

1 Bakgrunn, formål og problemstilling

1.1 Bakgrunn

Distriktpolitiske omsyn har lenge vore eit argument for støtte til norsk landbruk, og stimulering av jordbruket i distrikta har vore nytta som forklaring på at maten er dyr i Noreg samanlikna med andre land. Sømme (1954: 349–350) skreiv m.a.: «Byfolk synes maten i Norge er dyr. Det er den også sammenliknet med i andre land.(...) Økt selvberging ved større produksjon i utkantstrøk vil gjøre maten enda dyrere, hvis vi holder fast ved de siste års utjevningspolitik, som tilsikter at jordbruksarbeidet skal bli like godt betalt i utkantstrøk som i de brede jordbruksbygder. Hvis vi vil ha mer mat til lavere pris, må det hovedsakelig skje fra de brede bygder...».

Tidlegare landbruksminister Leif Granli skreiv rundt 1970 at «Jordbrukets framtid i Norge er i høyeste grad avhengig av de former for bosetting som man ønsker å ha. Den jordbrukspolitikk som er ført, har bevist at myndigheter og jordbruksnæringens folk har forstått nødvendigheten av en solidaritetslinje innad i næringen, en linje som har ført til gode resultater når det gjelder å bevare bosettingen. Men man kan naturligvis ikke se bort fra at effektiviteten i selve produksjonen, og prisene, er blitt påvirket av dette. Det er imidlertid en ting som det er urettferdig å bebreide jordbruket for.» (Granli 1975: 181).

Bonden (1973: 35) skriv at tiltaka for å oppnå *indre utjamning* i jordbruket kan delast i to: Dei som tek sikte på å hjelpe geografisk svake bruk, og dei som tek sikte på å hjelpe driftsmessig svake bruk. Han seier og at i visse tilfelle går tiltaka over i kvarandre. I følge Bonden kom spørsmålet om indre utjamning tidleg inn i landbrukspolitikken, først og fremst som eit rettferdskrav, men og som eit naudsynt grunnlag for samhald og samarbeid i næringa. Bonden nemner at det har vore diskutert om utjamninga har vore stor nok, samtidig som enkelte hevda at den var for stor og hindra den ytre rasjonaliseringa.

Det er 45 og 30 år sidan det nemnde vart skrive, men omtrent det same kan skrivast i dag: «*Farming is tightly regulated with a system of production quotas. This makes it possible for farmers to survive in marginal areas. A complex system of price regulations and subsidies are devised to promote self-sufficiency in agrarian products and to keep jobs in the districts.*» Heidar (2001: 105)

Distriktspolitiske omsyn er framleis eit argument for å ha ein landbrukspolitikk, og ved prioritering av tiltak. Det er framleis diskusjon om utjamninga går for langt eller ikkje. Tempoet i strukturendringa er igjen eit diskusjonstema, jf. diskusjonar etter eit innlegg av landbruksminister Sponheim i Stortinget i januar 2002. I følgje Hagen et al. (2002: 132) vil ein kunne vente at betalingsviljen for distriktspolitikk er avhengig av at han er målretta mot å leggje tilhøva til rette for desentralisert busetjing. Dei hevdar og at dagens system, der ein nokså einsidig gjev støtte til desentralisert næringsverksemd i form av jordbruk, vil kome under press.

I det siste er jordbruket sin betydning for sysselsetjing og busetjing i distrikta og jordbrukets bidrag til å sikre berekraftig utvikling i alle delar av landet omtala som ein viktig del av det multifunksjonelle landbruket, jf. t.d. Landbruksdepartementet (1999–2000). Gjennom ytre og indre press for å redusere handelshindringar og overføringar til jordbruket, kjem også jordbrukets bidrag til distriktsutvikling under press.

Distriktspolitiske omsyn er ikkje dei einaste omsyna i landbrukspolitikken. I St. prp. nr. 8 (1992–93) er det formulert retningslinjer for fire «område» i landbrukspolitikken (s.16-): (1) Distriktspolitikk, (2) miljøpolitikk, (3) produksjon, beredskap, og matvaresikkerheit og (4) inntektspolitikk. I tillegg kjem prioriteringar og vektlegging i skogpolitikken. Kvinneperspektivet er framheva i mange samanhengar. Landbruksdepartementet (1992–93).

