtid som bønder. I den nye Mansholiplanen er dette valget gjort klart og tydelig. Ut fra de ekspertvurderinger som ligger til grunn for planen skal det «sasses på» den første, andre og tredje kategori bønder i den systematikken som ble referert ovenfor. Ved å halvere antallet bønder kan planen få med alle «foregangsmennene», de som er «tidlig ute» og den «tidlige» majoritet. Den «senere» majoritet og «ettenølene» blir ansett som et uvedkommende problem for landbrukspolitikken.

Men planen synes ikke å ha tatt med i vurderingene at dette også bare er en kortsiktig løsning. Ved den fortsatte tekniske utvikling vil jo selv den aller mest vellykte realisering av planen bare bety at de som nå tilhører den «tidlige»

majoritet blir skjøvet over i kategoriene den «senere» majoritet og «etternølerne», slik at det landbrukspolitiske problem fremdeles blir mye det samme som før. Den teoretiske grense for hvor langt det kan gå før problemet er løst ut fra Mansholplanens forutsetninger, er det hvor det er så få bønder igjen at hele jordbruksnæringen kan komme under en felles, monopolistisk ledelse. Før dette sluttpunktet nås, vil konkurransen om å holde seg i gruppen «foregangsmenn» eller de som er «tidlig ute» måtte bli stadig mer bitter etter hvert, og forskjellen i egenskaper mellom «foregangsmennene» og «etternølerne» stadig mindre. En vil med andre ord få en bondestand som kommer til å bli mer og mer ensartet, og som besitter de kjennetegn som i dag karakteriserer «foregangsmennene». Men bare de aller «beste» av disse igjen vil komme til å holde ut til slutten.

Hvordan monopoliseringsprosessen kan tenkes å ville foregå i praksis, er et spørsmål som det også er mulig å danne seg visse forestillinger om. Utviklingen er nemlig allerede i gang og går under navnet *vertikal integrasjon*. Det betyr samordning av den egentlige jordbruksproduksjon med de andre trinn i produksjonen og omsetningen fra råstoffer og driftsmidler fram til sluttalget av endeproduktet til forbrukerne. Bøndene integreres ved at de f.eks. inngår kontrakter om produksjon og levering av bestemte varemengder og kvaliteter til foredlings- og pakkingsanlegg som igjen er integrert med handelsleddet i store varekjeder. Den dagen denne utviklingen har brakt all omsetning av hvert enkelt hovedgruppe av jordbruksvarer i hendene på ett enkelt firma, f.eks. en bedrift som har skaffet seg enleveransen til alle dagligvareforretninger, vil monopoliseringen også av den salgsproduksjon bøndene driver være fullkommen. Bøndene blir da underleverandører til disse firmaene, og firmaene vil bestemme både hva som skal produseres og hvor mye hver enkelt bonde skal få selge. Hvis det i denne situasjonen finnes mange nok av de flinke bøndene med store bruk til å dekke markedets behov for varer, er det nok så innlysende at alle de andre ikke lenger vil få anledning til å produsere for ordinært salg.

Mansholplanen peker som nevnt på en annen fremgangsmåte, nemlig den at det blir så få enkeltprodusenter av hvert vareslag, igjen at disse gjennom samordnet plan-

legging kan sørge for at totalproduksjonen ikke blir større enn avsetningsmulighetene. Dette kan neppe skje på annen måte enn ved at hver bruksenhet i jordbruket får seg tildeelt en viss produksjonskvote av den vareorganisasjon de står tilsluttet. Det er derfor inkonsekvant når det også i den samme planen blir sagt at produksjonskvoter ikke er noen løsning på jordbruksproblemet fordi de både reiser vanskelige administrasjonsproblemer, og motvirker spesialisering «som er de store fordelene det felles marked tilbyr».

Vi er nå tilbake til spørsmålet om den landbrukspolitiske som den nye Mansholplanen legger opp til er bestemt ut fra bøndenes eller andre interesser. Og det må være berettiget å si at det i det minste ikke kan være samsvar mellom planens intensjoner og de mer langsiktige interesser til flertallet av bøndene. Hver enkelt bonde kan jo like så lite som andre mennesker være interessert i å bli fratatt det yrke og den livsform de har valgt. For den forholdsvis lille prosendel som er eller tror de er i besittelse av de egenskaper som kjennetegner «foregangsmennene» i jordbruket, kan selsagt det hele fortone seg annerledes. De kan meget godt være sterkt interessert i at Mansholplanen blir realisert fordi det jo er de som må se på seg selv som denne landbrukspolitiske utvalgte. Det er også temmelig klart at en landbrukspolitikk etter planens forutsetninger vil bety en utfordring til nettopp de egenskaper de virkelige «foregangsmenn» er i besittelse av, og at de ved å bli favorisert på denne måten kan få lov til å vise hvilke muligheter der er for å omskape jordbruksnæringen etter de samme prinsippene som bestemmer utviklingen innen industri og handel i våre dager.

