

4 Mål og verkemiddel i landbrukspolitikken



4.1 Mål med landbrukspolitik

4.1.1 Landbrukspolitik fram til andre verdskrigen

Utover 1800-talet vart næringspolitikken liberalisert i mange land, og handelen mellom land vart friare.⁸ I eit tiår rundt 1870 var Europa prega av frihandel med dei fleste varer. Noreg fekk ein ny tolltariff i 1873. Handverk og industri hadde framleis noko vern, «...mens modernæringen stort sett fikk klare seg i konkurransen som best den kunne.» Hovland (1990: 113).

Ved tollrevisjon i 1897 og 1905 fekk norsk jordbruk og andre heimemarknadsnæringar eit moderat tollvern (Hovland 1990: 113). Etter kvart fekk industri og handverk sterkare vern enn jordbruket. Kravet om tollpolitisk jamstilling var ei kampsak for Norsk Landmandsforbund (seinare Norges Bondelag) frå 1912, og det stod som jamstillingskrav heilt fram til slutten av 1920-åra (Rovde 1995: 150). Då hadde jordbruket fått det tollvernet det hadde kravd. Problema var likevel ikkje løyste, snarare tvert om, men dei hadde endra karakter. Det var avsetningsvanskar for norske varer sjølv utan import.

Frå rundt 1930 vart det bygt opp eit omfattande system med regulering av jordbruksmarknadene. Statens kornforretning vart oppretta og fekk kjøpeplikt på norsk korn. Det vart oppretta mjølkesentralar og innført system med omsetningsavgift. Frå 1930-åra var norsk jordbruk i stor grad «skjerma» mot konkurranse frå import

⁸ Det er fleire oversikter over landbrukspolitik i historisk perspektiv, men vi kjenner ikkje til nokon der det distriktpolitiske elementet i landbrukspolitikken er i fokus. Det nærmaste er Teigen (2000) som på ein del punkt er meir utfyllande enn vår oversikt.

ved eit kvantitativt importvern. Det reguleringssystemet som vart innført i 1930-åra, var i grove trekk gjeldande fram til 1990-åra.

Kravet om tollpolitisk jamstilling vart endra til eit krav om prispolitisk jamstilling (Jamstillingskomiteen av 1946 1951). I 1938 kasta Bondelaget «...ei sprengbombe i det politiske landskapet med å knesetje eit krav om jamstilling i inntekt» (Tveite 1989: 54).

4.1.2 Landbrukspolitiske mål etter andre verdskrigen

Hovudprinsipp i landbrukspolitikken har i etterkrigstida vore fastsette gjennom stortingsmeldingar eller -proposisjonar, og det har vore 10–15 år mellom kvar hovuddiskusjon av politikken. jf. Vedlegg 1.

Like etter andre verdskrigen tok staten eit større ansvar enn tidlegare for å sikre vekst og framgang for alle. Dette galdt ikkje berre i Noreg, men og i land som Sverige og Storbritannia (Steen 1988). Rasjonalisering av jordbruket var viktig middel for å betre inntektene i jordbruket dei første etterkrigsåra. Jordbrukskomiteen av 1956 (1960) (Eskelandskomiteen) og Jordbrukets Avsetningskomité av 1956 (1960) (Aresvikkomiteen) la stor vekt på rasjonalisering i jordbruket som middel for å nå landbrukspolitiske mål. Mellom anna på grunnlag av desse to utgreiingane, skreiv Landbruksdepartementet St.meld. nr. 64 (1963–64) der det er omfattande drøfting av samanhengen mellom rasjonalisering i jordbruket og utviklinga i bygdene. Drøftinga var så prinsipiell at vi har valt å referere den relativt grundig.