Sjølv om Landbruksdepartementet (1992–93) nytta uttrykket «retningslinjer for landbrukspolitikken», ikkje mål eller målsetjingar, heiter det i St.meld. nr. 19(1999–2000) at

«Regjeringen tar utgangspunkt i de hovedmålsettinger for landbruket som har vært grunnlaget for politikktutformingene de siste årene, og legger vekt på landbrukets bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt.» (Landbruksdepartementet (1999–2000: 1).

Dette må kunne tolkast slik at regjeringa ikkje la opp til vesentlege endringar i politikken, og at departement og regjering oppfattar uttrykka «målsettinger» og «retningslinjer» som relativt synonyme.²

Måla har i liten grad vore prioriterte (sjå kapittel 4.1), men tradisjonelt stod inntektsmålet sterkt. Tveite (1989) hevda at inntektsmålet hadde vore det einaste målet i landbrukspolitikken i etterkrigstida. I Landbruksdepartementet (1992–93) heiter det at inntektsmålet er eit middel for å nå dei andre måla i politikken.

Mange verkemiddel har vore brukte for å nå måla i landbrukspolitikken, men i t.d. jordbruksavtalen er tilskott grupperte etter type (pristilskott, direkte tilskott, investeringstilskott osv.), ikkje etter formål. I forskrifter og retningslinjer for nokre verkemiddel er distriktsomsyn nemnde som det einaste formålet. For andre verkemiddel er distriktsomsyn nemnde som eitt av fleire omsyn. I slike tilfelle er det ikkje

² I denne rapporten vil vi ikkje skilje mellom «målsettinger» og «retningslinjer» for politikken. Vi omtalar begge delar som «mål».

lett å vite kor stor vekt dei enkelte måla har. I ein del tilfelle er ikkje distriktsomsyn nemnde i det heile. Likevel kan verkemidla ha *effekt* for t.d. regional fordeling av produksjonen.

Distriktpolitiske mål og verkemiddel er og viktige element i annan politikk. Landbruksdepartementet har fleire gonger påpeika at ein stor del av skogen er i næringssvake distrikt, og at ei styrking av skogbruket er ei styrking av distrikta, jf. kapittel 9.2. Hersoug (2000: 67) skriv at i følge Fiskeridepartementet (St.meld. nr. 51 (1997–98)) er fiskeripolitikk per definisjon distriktpolitikk, og det var ingen motsetnad mellom dei ulike måla i fiskeripolitikken, dvs. ressursomsyn, lønsemd, sysselsetjing og busetjing. Hersoug sjølv meinte det neppe var så enkelt. Formålsparagrafen i fiskeoppdrettsloven (Lov 1985–06–14 nr. 68: Lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv.) slår fast at «Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring.» Distriktpolitiske argument er nytta i samferdselspolitikk, i samband med lokalisering av statleg verksemd osb. Alt er ein del av statens rolle som «distriktpolitisk aktør», for å låne eit uttrykk frå Paul Olav Berg (Berg 2002).

Det kan vere interessant å vite kor viktige distriktpolitiske omsyn er ved utforminga av politikken overfor ulike sektorar. Enda viktigare er det kanskje å kjenne effekten av politikk. Har t.d. landbrukspolitikk større effekt enn annan politikk i å sikre sysselsetjing og busetjing? Får ein meir att i «distriktsutvikling» per (million) krone(r) ved å satse på landbrukspolitikk enn ved å satse på andre næringar og sektorar?

1.2 Formål

På bakgrunn av det som er nemnt ovanfor, er hovudmålet med denne rapporten *å utvikle, utprøve og drøfte system som klassifiserer og operasjonaliserer næringsstøtte til privat næringsliv etter distriktsprofil og som kan brukast til å analysere verknader av støtte med omsyn til nasjonale distriktpolitiske mål.*

Følgjande delmål er formulerte:

- 5) *Å drøfte omgrepet næringsstøtte og definere kva som er overføring til ei næring generelt og til landbruket spesielt.*
- 6) *Å utvikle og drøfte metodar som kan nyttast for å analysere den distriktsmessige betydninga av næringsstøtte til privat næringsliv generelt og for landbruket spesielt.*
- 7) *Å bruke den/dei utvikla metodane for å rekne ut og analysere effekten av den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtta med omsyn til nasjonale distriktpolitiske mål og i lys av internasjonale utfordringar.*
- 8) *Å samanlikne den distriktsmessige effekten av næringsstøtte overfor landbruket med tilsvarende for enkelte andre næringar.*

1.3 Problemstilling

Hovudmålet er delvis operasjonalisert gjennom delmål, men det er behov for ytterlegare presisering for å få operasjonelle problemstillingar.