

1 Norsk landbrukspolitikk fram til 1970

1.1 Innledning

Det landbrukspolitiske system i Norge har sin bakgrunn tilbake til 1930-åra og ble videreført i gjenoppbyggingsperioden etter andre verdenskrig (1).

Første verdenskrig 1914-1918 var en sterk vekstperiode for norsk landbruk. Krigen førte til at forsyningene fra utlandet ble begrenset. Dette førte til at både prisene på norske jordbruksvarer og den norske produksjonen økte sterkt. Landbruksdepartementets budsjett ble kraftig økt, og en rekke stimulerings tiltak ble gjennomført av myndighetene for å øke produksjonen. På grunn av importbegrensningene var etterspørselen større enn produksjonen, og priser og inntekter var gunstige for jordbruket (2).

I tida etter første verdenskrig kom jordbruket raskt opp i vanskeligheter, da produksjonen av husdyrprodukter ble større enn det som det var markedsmessig rom for. Videre ble korn fra utlandet tilgjengelig til moderate og fallende priser.

I perioden fram til 1940 var toll på jordbruksvarer det viktigste vernet for jordbruket mot konkurranse fra andre land. Tollbeskyttelsen var kommet inn i første del av 1900-tallet etter sterkt politisk press fra landbrukets organisasjoner med Norges Bondelag i spissen. Tollbeskyttelsen førte til høyere markarepriser for en bybefolkning med lav levestandard og var derfor sterkt politisk omstridt. Selv om det ble innført toll, ble denne fastsatt på et moderat nivå. Tollbeskyttelsen for jordbruket var derfor helt utilstrekkelig som beskyttelsesmekanisme for de problemer som etter hvert utviklet seg på 1920- og 30-tallet. Situasjonen ble dramatisk forverret med den globale økonomiske krise som kom etter børskrakket i USA i 1929. Denne krisen førte til massearbeidsløshet i industrien og andre næringer og ytterligere svekkelse i etterspørselen etter jordbruksvarer og dramatisk reduksjon i prisene. I Norge førte denne utviklingen til massekonkurer i jordbruket, da bøndene ikke ble i stand til å betjene lånene de hadde tatt opp for å øke produksjonskapasiteten på gardene.

Denne utvikling ble på 1930-tallet mørt med ulike ad hoc-krisetiltak som i ettertid viste seg å bli permanente ordninger. Systemene og virkemidlene var ikke et resultat av langsiktige planer og gjennomarbeidet reformforslag. Tiltakene måtte imidlertid på den ene sida være basert på en bred nok

enighet i jordbruket og på den andre sida være basert på flertallsbeslutninger i Stortinget.

Krisen innebar at det var betydelige interesseromsatninger innad i jordbruket. En nødvendig forutsetning for krisetiltakene var å bygge bru over disse motsetningene, der produsenter som hadde sin produksjon tett opp til markedene, hadde større muligheter til å få sine problemer løst enn andre. Den viktigste enkeltperson på jordbrukets side var Jon Sundby. Han var jordbrukets nasjonale strateg i mellomkrigstida. Basen for hans posisjon var at han var formann i Norske Melkeproduktors Landsforening og i tillegg var en av de ledende stortingsrepresentanter i Bondepartiet. I Bondepartiregjeringen 1931–1933 var han først landbruksminister og deretter finansminister. På Stortinget var han i hele kriseperioden fram til 1940 den mest sentrale aktør på Bondepartiets side i de ulike krisedrøftinger og forhandlinger som foregikk. Han var også en stor pedagog. Hans hovedargument for å få oppslutning om regulerings tiltakene i jordbruket var nedfelt i at tiltakene skulle utformes slik at de var «ingen til skade – alle til gagn.»

På Stortinget hadde krisetiltakene til dels stor tverrpolitisk støtte, og det var talsmenn i alle partier for å gjennomføre krisetiltak. Det største spillet i oppfatninger hadde den i Arbeiderpartiet og Venstre. I Arbeiderpartiet var det i utgangspunktet stor skepsis til å gjennomføre tiltak som førte til høyere priser og økte matvarekostnader for arbeiderbefolkningen. Disse motforestillingene ble forsterket av at også de minste brukene på norsk landsbygd hadde så liten produksjon at familiene som bodde der, måtte kjøpe matvarer til husholdningen og kjøpe kraftfôr for sin husdyrproduksjon. Arbeiderpartiet i Norge hadde imidlertid også stor oppslutning utenom byene og industrien. Dette ble basisen for at Christoffer Hornsrud (Arbeiderpartiets første statsminister i 1928) og Johan Nygårdsvold (landbruksminister i Hornsruds regjering og statsminister 1935–1945) etter hvert kunne få oppslutning om en krisepolitikk som på sentrale punkter støttet opp om Bondepartiets og bondeorganisasjonenes prioriteringer. I Venstre var skepsisen til krisepolitikken størst, men også her var det mange som støttet opp om krisetiltakene. I Venstres ledelse var det imidlertid stor oppslutning om de rent liberalistiske løsningsmodeller. Hovedtalsmannen for denne linje var Haakon Five. Han var Venstres nestleder og landbruksminister i tre venstreregjeringer i mellomkrigstida (1921–1923, 1924–1926 og 1933–1935). Hans motstand mot krisepolitikken var så sterk at den la det politiske fundamentet for kriseforliket mellom Arbeiderpartiet og Bondepartiet i 1935. Dette skal vi komme tilbake til.

1.2 Krisepolitikken i mellomkrigstida

De sentrale krisetiltakene som ble gjennomført i mellomkrigstida, var etablering av markedsordninger og markedsreguleringsystemer for korn og de viktigste husdyrproduksjoner for å beskytte norsk jordbruk på heimemarkedet.

Det første tiltak var etableringen av Statens Kornforretning i 1928. Etableringen av et statlig monopol på kornområdet var et meget sterkt virkemiddel som grep inn i markedet direkte. Gjennom lovgivning ble Statens Kornforretning gitt monopol på import av korn og kornråvarer. Videre fikk Statens kornforretning kjøpeplikt for norsk korn til faste priser. Denne monopolordningen ga norsk kornproduksjon beskyttelse mot ødeleggende konkurranse fra utlandet, samtidig som den sikret og holdt oppe en matvareberedskap. Forståelsen for at en matvareberedskap var nødvendig, var stor både i det politiske miljø og i jordbruket med bakgrunn i erfaringene fra første verdenskrig. Samtidig opererte Statens Kornforretning i et marked, der det var nødvendig å supplere norsk produksjon med en betydelig import. Etableringen av et statlig monopol kunne derfor gjennomføres på en slik måte at norsk produksjon ble styrket og sikret avsetning, uten at prisene på korn og kornprodukter ble særlig mye økt. En viktig del av ordningen var innføringen av korntrygd som i realiteten var en viss prisnedskrivning av norsk korn overfor kjøpere av både kraftfôr og matkorn.