I kapitlet om jordbrukspolitiske målsetjingar er det først ein omtale av bygdesamfunnet og jordbruket. Folketalet hadde gått ned i mange jordbruks-, skogbruks- og fiskerikommunar. Prognosar tydde på at folketalet i landet ville auke fram til 1980, mens folketalet ville vere stabilt i spreiddbygde kommunar og minke i reine jordbruks-, skogbruks- og fiskerikommunar. Landbruksdepartementet skreiv så at:

«Et samfunn som ønsker å følge med i den tekniske og økonomiske utvikling, må være innstilt på forandringer. Endringer i næringsstruktur og bosetting vil ofte være en direkte forutsetning for økonomisk framgang og høyere levestandard.» (s. 112)

Det heiter vidare at *«Selv om befolkningsforskyvninger og endringer i bosettingsstrukturen er en forutsetning for økonomisk framgang og bedring i levekårene for hele landet sett under ett, er det likevel slik at disse endringene skaper økonomiske og sosiale problemer for en rekke distrikter i vårt land, problemer som det må finnes en løsning på.»* (s. 113)

I følge meldinga ville det vere naturleg å fremje ei utvikling med meir konsentrert busetjing i mindre sentra.

Det heiter og at *«For å sikre noenlunde jevne levekår over hele landet og innen de forskjellige yrker, har det (...) vært nødvendig med inntekts- og kapitaloverføringer fra de mer velstående til disse økonomisk svakere distrikter. Det har imidlertid vært enighet om at slike overføringer neppe gir noen varig løsning av distriktsproblemene. Dette kan bare skje gjennom iverksetting av særlige tiltak som styrker selve næringsgrunnlaget i de svakere distrikter. De aktuelle retningslinjer når det gjelder løsning av distriktsproblemene har derfor vært og er fortsatt basert på en rasjonalisering av de tradisjonelle bygdenæringer som jordbruk, skogbruk og fiske, samtidig som en ved reising av industri i offentlig regi, ved økonomisk støtte til industrielle og andre tiltak gjennom Distriktenes utbyggingsfond o.l., ved en planmessig lokalisering av industrien for øvrig og gjennom næringsmessig*

veiledning har søkt å skape et bredere næringsgrunnlag i jordbruk, skogbruk- og fiskeridistriktene.» (s. 113)

(...)

«Ser en bort fra befolkningsproblemene, kan en si at rasjonalisering av de tradisjonelle bygdenæringer vil styrke næringsgrunnlaget i jordbruks-, skogbruks- og fiskeridistriktene. Denne rasjonaliseringen kan imidlertid ikke løse distriktenes problemer ...»

Under omtalen av effektivitetsmålsetjinga viser departementet m.a. til Aresvikkomiteen som meinte at det måtte leggjast særleg vekt på alle tiltak som kunne effektivisere jordbruket. *«Effektiviseringen bør helst skje raskere enn i andre land.» (s. 116).* Departementet meinte at ein så langt råd er, må nå inntektsmålet gjennom produktivitetsfremjande og kostnadssenkande tiltak: *«Det må i sterkere grad enn hittil satses på jordbrukspolitiske tiltak som kan øke produktiviteten og senke kostnadene uten at dette resulterer i et produksjonsvolum som sprenger rammen for produksjonsmålsettingen.» (s. 117)*

Den neste runden med omfattande landbrukspolitisk diskusjon starta med oppnemninga av Øksnesutvalet i 1972 (NOU 1974: 26). Mens utvalet arbeidde kom oljekrisa i 1973. Kornprisane auka sterkt på verdsmarknaden, og matvarekonferansen i Roma oppmoda alle land om å auke matproduksjonen. Den norske regjeringa la fram stortingemelding om ernærings- og matforsyningspolitikk (Landbruksdepartementet 1975–76). Så kom inntektsopptrappingsvedtaket i Stortinget i 1975 og St.meld. nr. 14 (1976–77) (Landbruksdepartementet 1976–77). Der var effektivitetsmålet tona kraftig ned: *«Den sterke vekt som er lagt på å øke produksjon og avvirking i de næringsvake distrikter vil føre til at produksjonen utvikles i områder med høyere produksjonskostnader enn det som ellers ville vært nødvendig, både fordi de naturgitte forutsetninger er dårligere og fordi produksjonen i større grad må foregå på mindre bruk. I flere utkantområder har sysselsettingen i landbruket og antall gardsbruk blitt så sterkt redusert at det er nødvendig med en stabilisering. En større vekt på miljø- og ressursvern hensynene vil føre til økte produksjonskostnader i landbruket» (s. 88).*

Regjeringa la opp til at jordbruksarealet skulle auke med 1 million dekar, og $\frac{3}{4}$ av dette skulle være i næringssvake distrikt.

