

Bondeorganisasjonene skal være bøndernes talerør og interesseforsvarere; hvordan de fanger opp og artikulere det multifunksjonelle landbruket er derfor svært viktig.

2. Det multifunksjonelle landbruket – politikk, retorikk og begrep

Begrepet multifunksjonelt landbruk kan dokumenteres brukt i flere tiår om sveitsisk landbrukspolitikk (Rønningen, 1994), og Blekesaune (1999) påviser at den norske landbrukspolitikk har vært legitimert gjennom en multifunksjonell tilnærming, der spesielt distriktshensyn har vært viktig. Når det gjelder dagens bruk av begrepet vil vi hevde at her har politikken i stor grad kommet først, og skapt behov for et begrep som kan fylle de mange interesser og behov som kanaliseres gjennom landbruket. Politiske prosesser og begrepsutvikling kan derfor sies å ha gått noe om hverandre.

2.1 Multifunksjonalitet i WTO-prosessen

Alle WTO-medlemsland har tilsluttet seg artikkel 20 om ”the Agreement on Agriculture” som forplikter til å fortsette reformprosessene for å redusere overføringer og beskyttelsen av nasjonalt landbruk. Økonomer har lenge kritisert landbrukssubsidiene produksjonsdrivende og handelsvridende effekter, mens miljøvernere, naturvitere og samfunnsvitere har pekt på de negative miljømessige og sosiale effektene av subsidier som har stimulert intensiv produksjon.

Tidlig i Uruguay-runden av WTO-forhandlingene ble begrepet ikke-økonomiske målsettinger (non-economic objectives) benyttet, seinere har begrepet ”non-trade concerns” (NTCs – ikke-handelsmessige hensyn) vært mye brukt (Winters, 1996; Anderson, 2000). Spesielt Norge og en del andre europeiske land, samt Japan og Sør-Korea, har forsøkt å fremme slike ikke-handelsmessige hensyn, og som forsåvidt omfatter det samme som multifunksjonelt landbruk, men er et begrep som later til å være mer akseptabelt for WTO (Potter og Burney, 2002). Det vil si å vise til betydningen av landbruket for goder som vanskelig kan omsettes i et marked – slik som distriktspolitikk, sosiale hensyn og miljø, ofte referert til som fellesgoder eller kollektive goder (Romstad m.fl., 2000; Blekesaune, 1999; Olsson og Rønningen, 1999a; 1999b; OECD, 2001; Ministry of Agriculture, 1998; Wilson, 2001).

Almås (1999) omtaler seks hovedfunksjoner i det multifunksjonelle landbruket: 1) økonomisk produksjon, 2) matvaresikkerhet gjennom egen produksjon, 3)

menneskers helse og trygghet, 4) etisk forsvarlig produksjon og dyrevelferd, 5) rurale områders sosioøkonomiske levedyktighet og 6) miljø.

Under miljø, eller miljøgoder, refereres det i hovedsak til landbrukets kulturlandskap og biologisk mangfold knyttet til landskapstyper, vegetasjonssamfunn og enkeltarter som er avhengige av opprettholdt landbruksdrift, spesielt slått og beite, og rekreasjonsgoder knyttet til kulturlandskapet, og også kulturarv nevnes eksplisitt (OECD, 2001; Rønningen, 2001b).

I forhandlingene innen WTO om landbrukshandelen har sentrale begreper vært ”grønn boks” (miljøstøtte, velferdsordninger og bygdeutviklingsmidler), ”blå boks” (store deler av dagens areal- og dyretilskudd og driftstilskudd i melkeproduksjon) og ”gul boks” (generell prisstøtte), knyttet til hva slags type overføringer som kan aksepteres og ikke. Gul og blå støtte ble i WTO-forhandlingene i 2004 vedtatt at skal reduseres, men det er visse muligheter for å overføre blå støtte til grønn boks (se Mittenzwei, 2004), som er definert som den mest akseptable. En rekke miljøvirkemidler - ”agri-environmental measures” - er innført som delvis en erstatning for tidligere produksjonsrettede subsidier i EU og andre europeiske land (Rønningen, 1999; Buller et al., 2000). Innføringen av Areal- og kulturlandskapstillegget (AK) i Norge i 1989 og seinere Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap – STILK, seinere noe endret og omdøpt til SMIL – Spesielle miljøtiltak i landbruket, i 2004) må sees som ledd i en slik internasjonal tilpasning. Det er ingen tvil om at det vil bli et ytterligere press på lønnsomheten i norsk landbrukssektor (Mittenzwei, 2004), og fortsatt behov for omstilling i landbruket (Kjesbu, 2004).