I husdyrproduksjonen ble krisesituasjonen møtt med etablering av landsomfattende omsetningsorganisasjoner og ved innføring av «Møllombels lov til å fremja omsetninga av jordbruksvarer» (Omsetningsloven av 1930). Ordningene var basert på at en ved regulering av markedene skulle kunne mestre det indre prispess i jordbruket. De avgjørende virkemidler var at statlige myndigheter innførte lovgivning som hjemlet reguleringer gjennomført av samvirkeorganisasjonene, og at det ble innført bevilgninger over statsbudsjettet for å finansiere regulerings tiltakene. Det viktigste virkemidlet for finansiering av regulerings tiltakene var likevel en finansiering utenom statsbudsjettet. Det ble innført lov hjemmel til innkreving av omsetningsavgifter for å finansiere omsetnings tiltakene. Disse virkemidlene ble innført for de fleste husdyrprodukter og gradvis forsterket fram til 1940.

Den viktigste enkeltsektor var mjølkesektoren. Det var her de første tiltak ble innført. Dette er grundig beskrevet av Berge Furre i hans bok «Mjølk, bønder og tingmenn» (3). Det var på dette område det var viktigst å få utjevnet prisene for de ulike mjølkeprodusenter og utvide markedet. Mange bønder hadde i perioder tjent godt på direkte salg av konsummjølk til forbruker. Etter hvert ble mulighetene til direkte salg fra produsent til forbruker begrenset pga. krav om at mjølka måtte pasteuriseres. Dette kunne i praksis bare skje på meierier. Salget til forbruker ble da overtatt av enkeltmeierier med kort avstand til konsummarkedet. Disse meieriene kunne tjene vesentlig mer på produktene enn meierier som produserte ost og smør. Konsummjølkmarkedet ble undergravd av for stort utbud i kriseåra; et utbud som stadig økte ved bedring av kommunikasjonene inn til markedene i de største byene. Dette førte til dramatisk reduksjon i konsummjølkprisene og ga grunnlag for å tvinge all produksjon inn i et landsomfattende system med nasjonal kontroll over utbudet. På den andre side var det nødvendig å få avsetning for mjølkeprodukter på nye markeder. Reguleringssektoren var tidlig med i

virkemiddelspekteret. Viktigere ble det å få smør tvungent innblandet i margarinen, for dermed å øke det samlede markedet for mjølkeprodukter. Det var dermed mulig å gjennomføre Jon Sundbys prinsipp om at tiltakene var «ingen til skade» og «alle til gagn».

Reguleringene i markedet innebar imidlertid en meget sterk begrensning i den enkelte bondes tilpasningsmuligheter og dermed også en sterk innskrenking i bondens frihet. Prinsippet om bondens frihet og motstanden mot statlig innblanding hadde ideologisk stått sterkt helt siden andre halvdel av 1800-tallet både i jordbrukets organisasjoner, hos jordbruksbefolkningen og deres politiske talsmenn og i det politiske miljø. Det var derfor lokalt stor motstand mot de nye reguleringene, og en rekke rettssaker fulgte i kjølvatnet av reguleringene. Hovedbildet var likevel at det var en bred oppslutning om reguleringene i jordbrukssektoren.

De samlede tiltak som ble innført fra 1929 og i de nærmeste år for å møte krisen i jordbruket, var meget omfattende. Tiltakene var ikke presentert og gjennomført som en del av en samlet plan. Selv om det var noen sentrale aktører som så tiltakene som del av et nytt landbrukspolitisk system, så de fleste på tiltakene som en ren kortsiktig kriseløsning. Krisetiltakene skulle og burde raskt mulig erstattes med god gammeldags liberalistisk medisin. Den fremste eksponenten for dette syn var Venstres landbruksminister Haakon Five. Hans siste periode som landbruksminister var i Mowinckels rene Venstreperiode fra 1933 til 1935. Five hadde fått som utfordring fra opposisjonen på Stortinget å komme med en oppdatert krisepakke for jordbruket. Five mente (4) at tida nå var kommet til en avregulering. Etter en lang intern prosess i Venstre regjeringen la han tidlig i 1935 fram St.meld. nr. 18 «Tiltak og retningslinjer for bedring av jordbrukets kår». Denne melding la opp til en gradvis avregulering av krisetiltak og markedsordninger etter klar liberalistisk oppskrift. For Bondepartiet ble meldingen fra landbruksminister Five og Venstre regjeringen avgjørende for partiets vurdering av den politiske situasjon. Bondepartiet så på Fives tilbakespill som et endelig bevis på at Venstre ikke var villig til å møte krisen i jordbruket med en forsvarlig politikk. Five hadde i våresesjonen 1934 lagt fram en krisepakke som ble direkte slaktet av stortingsflertallet og dramatisk endret i Stortinget. Fives forslag til krisepakke ble av Jon Sundby og opposisjonen på Stortinget døpt til «kalvekastingsproposisjonen» fordi det eneste tiltak som ble foreslått, var 250 000 kr. til å motarbeide den farlige husdyrsjukdommen kalvekasting (4).

Samtidig hadde det lenge vært god og tett kontakt mellom Arbeiderpartiets og Bondepartiets sentrale politikere på Stortinget. Bondepartiet konstaterte at Arbeiderpartiet fulgte og ønsket å følge en helt annen politikk. Dette førte til at det politiske grunnlaget ble lagt for kriseforliket mellom Bondepartiet og Arbeiderpartiet. Videre ble grunnlaget lagt for at Bondepartiet vågde å gi støtte til en regjering utgått fra Arbeiderpartiet. Med dette som utgangspunkt

tiltrådte Nygaardsvolds regjering i mars 1935 med Hans Ystgaard fra Sparbu i Nord-Trøndelag som landbruksminister.

1.3 Perioden 1918–1945 – en vekstperiode for norsk jordbruk!

Trass i store avsetningsproblemer ble perioden fra 1918 til 1940 en betydelig vekst- og utviklingsperiode for jordbruket i Norge. En spesiell side ved utviklingen i denne perioden er den vekt som ble lagt på sysselsettingen og de sosiale synspunkter. Den store arbeidsløsheten gjorde det vanskelig for befolkningsoverskuddet i norsk jordbruk å skaffe seg arbeid i andre næringer. Spesielt vanskelig var situasjonen i de typisk ensidige jordbruksdistrikter. Dette førte til at det ble lagt til rette for en betydelig etablering av nye bruk både gjennom ordinær deling av enkeltbruk og ved å etablere særskilte sammenhengende områder som ble tilrettelagt for bureising. Denne etableringen av nye bruk hadde sin bakgrunn og historie tilbake til de første år etter 1905. Da ble tiltak for å etablere nye bruk organisert for å demme opp mot utvandringen til Amerika. Bureisingen ble økonomisk stimulert helt fra starten av. I kriseperiodene på 1930-tallet ble tilretteleggingen økonomisk og praktisk kraftig økt. Det ble gitt lån og tilskott til bygging av våningshus, driftsbygning og til nydyrking. Bureiserne fikk tilgang til detaljerte bygningsplaner som de måtte bygge etter. Størteordningene var dimensjonert slik at byggeprosessen og nydyrkingen ga bureiserne mulighet til å skaffe familien en arbeidsinntekt når investeringene ble gjennomført. Først etter noen år fikk bureisingsbrukene en produksjonsmessig betydning. Under Arbeiderpartiregjeringen fra 1935 til 1940 ble også en statlig driftskreditordning etablert. Denne ga bureiseren og de mindre bruk tilgang til rimelig kreditt for innkjøp av driftsmidler som såffrø, kraftfôr, kunstgjødsel osv.