Regjeringa la vekt på ringverknader for andre næringar av eit sterkt landbruk. *«En vesentlig oppgave i den generelle distriktspolitikken vil derfor være å bidra til at de landbruksavhengige arbeidsplasser i størst mulig grad blir lokalisert til distriktene.» (s. 82).* Foreldningsindustrien skulle spele ei viktig rolle i distriktspolitikken, og målet var å gjere den totale sysselsetjings- og inntektseffekten i dei næringssvake områda størst mogeleg. (s. 82). Effektivitetskravet varierte mellom distrikt og med bruksstorleik.

Inntektsopptrappingsvedtaket gjorde at inntektsmålet stod relativt sterkt i siste halvdel av 1970-åra og utover i 1980-åra.

Den neste store landbrukspolitiske debatten kom med St. prp. nr. 8 (1992–93) (Landbruksdepartementet 1992–93) og førearbeida til denne (særleg NOU 1991: 2). Hovudstrategien i denne proposisjonen var å skape eit meir robust landbruk. Dette skal vere eit jordbruk med større konkurransekraft og redusert kostnadsnivå. Produksjonsressursane skal vere godt utnytta, og det skal vere ein næringsretta landbrukspolitikk og målretta verkemiddelbruk. I høve til distriktspolitiske mål la regjeringa til grunn at den samla distrikts- og landbrukspolitikken måtte bidra til å utvikle levedyktige distrikt og bygdesamfunn. Dette var ein føresetnad for å nå måla

om å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret og å sikre levekåra i ulike delar av landet. Eit livskraftig landbruk i ulike delar av landet var ein føresetnad for å ta vare på det varierte landskapsbilete med sine kulturlandskapsverdiar (s. 16). Regjeringa la opp til ein tosidig strategi i område der landbruket betyr mykje for busetjinga, (1) framleis å støtte landbruksproduksjonen og (2) å satse på å utvikle eit breiare næringsgrunnlag. I område der landbruket betyr mindre og der grunnlaget for sysselsetjing og busetjing var meir allsidig, måtte landbruket vere meir marknadsbasert. Dette innebar ei sterkare geografisk avgrensing av ein del av dei distriktspolitiske verkemidla innafor landbrukspolitikken. Det betydde og at differensieringa av ein del av dei distriktspolitiske verkemidla måtte kunne baserast på demografiske og næringsstrukturelle kriterium i tillegg til reine dyrkingsvilkår. Næringsutvikling og omstilling var viktige i «en helhetlig bygdepolitikk».

Mens ein midt i 1970-åra la lite vekt på internasjonale forhold, var dette svært viktig tidleg i 1990-åra. Uruguay-runden i GATT gjekk mot slutten, og regjeringa ville ha Noreg inn i EU. Skilnadene i struktur og kostnader mellom norsk landbruk og landbruket i EU-landa var større i 1990-åra enn i 1960- og 1970-åra då EU-medlemskap også var aktuelt (Forsell 1992: 255–304).