Det norske Landbruksdepartementet² (2001) har argument sterkt for at det må tas ikke-handelsmessige hensyn, og at det må gis spesiell og differensiert behandling av utviklingsland for å etablere et rettferdig og markedsorientert handelssystem for landbruksvarer. Til en viss grad har en i de siste åra sett allianser mellom en del utviklingsland og europeiske land, inklusive Norge, med fokus på landbrukets multifunksjonelle rolle, der en viss grad av selvforsyning er et sentralt argument. Men det er også utviklingsland som ser grønn boks som en måte å legitimere fortsatte overføringer til et vestlig landbruk på (Like-Minded Group, 2000; Potter and Burney, 2002). Retorikken har vært sterk og til dels svært unyansert på mange sider (se bla Norges Bondelag, 2005; Almås, 2005). I mindre grad har en for eksempel fokusert på fattige versus sterke grupper innad i u-landene (feks ”kvegbaroner” versus småbønder).

² Landbruks- og matdepartementet (LMD) fra oktober 2004

I forbindelse med WTO-forhandlingene om videre liberalisering av verdenshandelen med matvarer kan en grovt si at "frontene" går mellom en europeisk tradisjon og kulturforståelse og den posisjon land fra "den nye verden", som USA, Australia og New Zealand, og også andre store landbrukseksporterende nasjoner som Argentina og Brasil, inntar. For Norge og mange av EU-landene er landbruket viktig ikke bare distrikts- og sysselsettingsmessig. Det er også en til dels sterk bevissthet om landbrukets betydning for landskap, kulturarv og nasjonal selvforståelse, og landbrukssubsidiene gjenspeiler dette, om enn i varierende grad (Daugstad et al, 2005). At landbruket kan ha en viss slik identitetsmessig betydning i andre deler av verden skal en ikke se bort fra, men dette er ikke så uttalt. Mens Australia og New Zealand i stor grad har deregulert landbruket, bruker USA store summer på å subsidiere landbruket sitt, med en rekke støtteprogrammer, produksjonsstyring og grensevern (Haglerød og Haarberg, 2000), men til dels under andre betegnelser enn i Vest- og Nord-Europa. En hovedutfordring i forhold til WTO-forhandlingene er nettopp begrepsbruken og hvilke ordninger som får sterkest fokus og hva som "unnslipper". Et stridsspørsmål har feks vært om USAs eksportordninger og matvarehjelp er å regne som eksportstøtte eller ikke (Almås, 2005).

Virkelighetsforståelsen i forhold til hva landbruket representerer av verdier – materielle og ikke-materielle - er også forskjellig. Vi ser også at i asiatiske land som Japan og Sør-Korea er multifunksjonalitetsbegrepet viktig (OECD, 1999; Daugstad et al, 2002). For eksempel vises det til de japanske Tanadas, terrasserte rismarker bygd i bratte fjellskråninger. De er høyt verdsatt "ikke bare for deres sceniske kvaliteter, men også fordi de representerer kontinuiteten i eldgamle landbruks- og sosiale skikker" (OECD, 1999:11, vår oversettelse). Fordi de er i ferd med å forsvinne, prøver nå myndighetene å finne virkemidler for å ta vare på dem. For eksempel for Sør-Korea framheves det at fordi landet gjennomgår en rask modernisering og endring, blir nettopp kulturlandskapet og tilknyttede landskapsverdier oppfattet som viktige (Kwon, 2001).

2.2 EU og "the European model of agriculture"

"The countryside is more than just a physical place on a map. It represents an economic and social model, a constituent part of our European social order. For that reason we cannot stand idly by and watch while the social and environmental balance of our rural areas is destroyed" (EUs tidligere landbrukskommissær Franz Fischler, i Potter og Burney, 2002:36).