Men for det store flertall av bønder, de som tilhører den «tidlige» og «senere» majoritet, er det like så klart at Mansholplanens landbrukspolitikk en oppfordring til overgivelse. For dem kan derfor planen umulig fortone seg som bondevennlig, og det var vel en klar erkjennelse av dette som ble dokumentert i Kildals artikkel som jeg begynte med å sitere fra.

Så er vi også framme ved et annet aspekt av Vest-Europas jordbruksdilemma, nemlig spørsmålet om hvilke typer bønder og hvilken jordbruksstruktur som skal utvelges og gis eksistensrett, og hvem og hvilken som skal av-

skrives som umoderne, uøkonomisk og som en bremse for den fortsatte økonomiske vekst. For å få en landbrukspolitikk som en på forhånd kan vurdere virkningene av med rimelig sikkerhet, er det nødvendig å gjøre dette valget. Det er også nødvendig ut fra et krav om redelighet overfor de produsentgrupper det gjelder på samme måte som det etter hvert er blitt et redelighetskrav fra andre yrkesgrupper at de i god tid skal vite hvilke planer deres overordnede har når det gjelder disposisjon som er av betydning for fortsatt sysselsetting og vilkår på de arbeidsplasser de har.

Sett på denne måten er det utvilsomt en fordel å få framlagt landbrukspolitiske planer av den typen som Mansholt-planen representerer. Slike planer vil nemlig tvinge alle som er interessert i hvordan utformingen av den fremtidige struktur og produksjon i jordbruket skal foregå, til å ta stilling ikke bare til konklusjonene, men også til forutsetningene som konklusjonene er en følge av. Det vil få folk til å skjønne at dersom de vil ha andre konklusjoner, så kan de ikke gå inn for de samme forutsetningene. Og denne erkjennelsen er i dag mer enn noen gang før nødvendig som grunnlag for en fornuftig landbrukspolitisk debatt og valg-handling.

En utredning med forslag som den nye Mansholt-planen er imidlertid ikke nok for de instanser som skal foreta det forpliktende valg. For å kunne velge, trenger en jo alltid minst to ting å velge mellom, og dette er det som må ordnes ved utarbeiding av minst én «motplan».

For at en slik «motplan» ikke skal kunne avfeies med at den bygger på motsidende forutsetninger, kan den som nevnt bygges opp omkring de samme fire landbrukspolitiske hovedfaktorer som de vi finner i Mansholt-planen, altså markedet, produksjonsteknikken, jordbruksarealet og arbeidskraften. «Motplanen» blir en realitet ved at en blant disse faktorene velger ut andre størrelser som «data» og «tilpasningsvariable» enn i den planen som Mansholt og hans folk har lagt fram.

Ut fra framstillingen foran, er det trolig også lett å se at den faktor som først og fremst kommer i gruppen «data» når problemet ses fra bondeflertallets side, må være arbeidskraften. For at flertallet av bønder skal kunne føle seg noenlunde trygge for ikke å bli «rasjonalisert» bort fra jord-

bruksryket, må det bestemmes at tallet på bønder og bruksenheter ikke skal tillates å falle under et fastsatt nivå. Hvis det samtidig er enighet om at f.eks. det totale jordbruksareal skal holdes i hevd ved regelmessig bruk, blir også det et klart «datum» i den landbrukspolitiske modell.

Dermed sier det seg selv at i det minste én av de andre to hovedfaktorene må være en «tilpasningsvariabel». Det betyr at dersom produksjonsteknikken velges som «datum» sammen med arbeidskraften og jordbruksarealet, må det økonomiske problem for jordbruket løses gjennom pris- og avsetnings- og markedspolitikken. En må da finne seg i å måtte bruke de til enhver tid nødvendige midler til markedsregulering og ekstraordinære avsetningstiltak for å få bort hele produksjonen av alle de varene som framstilles.