Det vart ikkje norsk EU-medlemskap, og GATT/WTO-avtalen vart til å leve med for jordbruket sjølv om den har vore merkbar på mange måtar, t.d. ved å setje grenser for subsidiert eksport av mjølkeprodukt og kjøtt. Saman med redusert innanlandsk etterspørsel etter mjølk og mjølkeprodukt har dette ført til reduserte mjølkekvotar totalt sett, og meierileveransen har gått ned frå ca. 1800 millionar liter i 1993 til 1518 millionar liter i 2001 (Budsjettnemnda for jordbruket 2002: 57). At EU-spørsmålet var avklara, GATT/WTO-avtalen var på plass, og matvaretryggleik kom meir i fokus, pluss regjeringsskifte i 1997, gjorde det igjen aktuelt med ei landbruksmelding. Regjeringa Bondevik la fram St.meld. nr. 19 (1999–2000) i desember 1999 (Landbruksdepartementet 1999–2000). Stortinget var ikkje ferdig med handsaminga før regjeringsskiftet i mars 2000. Regjeringa Stoltenberg valde å la Stortinget behandla meldinga utan tillegg eller endring. Næringskomiteen i Stortinget la fram si innstilling i mai 2000 (Innst. S. nr. 167 (1999–2000)). Meldinga var lagt fram av ei sentrumsregjering (KrF, SP og V) og ikkje trekt av ei AP-regjering. Som rimeleg kan vere slutta representantane for desse partia seg til meldinga. Representantane frå Høgre og særleg FrP hadde mange merknader⁹.

Omsynet til forbrukaren er langt sterkare i denne meldinga enn i tidlegare meldingar sjølv om tittelen er «*Om landbruk og matproduksjon*». Matkvalitet og forbrukartryggleik var drøfta i St. meld. nr. 40 (Landbruksdepartementet 1996–97) så det er ikkje rart at mykje av St.meld. nr. 19 gjeld landbruket.

Landbruket skal (Innst. S. nr. 167 (1999–2000: 9))¹⁰:

- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og sikre en langsiktig matforsyning.»

⁹ SV og Kystpartiet hadde ingen representant i Næringskomiteen.

¹⁰ Bortsett frå ordet «sikre» i siste punktet er formuleringa identisk med formuleringa i St.meld. nr. 19 (1999–2000) s. 46.

Regjeringa peikar på at den geografiske fordelinga av jordbruksproduksjonen er viktig for jordbrukets bidrag i distriktspolitikken. Det er referert tal som viser at nedgangen i talet på driftseiningar hadde vore relativt lik i alle landsdelar mellom 1985 og 1998, mellom 2 og 2,5 prosent per år, unnateke Nord-Noreg der nedgangen hadde vore 3,5 prosent per år. Samtidig hadde Nord-Noreg sin del av produksjonen auka, og utviklinga i retning av større bruk gjekk raskast i den landsdelen. (s. 34 og 35).

Komiteen understrekar at *«...sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte, og legger til grunn at en attraktiv landbruksnæring og aktiv matproduksjon over hele landet er et viktig grunnlag for få løst sentrale samfunnsoppgaver på en god måte.»* (s. 9).

Regjeringa trekkjer i kapittel 5 fram ni hovudsatsingsområde: (1) Forbrukarperspektiv i heile matvarekjeda, (2) foredling og omsetning, (3) nye jordbruksforhandlingar i WTO, (4) matvaresikkerheit og langsiktig matforsyning, (5) landbrukets bidrag i distriktspolitikken, (6) rekruttering og likestilling, (7) økonomiske og sosiale forhold, (8) miljøvernpolitikken, og (9) økologisk landbruk. Det er brei politisk semje om å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret, og eit aktivt landbruk i alle delar av landet er viktig for å nå dette målet. Regjeringa og fleirtalet vil ha ei geografisk arbeidsdeling omtrent som i dag. Regjeringa og komiteen vil ha *«en helhetlig bygdepolitikk»* (slik det og var i St. prp. nr. 8 (1992–93.)) Komiteen er oppteken av at landbruket i store delar av landet er sterkt knytt til *«kystens ressurser og inntektsmuligheter»* og vil at grunneigarar med sjø- og strandrett må *«stimuleres til å utnytte de nye mulighetene som oppdrett av ulike arter åpner for.»* (s. 25)

Regjeringa skriv ein del om ferskvassfiske som næring, om grøn omsorg og om bygdeturisme, men dette er lite eller ikkje kommentert i innstillinga frå komiteen. Derimot meiner fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemmane frå Framstegspartiet, at det er viktig å ta vare på og vidareutvikle det nordnorske landbruket. Komiteen legg vekt på at verkemidla samla sett må bidra til å halde oppe eit sterkt landbruksmiljø og at landsdelen beheld sin relative del av produksjon og foredling. Dette er viktig også av omsyn til dyrevern og beredskap.