EU bruker begrepet multifunksjonalitet både i forhold til WTO-prosessen, og i sammenheng med at en forsøker å integrere landbruks-, miljø- og

regionalpolitiske virkemidler. EUs pågående reformer av sin landbrukspolitikk øker fokuset på en frakopling mellom støtte til matproduksjon og miljøgodeproduksjon. EU refererer ofte til en multifunksjonell "European Model of Agriculture" (Potter and Burney, 2002). Selv om begrepet er lite definert og brukes på litt ulike måter, så er utgangspunktet at landbruket er multifunksjonelt ved at det i tillegg til mat også opprettholder rurale landskap, ivaretar biologisk mangfold, bidrar til sysselsetting og levende bygder. Dessuten – og langt mer kontroversielt i WTO-sammenheng – forutsetter en at denne multifunksjonaliteten avhenger av at et relativt stort antall marginale bruk opprettholdes. Dette er bruk som er svært sårbare i forhold til en liberalisering, og avhenger av økonomiske virkemidler som er rettet inn mot at de fortsatt kan opprettholdes (Potter and Burney, 2002).

Oversatt til norske forhold gjelder dette storparten av norske gardsbruk. Beregninger foretatt av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) (Nersten et al, 2003) etter februar 2003-forslaget om handelsavtale fra WTO, viste at norske bruk ville få negativ innekst om forslaget ble tatt til følge, med påfølgende rasing av norske bruk om ikke kompenserende tiltak ble satt inn.

2.3 Fellesgoder

OECD (2000) presiserer at det ikke er noen endelige definisjoner for begrepet, men peker på to hovedtilnærminger for å analysere multifunksjonalitet: På den ene siden kan en se multifunksjonalitet som et trekk ved enhver økonomisk aktivitet, med positive eller negative, planlagte eller ikke-intenderte (bi)effekter, eller eksterne effekter. Noen av disse bieffektene kan verdsettes i et eksisterende marked (for eksempel ulike miljøgoder som kan benyttes for rekreasjon og turisme). På den annen side kan en se multifunksjonalitet som en rekke samfunnsoppgaver som kan pålegges landbruket, og der det er et mål "å øke multifunksjonaliteten". Dette siste er da den mer normative forståelsen av multifunksjonalitet.

Det er en omfattende økonomisk litteratur på området som vi ikke skal gå i dybden på her, men bare kort referere enkelte viktige begreper og betraktninger (se bl.a. North, 1990; Coleman, 1990; Romstad et al, 2000; Vatn 2002; 2003).

Begrepene kollektive goder (collective goods) og fellesgoder (public goods) blir brukt noe om hverandre. Ideelt sett er kollektive goder definert som goder som både blir produsert og konsumert kollektivt. Vi skal her holde oss til begrepet fellesgoder. Generelt kan det skilles mellom fellesgoder, som oppfattes som positive, og eksterne effekter som både er negative og positive (Romstad et al, 2000).

Fellesgoder innebærer at de kan bli brukt av mange personer samtidig uten å redusere tilgangen på godet for andre personer (Alchian og Allen, 1983). Et viktig utgangspunkt er at fellesgoder ikke kan bruke markedet for å sikre ”nok produksjon” av disse godene. Typiske fellesgoder er ifølge Etzioni (1988) en nasjons eller et samfunns kulturarv, forsvar, miljøvern, kunnskap og infrastruktur.

Et multifunksjonelt landbruk produserer både private og felles goder. Private goder defineres da som inntekter eller annen verdiskaping som tilfaller grunneier eller rettighetshaver til en landbruksressurs. Reelle og opplevde rettigheter til et gode blir da et sentralt spørsmål (Romstad m.fl., 2000). Praktiske eksempler på et fellesgode versus det som kalles et klubbgode kan være tilgjengelighet i kulturlandskapet langs stier og veier (og til og med over åpent åkerland om vinteren) der en er sikret tilgang gjennom allemannsretten, versus å kunne ha tilgang til en golfbane, som ofte er lagt i vakre omgivelser, gjennom betalt medlemsskap i en golfklubb. Det er åpenbart at tilgang til slike klubbgoder vil være uoppnåelig for svært mange.