Kriseforliket er, som professor Jorunn Bjørgum skriver, «en milepæl i landbrukspolitikken» (4). Minst like viktig er det at kriseforliket innebar en etablering av helt nye politiske allianser og konstellasjoner i norsk politikk. Etter min vurdering innebar kriseforliket at den bygdebaserte del av Arbeiderpartiet gjennom Johan Nygaardsvold og Hans Ystgaard kom i posisjon for å føre en politikk som Bondepartiet kunne ha tillit til. De sosiale og politiske motsetningene på landsbygda og mellom Arbeiderpartiets og Bondepartiets tilstvalgre og velgere var sterke og levende i store deler av landet. De har ikke minst vært levende i fylker som Hedmark og Oppland helt opp til våre dager. Dette er en motsetning jeg med bakgrunn fra en oppvekst på Lillehammer og med familie i Nord-Østerdal personlig har erfart i både ungdomsår og voksen alder. Men tilliten og kontakt på overordnet ledernivå i Arbeiderpartiet, Bondepartiet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag dannet basis for en framvekst av systemer og politikk i etterkrigstida, basert på stor grad av enighet.

etter krigen formulert en produksjonsmålsetting for jordbruksprodukter. Målet var å produsere det nasjonale behov for mjølk og mjølkprodukter, kjøtt, flesk, egg og til dels frukt og grønnsaker. Regjeringen tok ikke sikte på å øke markomproduksjonen og en ønsket en husdyrproduksjon uten for stor import av kraftfôr. Dette ga fortsatt grunnlag for en produksjonsøkning, og siktemålet var å nytte produksjonsøkningen som grunnlag for å styrke jordbrukets økonomiske stilling. Ut fra dette ble komprisene økt, og det ble lagt større vekt på korproduksjonen.

Med dette opplegg ble det i realiteten også lagt opp til den produksjonskanalisering som har preget etterkrigstidas landbrukspolitikk med en gradvis forskyvning av mjølkproduksjonen fra flatbygdene og til næringssvake distrikter og grasområdene. Det tidskille som stimuleringen av korproduksjonen representerer, er forbausende lite reflektert i de politiske dokumenter. Over tid innebar kursendringen fra 1947 starten på en sterk ekstensivering av arbeidsinnsatsen på brukene i de framtidige kornområder. På flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag var det husdyrproduksjon og mjølkproduksjon på de aller fleste bruk. På noe større bruk var produksjonen basert på leid arbeidskraft eller arbeidsinnsats fra familiemedlemmer. Ved overgang til korproduksjon ble arbeidsinnsatsen sterkt redusert, selv med en korproduksjon basert på høsting av kornet med sjølbinder og seinere tresking på innendørs treskemaskiner. Etter hvert tok skurtreskeren over fra slutten av 1950-tallet og 1960-tallet, noe som innebar en dramatisk reduksjon i arbeidsforbruket i korproduksjonen. Med reduksjon av mjølkproduksjonen på flatbygdene ble det et markedsmessig og produksjonsmessig rom for en økt mjølkproduksjon i distriktene, basert på en økning i grasproduksjonen ved økte avlinger og nydyrking samt en økt bruk av kraftfôr.

Dette «hamskifte» innebar også at myndighetene i virkeligheten gjorde et politisk valg om å styrke jordbruket i distriktene, der produksjonskostnadene i mjølkproduksjonen var vesentlig høyere enn i de sentrale strøk. Det ble her gjort et vegvalg i norsk landbrukspolitikk som er annerledes enn det som ble gjort i de fleste andre industrialiserte land. Tydeligst er dette i Sverige, der landbrukspolitikken gradvis ble lagt om på 1950-, 60- og 70-tallet med en sterk reduksjon i det samlede jordbruksareal og med en dramatisk forskyvning av produksjon til de områder av landet som hadde de beste produksjonsforhold. Dette førte til at jordbruket i distriktene nord for Stockholm nesten ble avviklet. I resten av Europa ble det også gjennomført en politikk, der de beste produksjonsområder tok en økende markedsandel av den samlede produksjon. I noen få land som Finland, Sveits, Østerrike og til dels Frankrike og Tyskland ble det gjennomført en mer «norskpreget» landbrukspolitikk. I disse land ble det i større eller mindre grad gjennomført en politikk som tok sikte på å gi distriktsjordbruket med høyere produksjonskostnader en mulighet til å sikre seg produksjon og inntektsmuligheter utover det som rene markedsforhold ga grunnlag for.

Jordbruket og jordbrukets utvikling under andre verdenskrig burde vært langt bedre beskrevet og analysert. Inntektsmessig ble krigsåra samlet sett en vekstperiode for jordbruket. Forsyninger av korn og driftsmidler ble kraftig redusert, og det var nødvendig å redusere husdyrproduksjonen og stimulere kraftig til økte arealer og økt produksjon av korn til mat, poteter, grønnsaker og frukt. For å få dette til ble det laget detaljerte produksjonsplaner, og prissettingen på produktene stimulerte til denne endringen. Denne dreining av produksjonen ga størst muligheter for flatbygddistriktene på Østlandet og i Trøndelag, som hadde de beste produksjonsmessige forutsetninger for å øke åkerdyrkingen. Det var derfor flatbygdene som fikk den største økonomiske gevinst av krigsåra, mens fjell- og dalbygdene kom langt dårligere ut økonomisk i krigsåra (5).

Samlet sett var det en stor grad av tillit til det administrative system under andre verdenskrig. Hovedårsaken til dette var at Landbruksdepartementet var en godt sammensveiset organisasjon som maktet å hindre nazifisering og tysk innflytelse over departementet. Hovedoppgaven for departementet under krigen var tredelt, (1) å holde oppe og delvis øke matleveransene fra norsk jordbruk og fra bondene, (2) å holde leveransene av mat til de store tyske tropper lavest mulig og (3) å sikre størst mulige leveranser av matvare fra utlandet gjennom avtaler med de tyske myndigheter. Det ble rekruttert mange unge og dyktige personer til departement og direktorater. Disse greide på en faglig troverdig måte å forhindre at tyskerne fikk reell innsikt i tallmaterialet for produksjon og forsyninger. De maktet å sikre matforsyningen til Norges befolkning i rimelig grad og oppnådde brukbare leveranseavtaler for import med basis i forhandlingspregete beslutningsprosesser med de tyske myndigheter. Mange av de sentrale personer som administrerte ordningene gjorde en stor innsats etter krigen. En av de dyktigste var seinere landbruksdirektør John Ringen (6).

1.4 Landbruket i de første etterkrigsår

Etter 1945 var den første kortsiktige oppgave å øke husdyrproduksjonen. Dette ble stimulert gjennom prispolitikken og på andre måter. Samtidig var det i gjenoppbyggingsåra et sterkt ønske om å holde forbrukeprisene på et moderat nivå. Samlet sett gikk derfor lønnsomheten i jordbruket ned etter krigen. Det var likevel en politisk nødvendighet å gi de rene husdyrdistriktene en kompensasjon. Det var allment akseptert at disse distriktene hadde kommet dårligst ut av krigsåra rent økonomisk. Dette førte til at det første regionale virkemiddel som ble innført, var et ekstra fjell- og fjordbygdtilskott for mjølk. Den politiske spenning bak denne omprioritering går tydelig fram av Oppland Landbruksselekskaps årsmeldinger i etterkrigsåra (5) som er sterkt opptatt av at fjellbygdene i fylket nå måtte få et løft.