I kapitlet om matsikkerheit og langsiktig matforsyning skriv regjeringa m.a. at det er særleg viktig å verne om jord som er eigna for å dyrke matkorn. Av omsyn til mogelege økologiske kriser og ressurskriser er det viktig å halde ved like produksjonspotensialet på areal som er geografisk spreidd og som dermed har ulikt produksjonspotensial (s. 78).

Under omtalen av verkemiddel står det m.a. at «Regjeringen vil videreføre den sterke prioriteringen av distriktsjordbruket, og den geografiske produksjonsfordelingen skal fortsatt ligge til grunn for de økonomiske virkemidlene. Både av bosettings- og sysselsettingshensyn, hensyn til målene for biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap, er det viktig å opprettholde et aktivt distriktsjordbruk.» (Landbruksdepartementet (1999–2000: 135). Så vidt vi kan sjå, har komiteen ingen merknader til dette.

4.1.3 Merknad til utviklinga i politikk

Rasjonalisering av jordbruket var eit viktig mål i politikken fram til om lag 1970. Færre arbeidsplassar i jordbruk og andre primærnæringar skulle erstattast med arbeidsplassar i andre næringar, men det var ikkje eit mål å halde oppe busetjinga i alle område.

Mellom St.meld. nr. 64 (1963–64) og St.meld. nr. 14 (1976–77) hadde rasjonalisering og effektivitetsauke i distrikta gått frå å vere ein føresetnad for vekst til å bli eit problem, jf. Vatn (1984). Utover i 1970-åra vart det teke sterkare distriktspolitiske omsyn i jordbruks- og fiskeripolitikken (Isaksen 1995:27–28).

Som eit resultat av politikkrevisjonen rundt 1992–93, gjekk korn- og kraftfôrprisar ned. I tillegg gjekk rentenivået ned. Utover dette måtte kostnadsreduksjon skje ved effektivisering på dei enkelte bruka eller ved strukturrasjonalisering. Ingen av desse er enkle å få til raskt, spesielt ikkje når totalvolumet på «tradisjonelle» varer ikkje kan auke. Retorikken likna på den frå 1960-talet, men innhaldet var likevel annleis. Effektiviseringspresset var større i 60-åra, men då var det mogeleg å auke produksjonen relativt mykje på enkeltbruk, også i mjølkeproduksjonen. Dette var ikkje så aktuelt i 1990-åra.

4.1.4 System for implementering og gjennomføring av politikken

Sidan like etter andre verdskrigen har jordbruket forhandla med staten om prisar og andre tiltak. Frå og med 1950 har dette vore formalisert gjennom Hovudavtalen for jordbruket som er inngått mellom staten på eine sida og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på andre sida. Hovudavtalen vart revidert siste gong i 1992. I avtalens § 1–1 står at «*Avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift.*»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har det overordna ansvaret for jordbruksforhandlingane på staten si side. Inngått jordbruksavtale må godkjennast av Stortinget som også fastset avtalen når forhandlingane endar med brot¹¹.

Forhandlingane tek utgangspunkt i materiale frå Budsjettnemnda for jordbruket som fungerer som eit teknisk berekningsutval. Nokolunde tilsvarende system finst for fiskeri (fiskeritavtalen) og reindrift (reindriftsavtalen). Elles er det ingen slike avtalar for andre næringar eller sektorar. Det er heller ikkje slike system i andre land. Landbrukspolitikken er der i hovudsak fastsett gjennom lover, budsjettvedtak eller liknande.