Et underliggende tema er i hvilken grad produksjon av fellesgoder kan gi ny ”rural utvikling” ved delvis å erstatte den synkende lønnsomheten og sysselsettingen knyttet til konvensjonell produksjon av mat og fiber. Orderud (2002) peker på viktige kriterier for ”det multifunksjonelle” er indirekte effekt, ikke-omsettelighet i markedet, og fellesgode. Han konkluderer med at kombinasjonen av fellesgode og indirekte effekt gjør rural utvikling, kulturlandskapet, kulturarv og miljøgoder til multifunksjonelle dimensjoner. Matvaresikkerhet mener han imidlertid er et *”grensetilfelle fordi det ikke er en entydig indirekte effekt, men er en del av hovedmålet med jordbruket; å produsere mat. Det kan imidlertid ses på som et fellesgode for samfunnet å sikre mat. Kriteriet om ikke-omsettelighet i markedet ble uklart fordi markedet som arena ikke nødvendigvis dreier seg om kun kjøp og salg mellom private aktører, men kan også omfatte en politisk fordeling av ressurser, basert på forhandlinger og avveininger mellom ulike interesser. Både det private og det politiske fungerer som arenaer for ressursbytte og –fordeling, der goder og ulemper omsettes, enten det skjer med penger eller politisk innflytelse”* (Orderud, 2003:10).

Romstad m fl (2000) skiller mellom unike og sekundære goder. De definerer unike goder som landskapsverdier (biologisk mangfold, ”amenity” eller ”herlighetsverdi” – knyttet til rekreasjon og opplevelser - og kulturminner), matvaresikkerhet og delvis også matvaretrygghet. De mener distriktsbosetting er en sekundæreffekt fordi landbruket ikke er den eneste sektoren som kan bidra til at dette målet oppfylles.

For OECD er et sentralt spørsmål i hvilken grad disse fellesgodene kan produseres uavhengig av landbruksproduksjon i tradisjonell forstand (dekopling), eller om det kan gjøres på andre måter (OECD, 1999). OECD har fått gjennomført en rekke nasjonale delutredninger knyttet til landbrukets multifunksjonelle rolle, der en har forsøkt å få fram i hvilken grad slike miljøgoder er avhengige av et aktivt landbruk eller ikke (se Abler, 2001 for syntese av disse utredningene). Blant annet antydes det at NGOs (non-governmental organizations - frivillige organisasjoner) og det militære kan benyttes til landskapsskjøtsel (Abler, 2001).

Romstad m fl konkludererte i 2000 med at selv om enkeltfunksjoner antakelig kan produseres rimeligere av andre aktører, så er det landbruket som kan levere en helhetlig multifunksjonalitetspakke rimeligst. Spørsmål om autenticitet, ekthet og verdien av et ”levende landbruk” er et viktig tema, og som vi skal se av datamaterialet er dette helt sentralt for mange av informantene.

3. Norsk multifunksjonell landbrukspolitik

3.1. Multifunksjonelle landbrukspolitiske mål

At det norske landbruket har funksjoner utover det å være matprodusent, er ikke noe nytt. Blekesaune (1999) argumenterer for at den norske landbrukspolitikken med sin sterke distriktsprofil har vært klart multifunksjonelt rettet i etterkrigstida. Det å introdusere et nytt begrep i tilknytning til landbruket trenger ikke nødvendigvis å bety at landbruket har fått tildelt nye roller eller nye arbeidsoppgaver. Likevel har bruken av begrepet medført at det har blitt satt større fokus på landbrukets rolle i et mer helhetlig samfunnsperspektiv.

En rask historisk gjennomgang viser at norsk landbrukspolitik i flere tiår hatt mål og virkemidler rettet mot mer enn produksjon av mat. St. melding nr 64 (1963-64) hadde strukturrasjonalisering som det sentrale målet, men også sosiale, distriktpolitiske og beredskapsmessige hensyn ble trukket fram. I St. melding nr 14 (1976-77) ble fem målsettinger for landbruket vektlagt: 1) Opptrapping av bondens inntekt slik at den skulle bli lik industriarbeiderens, 2) produksjon målt i mengde, 3) bidra til distriktsbosetting, 4) miljø- og ressursvern, og 5) drive effektivt. Alstadheimutvalgets arbeid i 1991 og St. prp nr 8 i (1992-93) hadde som hovedmål å skape et ”robust landbruk” først og fremst i økonomisk forstand ved å senke kostnadene i produksjon og foredling, mens St. melding nr 19 (1999-2000) slår fast at hovedmålet for landbruket skal være å bidra til samfunnsnytte gjennom trygg leveranse av mat, fiber og tjenester. Landbruket skal imidlertid fortsatt bidra til bosetting og sysselsetting,