I 1948 hadde husdyrproduksjonen tatt seg så sterkt opp, at det var nødvendig med en kurskorrigering. I nasjonalbudsjettet for 1947 ble det for første gang

Norsk landbrukspolitikk ble på 1950-tallet analysert og vurdert av tre komiteer. Fjellbygdkomiteen, med stortingsrepresentant Reidar Aamo (AP) fra Os i Hedmark som formann, ble oppnevnt i 1954 og avga innstilling i 1958. Denne komiteen hadde som mandat å undersøke og vurdere fjellbygdenes økonomiske problemer. Jordbrukskomiteen av 1956, med direktør i Norges landbruksøkonomiske Institutt Arne Eskeland som formann, avga innstilling i 1960. Komiteen hadde som oppgave å legge fram en plan for utvikling av produksjonen i norsk jordbruk. Jordbrukets avsetningskomité av 1956, med professor Oddvar Aresvik ved Norges landbrukshøgskole som formann, avga innstilling i 1960. Denne komiteen hadde et bredere mandat og hadde som oppgave å vurdere tiltak for å sikre en for samfunnet og næringen heldig løsning på avsetningsproblemer for jordbruksvarer (7).

Fjellbygdkomiteen hadde ingen drøfting av det vegvalg som produksjonskanaliseringen representerte. Komiteen behandlet utelukkende situasjonen innad i fjellbygdene og helt konkrete virkemidler for disse bygdene. Jordbrukskomiteen hadde en omfattende analyse av produksjonskostnader i ulike distrikter blant annet i mjølkeproduksjonen. Denne gjennomgangen viser at produksjonskostnadene i mjølkeproduksjonen er lavest på Jæren og flatbygdene og vesentlig større i andre distrikter. Spørsmålet om det politiske vegvalg som ble tatt, var imidlertid ikke reflektert i komiteens vurderinger eller forslag. Jordbrukets avsetningskomité hadde en klar analyse om at økt korndyrking, primært forkorndyrking, er den beste måte å møte det avsetningsproblemet som var en følge av det økte produksjonspress i husdyrproduksjonen. Ut over dette var det ikke en politisk diskusjon av selve vegvalget (7). Derimot kom den dynamiske virkning av kanaliseringspolitikken klarere fram gjennom høringene, ikke minst i uttalelsen fra Norges Bondelag (7). Med en viss spissformulering kan en si at produksjonskanaliseringen i norsk jordbruk ble gjennomført med minimal utredningsmessig og faglig vurdering og analyse.

1.5 Norsk landbrukspolitikk i etterkrigstidas sosialdemokratiske planleggingsregime

På det landbrukspolitiske området var de første år etter 1945 preget av at jordbruket blir trukket aktivt inn i etterkrigstidas sosialdemokratiske planleggingsregime. Grunnlaget for dette ble lagt i Fellesprogrammet fra 1945 som ble utformet av samlingsregjeringen som tiltrådte 25. juni 1945 og satt fram til 5. november 1945. Et hovedfokus var lagt på jordbrukets jamstilling med andre næringer. Dette ble ganske pompøst uttrykt slik: «Vår jordbrukspolitikk må gi jordbruket en jenvyrdig stilling ved siden av de andre næringer og ta sikte på en utjevning av livsvilkårene i landet. Gården styrkes som ættens grunnlag og bondeyrkets grunnlag.» Målet om og premissene for den inntekts- og jamstillingsmessige likesstilling kom med andre ord på

dagsorden helt fra starten av og preget de landbrukspolitiske hoveddebatter fra 1945 og fram til våre dager. Denne diskusjon og de ulike vegvalg kommer jeg tilbake til i kapittel 8 (8).

Videreføringen av de næringspolitiske diskusjoner i åra etter krigen var basert på Jordbrukets produksjons- og rasjonaliseringskomité som ble oppnevnt i 1946 med daværende generalsekretær Olav Hogna som formann. Han var generalsekretær i Norges Bondelag og ble under arbeidets gang utnevnt til administrerende direktør i Statens kornforretning. Gjennom arbeidet i Produksjons- og rasjonaliseringskomiteen ble premissene for utviklingen av jordbruket og de offentlige institusjoner lagt. Oppbyggingen av markedsordningene og markedsystemene i mellomkrigstida passet som hånd i hanske inn i det samhandlingsmønster som ble bygd opp etter krigen i samspillet mellom regjering, storting og organisasjoner. Samvirkeorganisasjonenes sterke stilling ble videre utbygd. I etterkrigstidas oppbyggings- og gjenreisningspolitikk var prisregulering et sentralt virkemiddel, og Prisdirektoratet forhandlet priser direkte med Norske Melkeproducenters Landsforbund, Norges Kjøtt- og Fljeskesentral mv.

Som et ledd i samhandlingspolitikken etter andre verdenskrig ble opptakten til jordbruksforhandlingssystemet mellom Regjeringen og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag startet i 1947. Forhandlingene i 1947 mellom Regjeringen og jordbrukets organisasjoner førte fram til en avtale som ble forkastet av representantskapet i Norges Bondelag. Etter dette bruddet inngikk Norsk Bonde- og Småbrukarlag alene en avtale med Regjeringen. Dette nokså spesielle resultat ble kombinert med at prinsippet om å komme fram til flerårige avtaler ble fastlagt, og at statsministeren i september 1947 oppnevnte et utvalg som skulle utrede flerårige avtaler. Dermed kom arbeidet med å utforme et avtalefastlagt forhandlingsssystem med begge organisasjoner i gang. Situasjonen i 1947 skapte selvstendig samarbeidsforhold mellom de to faglige organisasjoner. Det hindret likevel ikke at de to organisasjoner sammen forhandlet fram en toårig avtale for perioden 1.7.1948-30.6.1950. Videre ble arbeidet med utforming av forhandlingssystemet videreført og endte med inngåelsen av Hovedavtalen for jordbruket 1. september 1950. Dette systemet har vært prinsipielt det samme siden den gang. Hovedavtalens bestemmelser med partenes ansvar og forpliktelser, spilleregler mv. var uendret fram til 1980-tallet. Budsjettmemnda for jordbruket ble opprettet og fikk bl.a. i oppgave å utarbeide materiale om lønnsomheten og produksjonsutviklingen i næringen (8).