Frå og med 1958 har dei økonomiske organisasjonane i jordbruket hatt ansvar for å halde marknadsprisane på eller under dei avtalte prisane. Marknadsregulering og prisnoteringar har vore hjelpemidla for å få dette til. Nokre få varer har vore unnatekne frå dette. Eit viktig unnatak var korn, men det er no omtrent som for mjølk og kjøtt. Innan grøntsektoren har marknaden vore mindre regulert enn for t.d. mjølk, kjøtt og korn.

¹¹ Staten kan inngå avtale med ein av jordbruksorganisasjonane dersom den andre bryt forhandlingane. Tidlegare var valgift nytta ved brot i tingingane, siste gong i 1978.

Utbetalinger av tilskott er heimla i jordlova (Lov 1995-05-12 nr. 23: Lov om jord (jordlova) § 18).

I og med at jordbruksavtalen blir til i forhandlingar mellom staten og to jordbruksorganisasjonar, vil resultatet vere eit kompromiss mellom prioriteringar både på staten si side, og innan og mellom jordbruksorganisasjonane. Dette vil også gjelde det vi kallar den distriktpolitiske komponenten av landbruksstøtte, og prioritering mellom denne og andre mål i landbrukspolitikken.

Sjølv om jordbruksavtalen er omfattande, er ikkje alle økonomiske forhold i jordbruket regulerte gjennom jordbruksavtalen. Til dømes er blomar og pelsdyrskinn ikkje med. Elles er tollsatsar på jordbruksvarer fastsette av Stortinget i samband med statsbudsjettet innafor rammer av internasjonale avtalar. I «frihandelsboomen» etter andre verdskrigen var jordbruket i stor grad halde utanom. Dette galdt både GATT frå 1947 og seinare EFTA. Frihandelsavtalen mellom EFTA og EU frå 1972 omfatta ikkje jordbruk. Først med GATT/WTO-avtalen som gjeld frå 1995, er jordbruket for alvor integrert i internasjonale handelsavtalar. «Eplekrigen» med USA er likevel eit døme på at jordbruket ikkje var heilt utelate frå GATTavtalen (Espeli 1990).

Skattar og avgifter har også tradisjonelt vore halde utanom jordbruksavtalen, men siste åra har slike spørsmål vore tekne inn i avtalen ved at regjeringa har lova å fremje forslag for Stortinget om bestemte endringar.¹² Når Stortinget aksepterer jordbruksavtalen, ligg det sterke føringar på at forslaga vil bli vedtekne ved eit seinare høve, t.d. ved budsjetthandsaminga. Så vidt vi kjenner til, har Stortinget alltid fatta skatte- og avgiftsvedtak i tråd med inngått jordbruksavtale.

Landbrukspolitikken omfattar meir enn økonomisk politikk, t.d. reglar for omsetjing av landbrukseigedomar (odels- og åseteslov, konsesjonslov), jordlova, skoglova, lover om dyrevern, lov om ervervsmessig husdyrhald osv. Ein del av desse kan ha distriktpolitisk effekt, men blir i liten grad drøfta i denne rapporten.

Fastsett landbrukspolitikk vert administrert av Landbruksdepartementet som overordna organ. Viktige organ i gjennomføringa av politikken er m.a.: Statens landbruksforvaltning (SLF), Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens Næringsmiddeltilsyn¹³ og Fylkesmannens landbruksavdeling.

SND har overteke dei fleste av oppgåvene som tidlegare låg under Statens landbruksbank m.a. bedriftsretta bygdeutviklingsmidlar. Nokre BU-midlar er framleis administrert av fylkesmannens landbruksavdeling. Kommunane handsamar og avgjer søknader om produksjonstilskott i jordbruket. Fylkeskommunar og kommunar er i liten grad involvert i utforming av landbrukspolitikk.¹⁴

Vi omtalar ikkje arbeidsoppgåvene til dei andre organa.

¹² Jordbruksfrådraget i skatten er eit frådrag i allminneleg inntekt. I år 2002 er skattesatsen 28 % med 12,2 % til kommune, 1,9 % til fylkeskommune og 13,9 % til staten (Finansdepartementet 2001-2002). Gjennom opplegget for kommuneøkonomien blir inntektstapet for kommunane kompensert slik at staten tek provenytapet.