For en derimot markedet som «datum», og krevet at midlene til markedsregulering skal holdes på et bestemt og lavt nivå, må produksjonsteknikken bli den variable størrelse som skal sørge for balanse mellom produksjonen og avsetningsmuligheten. Umyttelse av den til enhver tid mest moderne og «rasjonelle» produksjonsteknikk og markedsstabilitet er med andre ord motsidende målsettinger i den situasjon jordbruket nå er kommet inn i, dersom en ikke vil eller kan redusere produksjonskapasiteten ved å redusere arbeidskraften og jordbruksarealet.

Ut fra næringsøkonomiske og samfunnsøkonomiske betraktninger for jordbruket, skulle det ikke være så vanskelig å se hva som er mest lønnsomt av enten å bruke markedet eller produksjonsteknikken som «tilpasningsvariabel». Når det på forhånd er mer enn full markedsdekning, vil jo en heving av det produksjonstekniske nivå resultere i enda større overproduksjon og enda større behov for midler til markedsregulering og ekstraordinære avsetningstiltak. Hvis jordbruket selv skal betale dette, betyr det således at det først får økte kostnader ved anskaffelse av den nye produksjonsteknikk, og at det i tillegg må bruke mer penger på markedspolitikken.

Velges derimot teknikken som «tilpasningsvariabel», spares kostnader både til anskaffelse av teknikk og til regulering av markedet. Hvis samfunnet skal bære kostnadene både ved teknifiseringen og markedspolitikken blir resonnementet det samme, bare med den forskjell at det nå for det

meste blir andre befolkningsgrupper som må betale gjennom de inntektsoverføringer jordbruket mottar.

At landbrukspolitikken kommer til å bli atskilleg mer komplisert å administrere etter en «motplan» av den typen hvor arbeidskraften, jordbruksareal og markedet velges som «data» og produksjonsteknikken som «tilpassingsvariable» enn den politiken Mansholtplanen legger opp til, er selvsagt meget sannsynlig. Men hvis den er nødvendig for å få et jordbruk som er bedre i samsvar med flertallet av jordbruksbefolkningens og samfunnets langsiktige interesser, kan ikke ønsket om enkel administrasjon og samsvar med tradisjonell økonomisk filosofi være fullgode argumenter for å la være å arbeide med problemene.

Til slutt vil jeg gjerne ha tilføyd at det også eksisterer en mulighet for tilpassing av produksjonen etter markedet selv om det tekniske nivå heves raskere enn nødvendig sett i forhold til tallet på bønder og jordbruk og totalt jordbruksareal. Tilpassingen må imidlertid i så fall skje ved at bondene utnytter sin egen arbeidskraft mindre enn før — altså ved at de får mer fritid.

Norsk landbruk og verdens matproblem

Av Ottar Brox

I denne artikkelen skal jeg prøve å vise hva slags konkrete interesser norske bygdefolk har av politisk og økonomisk utvikling i de fattige land, og hvordan norsk politikk i forhold til denne del av verden påvirker livsvilkåra i norske bygder. Jeg skal prøve å vise på hvilken måte norske fiskere og bønder kan sies å ha *felles interesser* med folkemassene i den tredje verden, og prøve å antyde hva slags konkrete politiske tiltak som ville fremme interessene til norske bygdefolk og de underernærte milliardene i de fattige land *samtlig*.

Her vil jeg ta utgangspunkt i Georg Borgstrøms perspektiver som etterhvert er blitt ganske godt kjent i Norge: Verdenshandelen med protein går stort sett *fra* de land der folk dør av proteinmangel *til* de land der folk generelt sett er overernærte, har stort luksusforbruk av protein (slik at mye av den maten de eter kunne erstattes av kullhydrater), eller i alle fall bruker mye spiselig protein *til dyrefôr*. Dessuten ligger de rike land stort sett på de delene av kloden der jordbruksmulighetene er best, slik at en «fornuftig» verdenshandel med matvarer ville gå *fra* Europa og Nord-Amerika *til* Latin-Amerika, Afrika og Sør-Asia. Men det gjør den bare i liten utstrekning, fordi fattige folk pr. definisjon mangler kjøpekraft. Oppsiktsvekkende unntak er de store kinesiske innkjøp av korn fra Nord-Amerika da deres egen høst svikter for noen år siden.

En konsekvens av proteinstrømmen fra de fattige land er de problemene som husdyrproduksjon basert på billig kraftfôr skaper for norske bygdefolk. Norsk sauekjøtt, produsert på norsk timotei og fjellbeite, klarer ikke å konkurrere med «norsk» fleisk, produsert bl.a. på jordnøtter fra Vest-Afrika, eller «norske» broilere, produsert av forretnings-