Gjennom Hovedavtalen var det de to faglige organisasjoner som fikk ansvaret for samhandlingen med Regjeringen på jordbrukets side. Samtidig var det en faktisk situasjon, der de viktigste virkemidlene på jordbrukets side var knyttet til samvirkeorganisasjonene gjennom videreføringen av Omsetningsloven. Videre var samvirkeorganisasjonene ansvarlig for praktiseringen av selve

pristfastsettelsen. I denne situasjonen og med et meget begrenset omfang av budsjertiltak i avtalene, var det derfor langt fra selvsagt at de faglige organisasjoner og ikke samvirkeorganisasjonene fikk forhandlingsansvaret. Hvilke vurderinger og hendelser som var utslagsgivende, har jeg ikke oversikt over. Uansett måtte de faglige organisasjoner bygge opp en helt ny kompetanse og kapasitet i egen organisasjon for å håndtere sin nye forhandlerrolle. Alternativet til den valgte modell hadde vært å basere modellen på Landbrukets Sentralforbund som fellesorganisasjon for samvirkeorganisasjonene. Under en samtale med Norges Bondelags generalsekretær Paul M. Dalberg rundt 1980 diskuterte vi dette spørsmål. Dalbergs kommentar var at løsningen i 1950 på ingen måte var opplagt. Han føyde lett spøkefullt til at Norges Bondelag valgte å fylle rollen, men «dersom jeg fortsatt hadde vært ansatt i Landbrukets Sentralforbund, er det ikke sikkert resultatet hadde blitt «det samme». Det er imidlertid et faktum at Landbrukets Sentralforbund spilte en helt sentral rolle på jordbrukets side også i jordbrukforhandlingene, fram til Hans Borgen sluttet som formann midt på 1970-tallet. Gjennom etableringen av Landbruksrådet i 1950 som var et organ med representasjon fra de to faglige organisasjoner og Landbrukets Sentralforbund, fikk samvirkeorganisasjonene en formalisert posisjon for innflytelse og påvirkning i det organisasjonssystem som ble etablert på jordbrukets side (8).

Som nevnt foran, ble produksjonsmålsettingen for norsk jordbruk fastsatt første gang etter andre verdenskrig gjennom Nasjonalbudsjettet for 1947. Denne målsetting ga fortsatt rom for produksjonsøkning, men det ble samtidig fastsatt noen meget viktige begrensninger. En viktig begrensning var at det ikke ble lagt opp til en økning av matkorndyrkingen. Om dette heter det i Nasjonalbudsjettet

«Å gå vesentlig lenger i selvforsyningsgraden som f. eks. å avle mesteparten av matkornet, ville falle for kostbart, slik at det ville virke hemmende på vår levestandard».

Samtidig ble målet om produksjon av førkorn ganske vagt formulert. Produksjonsmålsettingen fra 1947 ble videreført i St.meld. nr. 60 for 1955 om «Retningslinjer for utviklingen av jordbruket». Fra 1950 og utover nådde produksjonen etter hvert full markedsdekning for de fleste jordbruksprodukter. I stedet for en mangelsituasjon fikk vi etter hvert en overskottssituasjon som lignet på den vi hadde på 1930-tallet.

Den nye markedsmessige situasjonen var en viktig årsak til at både Jordbrukskomiteen og Jordbrukets avsetningskomité ble nedsatt i 1956 for å foreta en vurdering av produksjonsmuligheter og begrensninger, gi tilråding om en ny produksjonsmålsetting og fremme forslag om hensiktsmessige virkemidler. Det ble foretatt en grundig vurdering av alle produksjonsmuligheter. Den politiske prosess endte likevel med at det ble fastsatt en

produksjonsmålsetting som sammenfaller med det som tidligere var fastsatt i 1947 og 1955. Det ble med andre ord ikke lagt opp til å gi jordbruket økte muligheter ved å utvide produksjonen knyttet til matkorn, førkorn, sukker og proteinråvarer. Fortsatt var komproduksjonen sett på som både en produksjonsmessig og selvforsyningsmessig buffer (9).

Det eneste nye element som ble vurdert og foreslått, var å «utnytte de muligheter som måtte finnes for å opparbeide en lønnsom eksport». De mulighetene som her ble nevnt, var mulighetene for en lønnsom eksport av sauekjøtt, samtidig som en del av ullproduksjonen burde eksporteres.

Fra midten på 1950-tallet kom jordbruket også i en ny situasjon når det gjaldt den nasjonale beskyttelsen av markedet. Etter 1945 ble det gjennomført et nesten totalt importforbud. Systemet fra før krigen med verditoll ble pga. nedgangen i pengeverdi etter hvert et svakt virkemiddel når den strenge importregulering etter hvert ble avviklet. Gjennom norsk medlemskap i GATT (i dag WTO) ble bruken av toll begrenset. Dette førte til at det ble behov for andre virkemidler. Avsetningskomiteen ble bedt om å avgi en foreløpig innstilling. I Jordbruksavtalen for 1958-1961 forpliktet Regjeringen seg i protokoll til avtalen til å opprettholde et rimelig vern for norsk jordbruk. Med dette som utgangspunkt ble det i 1960 innført et prisbetting kvantitativt importforbud. Denne nye ordningen ble hjemlet i Lov av 22. juni 1934 om midlertidig importforbud. Bestemmelsen ble fastsatt gjennom kongelig resolusjon av 2. juni 1960. Dette nye importregime ble praktisert til iverksettingen av WTO-avtalen i 1994 (10).

Både ved innføring av det nye importsystemet og i den generelle landbrukspolitiske debatt ble virkemiddelbruken drøftet og vurdert ut fra den internasjonale handelspolitiske utvikling. Dette førte til at driftstilskottet som det første produksjonsnøytrale virkemiddel ble innført i 1964. Det ble lagt vekt på at dette virkemiddel skulle kunne «nyttes innenfor internasjonale markedsordninger.» Med driftstilskottet ble virkemidlenes legitimitet i relasjon til internasjonale rammevilkår for første gang formelt satt på dagsordenen.

1.6 Jordbrukets jamstillingskrav på dagsordenen

Jordbrukets jamstillingskrav fra Fellesprogrammet i 1945 ble ved ulike korsveger politisk diskutert. Både ved behandlingen av Nasjonalbudsjettet i 1947, i St.meld. nr. 60 i 1955 og i hele utredningsprosessen i Jordbrukskomiteen av 1956 og i Jordbrukets avsetningskomité av 1956 var det fortsatt at kravet om jamstilling måtte knyttes til et effektivitetskrav. I komitearbeidet og i de politiske prosesser var det også enighet om dette. Uenigheten dreide seg om muligheten for og ønskeligheten av en større grad av konkretisering av effektivitetskravet.

Inntekts- og jamstillingsmålsettingen representerte derfor et mål og en retningslinje som måtte vurderes skjønnsmessig i den enkelte situasjon i de løpende jordbruksforhandlinger. Det var denne situasjonen som var basis for jordbruksforhandlingene i 1964. Det hadde da lenge bygd seg opp en misnøye med både inntektsutviklingen i jordbruket og Arbeiderpartiregjerings håndtering av jordbruket i tidligere forhandlingsrunder. Misnøyen var knyttet til både myndighetens forståelse for jamstillingskravet og den sterke vekt myndighetene la på at jordbruksoppgjørene skulle begrenses for å holde pris- og kostnadsutviklingen under kontroll.

I 1964 skulle det også forhandles om en toårsavtale, og det hadde trolig også betydning at dette var den siste forhandlingsrunden før det kommende stortingsvalg i 1965. Disse forhandlingene endte med brudd, og det utspant seg en stor prosess i Stortinget våren 1964 med forslag om nye forhandlinger fra den borgerlige opposisjon, interpellasjon fra stortingsrepresentant (seinere statsminister) Per Borten og møter mellom jordbrukets organisasjoner og statsministeren.