¹³ Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og dei kommunale næringsmiddeltilsyna skal etter planen slåast saman til eitt tilsyn i 2003. [MATTILSYNET]**

¹⁴ I 2002 foreslo Regjeringa m.a. å flytte avgjersmynde i saker som gjeld bedriftsretta bygdeutviklingsmidlar frå SND til kommunane (Kommunal- og regionaldepartementet 2001-2002b). Stortinget vedtok 20. juni 2002 at SND framleis skal forvalte desse midlane (Vedtak 487).

Som det vil gå fram seinare av rapporten, betyr produksjonstilskott (årlege tilskott) via SLF langt meir i pengar enn tilskott via SND. Landbruket skil seg på denne måten frå andre næringar der investeringstilskott er viktigare enn årlege driftstilskott.

4.1.5 Distriktspolitiske verkemiddel i landbrukspolitikken – kort historisk oversyn

Fram til om lag 1930 var toll eit viktig landbrukspolitisk verkemiddel ved sida av forskning, utdanning og rådgjeving, tiltak for å få fram betre plante- og dyremateriale og å forbetre plante- og dyrehelse¹⁵. Rundt 1930 vart marknadstiltak meir vanlege¹⁶. Samyrkeorganisasjonane fekk høve til å drive marknadsregulering med tanke på å halde høgare prisar enn det som hadde vore mogeleg i ein mindre regulert marknad. Omsetningsavgift var viktig middel for å finansiere reguleringa. Det vart oppretta mjølkesentralar som skulle jamne ut mjølkeprisen innan sine område. Mjølkeprodusentane skulle ikkje «konkurrere kvarandre i hel». Utjamning mellom mjølkesentralar kom i 1935, mens landsutjamning av mjølkeprisen vart innført i 1942. Frå 1941 kom eit driftsvansketillegg for Nord-Noreg som vart erstatta av eit fjord- og fjellbygdt tillegg i 1945. Fjellbygdt tillegg for bygg kom i 1944.

«Kanaliseringspolitikken» starta i 1950 med ei protokolltilførsel til prisavtalen for jordbruket for 1950–52 (Bonden 1973, Vatn 1989), sjå vedlegg 1.2. Ønskje om auka norsk kornproduksjon og geografisk arbeidsdeling var viktige motiv for denne politikken. Omtrent samtidig kom det frakttilskott på mjølk og kjøtt.

Ein kan med ei viss rett seie at kanaliseringspolitikken tok slutt med jordbruksavtalen for 1980–82 fordi partane då var samde om å lage ein utviklingsplan for mjølkeproduksjonen i flatbygdene på Austlandet (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1980–81). Dette området fekk i 1980 distriktstilskott på mjølk for å motverke at mjølkeproduksjonen skulle gå meir ned i dette området. Tilskottet vart auka ved avtalen i 1981. På den andre sida vart det i jordbruksavtalen i 1981 innført eit ekstra tilskott per mjølkeku for å styrke mjølkeproduksjonen i distrikta, jf. Landbruksdepartementet (1983–84: 32 og 35). I jordbruksavtalen for 2002–03 vart det innført eit tilskott på kr 5 000 per mjølkeproduksjonsbruk i Akershus, Østfold og Vestfold.

Opptrappingsvedtaket i 1975 førte til nye målesystem for inntekt og levekår¹⁷. Modellbrukssystemet var operativt som landbrukspolitisk verkemiddel frå om lag 1980. I det systemet var effektivitetskravet i mjølkeproduksjonen større på Jæren og i flatbygdene på Austlandet og i Trøndelag enn i resten av landet.

Rundt 1990 vart det mindre vekt på pristilskott og meir vekt på andre tilskott som vart oppfatta som meir produksjonsnøytrale eller mengdeuavhengige, eigentleg

¹⁵ Distriktsomsyn vart teke tidlegare og. Hovland (1990: 122) omtalar eit døme: Johan E. Mellbye var med i Næringsdrivendes Toldkomité tidleg på 1900-talet. Mellbye meinte ulltollen var viktig av omsyn til balansen mellom distrikt. Skulle han kunne forsvare toll på poteter, måtte han stå fast på krav om ulltoll som ville kome vestlandsbøndene til gode.