Denne prosessen endte med at Stortinget vedtok særskilt lov om nemndbehandling av jordbruksoppgjøret. Nemnda hadde tre uavhengige medlemmer, høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal, professor (seinere riksmeklingsmann) Preben Munthe og direktør (seinere landbruksdirektør) John Ringen. Jordbrukets representant var avdelingsleder Paul M. Dalberg og statens representant ekspedisjonssjef Øystein Gjelsvik.

Kjennelsen fra Nemnda må sies å være en betydelig imøtekommenelse av jordbrukets krav. Nemnda gjorde i realiteten også et vedtak som klarte politiske prinsipper som så langt hadde vært uavklart. Nemnda la for det første til grunn at jordbruket skulle behandles som en lavtlønnsgruppe, der de slo fast at «vederlaget for arbeidsinnsatsen i jordbruket til dels ligger betydelig under de lavtlønnsgrenser rikslønnsnemnda har fastsatt.» Jordbruket fikk også medhold i sine krav om reguleringsbestemmelser for andre halvår ved beregning av økte driftskosnader.

Rent økonomisk representerte kjennelsen fra Nemnda en «midt på treet» avgjørelse i fastsetting av rammene for første avtaleår. Sett på bakgrunn av at staten argumenterte med likebehandling i forhold til andre grupper, var kjennelsen et betydelig gjennomslag for jordbruket. Videre fikk jordbruket fullt gjennomslag for bestemmelsene for andre avtaleår. Kjennelsen fikk derfor stor betydning for jordbrukets autoritet og omdømme i de prosesser som fulgte i de kommende år. Videre ble kjennelsen retningsgivende for jordbruksoppgjørene i åra som fulgte fram til 1976 (11).

1.7 En samlet landbrukspolitikk utvikles

De samfunnsoppgaver landbruket er forutsatt å fylle, er utformet gjennom målsettingene for den landbrukspolitikk som er utformet av Regjering og Storting. Disse oppgaver ble gradvis utformet og klargjort i perioden fra 1930 til 1970.

I åra før krigen ble det ikke utformet en sammenhengende og samlet begrunnet landbrukspolitikk. Går en bakenfor politikken og analyserer det som faktisk ble gjort, ser vi imidlertid noen klare hovedprioriteter. For det første ble det lagt stor og avgjørende vekt på å stabilisere markeder og inntekter på et klart høyere nivå enn det som ville blitt resultatet ved en markedsmessig tilpassing. Målet var både å forhindre sammenbrudd og lave priser i en overskuddssituasjon, slik at inntektene kunne heves i perioder med større utbud enn etterspørsel etter jordbruksvarer. Videre var det et klart siktemål å utvide produksjonen og markedene for jordbruksvarer. Det ble tilstrekkelig oppslutning om en politikk der f. eks. etableringen av Statens Kornforretning og innføringen av markedsordninger utvidet markedet. Videre ble det i begunnelsen for politikken lagt stor vekt på at jordbruket skulle gi sysselsetting for en stor del av befolkningen i et samfunn, der det både i byene og på landsbygda var en stor strukturell arbeidsløshet og undersysselsetting. Sysselsettingspolitikken ble fulgt opp på et sentralt område. Det ble satt inn meget sterke og omfattende virkemidler gjennom bureisingspolitikken som fikk sitt største omfang på 1930-tallet. Det en faktisk gjorde, var å reservere en betydelig del av det økte markedet til nye bruk i jordbruket (12).

Både i første og andre verdenskrig kom det nasjonale selvforsyningsbehov sterkt i fokus. Det ble imidlertid en helt ny situasjon for jordbruket etter den siste krig. Det var viktig at politikken ble utformet med erfaringene fra den store jordbrukskrisen som bakrepper. Like viktig, og etter min vurdering enda viktigere, var det at det etter andre verdenskrig ble et politisk grunnlag for å utforme et bredt fellespolitisk grunnsyn for både produksjonsomfang og økonomiske vilkår i jordbruket. Fellesprogrammet, som de aller fleste stilte seg bak i 1945, sprang ut av og ble utformet med basis i den sammensveising av nasjonen som okkupasjonen ga grunnlag for. Det er på dette siste punkt slik at kriseforliket i 1935 mellom Bondepartiet og Arbeiderpartiet representerte den viktigste politiske basis på jordbruksområdet.

Gjennom Fellesprogrammet og utformingen av politikken i de nærmeste to-tre år ble det utformet en politikk, der staten og samfunnet valgte både å ta et politisk ansvar for utviklingen i jordbruket og å utforme de samfunnsmessige oppgaver næringen skulle fylle.

Produksjonsmålsettingen ga klare muligheter til ekspansjon, sett i forhold til den produksjonsnedgang vi fikk under andre verdenskrig. Sett i forhold til den produksjon Norge hadde hatt før krigen, var ikke produksjonsmålsettingen særlig ambisøs.

Det prinsipielt nye var imidlertid at det ble utformet en inntektsmålsetting om at samfunnet hadde ansvar for å ivertsette tiltak «som jamstiller jordbruket økonomisk med andre næringer.» Dette ble forsterket og utdypet i Nasjonalbudsjettet for 1947, der det heter at «det vil av sosiale og andre grunner være nødvendig å treffe tiltak som i løpet av rimelig tid bringer jordbruksbefolkningens levevilkår opp til et nivå som noenlunde svarer til levevilkårene i andre næringer.» Samtidig ble effektivitetsmålsettingen innarbeidet faktisk sett. Det ble slått fast at produksjonen skulle foregå med rimelige kostnader. I Jordloven fra 1956 ble det de facto utformet en effektivitetsmålsetting om at det gjennom håndtering av arealressursene skulle legges opp til «reising av nye bruk som er store nok til å gi eigaren og huslyden hans sikre økonomiske kår». Ved utforming av politikken var myndighetene og Stortinget helt klare på at effektivisering og overføring av arbeidskraft til nye næringer var en forutsetning for det ansvar for utviklingen av jordbruket som myndighetene påtok seg.

Gjennomføringen av politikken var basert på samarbeid mellom myndigheter og næringenes organisasjoner som kjennetegner den sosialdemokratiske reformpolitikk etter andre verdenskrig.

Synet var at jordbruket skulle støttes og beskyttes, men samtidig var det ansett som viktig at ressursinnsatsen i jordbruket ikke ble for stor. Det ble derfor klart sagt at produksjonsmålsettingen ikke måtte settes for høyt. Samfunnet ønsket at arbeidskraft og andre ressurser ble kanalisert til andre sektorer i samfunnet. Videre ble det satt inn en rekke tiltak og bygd opp et institusjonelt apparat som skulle sikre og bidra til å øke effektiviteten i jordbruket. Satsingen på en stor og slagkraftig forsknings- og utdanningssektor i jordbruket var en vesentlig del av dette.

Målsettingene fra de første etterkrigsår ble videreført på 1950-tallet uten noen prinsipielle endringer. I St.meld. nr. 60 for 1955 om «Retningslinjer for utviklingen av jordbruket» er det kontinuert som er hovedbildet. Inntektsmålsettingen og produksjonsmålsettingen er i alle hovedtrekk den samme. Politikken ble utformet på ei tid der det var klart at produksjonen snart ville nå de fastsatte mål og i ei tid der det var et betydelig press i jordbruksforhandlingene om å styrke inntektsnivået. Det ble ikke lagt opp til å utvide jordbruksproduksjonen. Det ble heller ikke lagt opp til en ytterligere konkretisering av inntektsmålsettingen. Reform- og genoppbyggingspolitikken var derfor basert på, selv om det ikke ble sagt i klar tekst, at det ble satt klare begrensninger på ambisjonsnivået for mulige nye tiltak, og at alle parter, og særlig jordbrukets organisasjoner, respekterte dette.

Perioden fra 1955 til 1965 er preget av en utredningsmessig gjennomgang av landbrukspolitikken. Her kom de to landbruksøkonomiske forsknings- og utredningsmiljøene for alvor på banen. Når det gjelder ambisjonsnivået for norsk jordbruk gjennom produksjonsmålsettingen, ble det ikke for alvor reist

spørsmål om å utvide produksjonen og styrke selvforsyningsgraden. Her er drøftingene både i Jordbrukskomiteen og i Jordbrukets avsetningskomite preget av status quo. Mye arbeid er lagt i å analysere jordbruket og vurdere virkemidlene. Det ble gjort en systematisk gjennomgang av virkemiddelbruken for å tilpasse produksjonen til etterspørselen. På ny sto en overfor mellomkrigstidas problemer med at en kunne få en stor strukturell overproduksjon og en ny jordbrukskrise. På dette område ble et helt nytt system for markeds- og importordninger utformet, der virkemidlene jordbruket og deres organisasjoner fikk for å kunne påvirke utviklingen, ble vesentlig utvidet. Samtidig fikk Landbruksdepartementet hånd om denne viktige del av virkemiddelsystemet. Mye tid ble også brukt på å drøfte og å foreslå virkemidler som var konsistente med den økte frihandel med basis i bl.a. GATT og kommende frihandelsavtaler.

Det område som ble tillagt stor vekt, spesielt i Jordbrukskomiteen, var å utforme en mer konkret inntektsmålsetting. Her ble det lagt et grunnlag for utformingen av inntektsmålsettingen fra 1965, som Landbrukskomiteen utformet.

Fram til 1955 var det den generelle sysselsettingspolitikk som var under diskusjon. Gjennom utredningsarbeidet kom jordbrukets distriktspolitiske rolle og oppgaver inn i målsettingsdiskusjonen. Det sterkeste virkemiddel i denne utviklingen er kanaliseringspolitikken. Ved fastsetting av priser og andre rammevilkår ble store deler av miljø- og storfekjøttproduksjonen på flatbygdene gradvis overført til grasdyrkningsområdene. Denne politikken ble gjennomført uten at den i særlig grad ble analysert og vurdert. Derimot er det i drøftingene lagt stor vekt på at den generelle politikken for å sikre nye arbeidsplasser og nye inntektsmuligheter i distriktene i all hovedsak må løses ved å etablere arbeidsplasser utenom jordbruket. Det er likevel prinsipielt viktig at distriktmålsettingen kommer inn som et viktig mål for landbrukspolitikken. Videre ble det gjennom utredningsarbeidet lagt et solid utredningsmessig grunnlag for å dokumentere både de høyere produksjonskostnadene og produksjonsmulighetene i distriktene. Gjennom utredningsarbeidet er det også lagt et solid faglig fundament som viser at produksjonskostnadene i Norge er høyere enn i andre land.

1.8 Storingsmelding nr. 64 (1963–1964) «Om jordbrukspolitikken»

Jordbrukskomiteen og Jordbrukets avsetningskomite ble avgitt i 1960. St.meld. nr. 64 (1963–1964) «Om jordbrukspolitikken» ble først lagt fram i mars 1964. Den lange tid det gikk før vi fikk en samlet landbrukspolitisk framstilling og prioritering, henger etter min vurdering også sammen med at Landbruksdepartementet i perioden 1956–1963 hadde relativt svake landbruksministre med Harald Løbak 1956–1960 og Einar Wøhni 1960–1963.

Arbeidet med en stortingsmelding kom først ordentlig i gang under Leif Granli (1963–1965). Han hadde ingen direkte jordbruksbakgrunn og hadde heller ikke vist noen stor interesse for landbrukspolitikk. Leif Granli hadde en sterk stilling i Arbeiderpartiet og ble seinere stortingspresident. Like viktig er det at han hadde Oskar Øksnes som statssekretær. Dette gav grunnlag for at Landbruksdepartementet for første gang i etterkrigstida la fram en helhetlig prioritert landbrukspolitikk. Den første egentlige utforming av landbrukspolitikken ble lagt fram gjennom Nasjonalbudsjettet for 1947 med Finansdepartementet i førersetet.

I St.meld. nr. 64 er det utformet en overordnet samfunnsmessig oppgave for landbrukspolitikken og fire målsettinger (1) Bygdesamfunnet og jordbruket, (2) Produksjonsmålsettingen, (3) Inntektsmålsettingen og (4) Effektivitetsmålsettingen (13).

Gjennom den overordnede målsetting er de fire målsettinger listet opp. Det innebærer at jordbrukets oppgave som det viktigste grunnlag for bosetting i store deler av landet, er utformet som en formalisert målsetting. Forholdet til den øvrige samfunnspolitikk er formulert ved at landbrukspolitikken må sikre «økonomisk ekspansjon og velferd for alle». I dette ligger det at landbrukspolitikken ikke kan legge opp til å binde for store ressurser i næringen og at effektiviseringen skal bidra til ressursoverføring til andre næringer direkte og indirekte.

Den distriktspolitiske målsetting er innført med noen klare forbehold. Hele argumentasjonen om at distriktspolitikk bør gjennomføres utenom landbruket, er utformet med en klar sosialøkonomisk klo i målvannet. Det forhindrer likevel ikke at den prinsipielle innføring av en distriktsmålsetting er innført og gjennomført for første gang og at en rekke distriktspolitisk differensierte virkemidler ble legitimert og forsterket.

Produksjonsmålsettingen ble stående uendret fra 1947 og 1955 uten noen endringer eller utvidelser. Den eneste utvidelse er knyttet til at det åpnes for en lønnsom eksport av spesialprodukter. Gjennom Landbrukskomiteens innstilling ble det presisert at den lønnsomme eksportproduksjonen også skal omfatte pelsdyrproduksjonen.

Inntektsmålsettingen er det område som var mest i fokus under Landbrukskomiteens behandling av saken. Meldingen var til behandling i komiteen fra mars 1964 til april 1965 med Hans Borgen (Sp) som saksordfører og Thorstein Treholt (Ap) som komiteens formann. Behandlingen kom dermed også inn i de politiske prosesser i forkant av stortingsvalget høsten 1965 som endte med at Regjeringen Gerhardsen ble avløst av Regjeringen Borten.

St.meld. nr. 64 «Om jordbrukspolitikken» hadde en meget vagt utformet inntektsmålsetting. Denne ble enstemmig endret av Landbrukskomiteen.

Komiteen gikk inn for å knytte inntektsmålsettingen til et modellbruksystem, et målesystem som først ble innført elleve år seinere i 1976.