¹⁶ Vedlegg 1 gir eit oversyn over utviklinga. Dei refererte arbeida gir meir fullstendig oversikt.

¹⁷ Det vart teke omsyn til 14 levekårsfaktorar. Enkelte av desse kan oppfattast som justering av inntektsmålinga, t.d. bruk av eigne produkt og deling av utgifter mellom næring og privat (Hegrenes 1999: 22)

produktmengdeuavhengige. Grunntilskott vart reduserte, men også distriktstilskott. Såleis var distriktstilskottet på mjølk redusert med til saman 16 øre per liter ved jordbruksoppgjera i 1991 og 1992 i alle område med tilskott. Andre tiltak kom heilt eller delvis i staden, m.a. areal- og kulturlandskapstilskott.

Jordbruksavtalen har lenge vore med og finansierte tiltak utanfor jordbruk. Såleis har jordbruksavtalen sidan 1985 finansierte skogbrukstiltak (Kjørven 1984: 190), jf. kapittel 9.2. Frå og med 1989 (jordbruksavtalen for 1988–89) har jordbruksavtalen hatt midlar til bygdeutviklingsfond. Løyvingane til anna enn investeringar i tradisjonelt jordbruk har vore relativt store i høve til løyvingane til investeringar i tradisjonelt jordbruk. Vi går ikkje nærmare inn på desse ordningane her.

4.2 Tidlegare klassifisering av verkemiddel

4.2.1 Inndeling i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet (2001–2002a) har ein omtale av tiltak innan den breie distriktspolitikken. Føremålet er å framheve eit utval av tiltak/ordningar som har distriktspolitisk relevans, og tiltaka er delte i to grupper:

- A: tiltak der distriktspolitiske omsyn er oppgjevne som grunn for tiltaket, herunder som favoriserer distriktsområde utover kompensasjon for å oppnå like vilkår.
- B: tiltak og ordningar som utjamnar og kompenserer for å oppnå like resultat mellom grupper og område, eller er lokalisert til distriktsområde pga. gitte forhold, og som har særleg betydning for næringsutvikling, sysselsetjing, lokal-økonomi eller busetjing. Berre tiltak over 10 mill. kr tekne med.

Tabell 4.1 viser tiltaka under Landbruksdepartementet som er med i denne oppstillinga. Det er fire tiltak med til saman litt over 1,1 milliardar kroner som tilfredsstiller kriterium A. Pristilskott på mjølk og kjøtt er dei to største. Dette er den regionalt differensierte delen av pristilskotta. Det er fleire og i pengeverdi større ordningar som tilfredsstiller kriterium B.

Så godt som heile budsjettstøtta til jordbruket er etter dette ein del av den breie distriktspolitikken. For tiltak etter kriterium B er det likevel uklart kor mykje av tiltaka som er distriktsmotivert og kva som er motivert med andre mål. Til dømes kan areal- og kulturlandskapstilskott i større grad vere tiltak for å nå miljømål enn distriktspolitiske mål. Miljøverndepartementet (1996: 72) reknar tilskott til tekniske miljøtiltak, økologisk landbruk, spesielle areal- og kulturlandskapstiltak, endra jordarbeiding, miljøretta utviklingstiltak og miljødelen av BU-midlar som reine miljøtiltak. Til saman er dette 428 millionar kroner¹⁸ frå jordbruksavtalen. Produksjonsnøytral støtte som bidreg til å halde oppe arealgrunnlaget og kulturlandskapet og motverke intensitetsauke er rekna som tiltak med delvis miljømotivasjon. Til saman er dette vel 3 milliardar kroner.

¹⁸ Fleire andre postar på til saman 363 millionar kroner utanom jordbruksavtalen er og rekna med slik at totaltalet for Landbruksdepartementet er 792 millionar kroner.