Om inntektsmålsettingen og modellbrukssystemet sies det i Innst. S. nr. 166 (1965–1966):

«Komiteen er enig med departementet i at inntektsmålsettingen bør knyttes til rasjonelt drevne familiebruk. Komiteen mener at nettoinntekten per årsverk på et tidsmessig og rasjonelt drevet bruk, stort nok til å gi full sysselsetting for en øvet, voksen person hele året, bør ligge på et nivå som minst svarer til den årslønn voksne menn oppnår i rasjonelt drevet industri. Departementet uttaler at spørsmålet om hvilke typer bruk som skal danne grunnlag for inntektsberegningen, bør utredes nærmere og fastlegges etter drøftinger med de faglige jordbruksorganisasjoner. Komiteen er enig i at slike drøftinger er nødvendige. Det bør være enighet mellom staten og jordbruksorganisasjonene om hvordan kalkylemodellbrukene skal fastsettes og grupperes og om det beregningsmessige materiale.»

Denne formulering ble sett på som en stor politisk seier for jordbrukets organisasjoner og de politikere som støttet disse sterkest. Det hører imidlertid med til historien at det ikke ble foretatt noen oppfølging av en konkretisert inntektsmålsetting under den borgerlige regjeringsperiode med Per Borten som statsminister 1965–1971, og at denne målsetting i perioden fram til 1976 ble stående som et prinsipp uten å bli brukt i jordbruksforhandlingene. Denne manglende oppfølging fra Borten-regjeringen og Senterpartiet har jeg omtalt i kapittel 3.1.

Som det går fram av sitatet foran, har inntektsmålsettingen innebygd et klart krav til effektivitet. Dette er i klartekst uttrykt slik i St.meld. nr. 64 (1963–1964):

«Departementet er enig i at inntektsmålsettingen så langt det er mulig, må søkes sikret ved produktivitetsfremmende og kostnadsreducerende tiltak, og at det bare gjennom et effektivt og rasjonelt jordbruk virkelig kan skapes grunnlag for en høy og stabil levestandard for jordbruksbefolkningen på lengre sikt.»

Denne effektivitetsmålsettingen ble moderert noe av Landbrukskomiteen, der det presiseres at:

«Rasjonaliseringen bør etter komiteens mening skje over et vidt spekter.» (14)

Hovedkonklusjonen i stortingsmeldingen om jordbrukspolitikken i 1964 og fra en enstemmig Landbrukskomite i 1965 var at vi måtte satse på «rasjonelt drevne bruk» og en fortsatt produktivitetsutvikling i næringen. Samtidig ble

det likevel erkjent at en stor del av brukerne ikke hadde et slikt effektivitetsnivå og heller ikke hadde mulighet til å komme opp på dette nivå. Det var erkjent at det ville ta tid å løse strukturproblemene som var en konsekvens av inntektsmålsettingen. Det var videre erkjent at en betydelig del av brukerne ville være deltidbruk som ikke ville kunne følge opp effektivitetskravene. Om disse bruk sies det i St.meld nr. 64 (1963–1964) at:

«Så lenge strukturproblemene ikke er løst, må imidlertid samfunnet gå aktivt inn for å sikre brukerne av mindre jordbruk en rimelig inntekt. Departementet mener det vil være nødvendig å forme deler av jordbrukspolitikken med tanke på den betydelige del av befolkningen som er sysselsatt på slike bruk.»

Det ble fulgt opp av en enstemmig Landbrukskomité som sier:

«Via landbrukspolitikken må det sørges for at også den del av befolkningen som har jordbruket bare som deltidsbeskjeftigelse fordi den har for små bruk, får et skikkelig vederlag for rasjonelt arbeid som denne befolkningen legger ned i jordbruket.»

Med dette var det erkjent at den generelle inntekts- og strukturpolitikk måtte kombineres med en mer sosialt begrunnet utjevningsspolitikk overfor den store gruppe i jordbruket som ikke hadde det effektivitetsnivå som samfunnet satte. Dette måtte også innarbeides i «deler av jordbrukspolitikken.»

En viktig del av den generelle landbrukspolitiske diskusjon har i tiåra etter andre verdenskrig vært om vi har klare nok mål og om vi har målkonflikter mellom de ulike mål. En styrke ved utredningsarbeidet i Aresvik- og Eskeland-komiteen fra 1956 til 1960 er at komiteene har erkjent og avdekket mange av de målkonflikter det er mellom de ulike mål i landbrukspolitikken. Avsetningskomiteen (Aresvik-komiteen) har drøftet og avdekket alle de målkonflikter som oppstår når produksjonen stimuleres, og produksjonsnivået kommer over det som det er avsetning for på det nasjonale marked. På mange måter kan en si at Avsetningskomiteen gir et faglig fundament for å håndtere de kriser en hadde i 1930-åra og som en holdt på å få på ny sist på 1950-tallet. Det dokumenteres at det ikke er mulig å øke inntektene i jordbruket, dersom avsetningsmulighetene svikter.

Indirekte erkjennes konflikten mellom en jamstillings- og inntektsmålsetting og effektivitetsmålsettingen. Det sies her klart at inntektsmålsettingen i størst mulig grad må søkes sikret gjennom «produktivtetsfremmende og kostnadsreducerende tiltak». På dette grunnlag utformet ikke Landbruksdepartementet en særlig konkret inntektsmålsetting. På dette punkt endte Landbrukskomiteens behandling med en endret formulering og med en mer konkret utformet inntektsmålsetting som klargjorde at et

effektivitetskrav skulle innarbeides i utforming av målesystemet. Målet er knyttet til et «tidsmessig og rasjonelt drevet bruk stort nok til å gi full sysselsetting for en øvet voksen person hele året».

Distriktsmålsettingen har som hovedbudskap at sikringen av distriktene må skje gjennom andre virkemidler enn landbrukspolitikken, og at effektivisering må gjennomføres i alle distrikter. På virkemiddelsida foreslår meldingen styrking av de distriktpolitiske virkemidler. Gjennom landbrukskomiteens innstilling sies det imidlertid at distrikts hensynene tilsier at det «opprettholdes et stort antall mindre bruk i vårt land – et større antall enn det som et rent jordbruksrasjonelt syn skulle tilsi».

Samlet sett er St.meld. nr. 64 utformet uten en detaljert utforming av vektleggingen av de ulike mål. I utforming av de samfunnsmessige oppgaver er de fire viktige målsettinger vektlagt, der det samtidig forutsettes at de skal gjennomføres balansert og slik at grunnlaget for en «økonomisk ekspansjon og økt velferd for alle» varetas. Det er med andre ord overlatt til oppfølgingen og gjennomføringen av politikken å foreta avveiningen mellom mange og kryssende hensyn. Samtidig viser meldingen at de kryssende hensyn og motsidende mål er analysert, erkjent og forstått. Det er med andre ord en bevisst uklarhet som er utformet gjennom Regjeringens og Stortingets behandling.

Noter til kapittel 1

1. NOU 1974:26. Støtteordninger i landbruket. Utredning fra Utvalget for vurdering av støtteordningene i landbruket. Avgitt 30. mai 1974. Framstillingen bygger på kap. 2 s. 11–14.
2. Vekst og Vern. Det kongelige landbruksdepartement 1900–2000. Samlaget 2000. Framstillingen bygger på Per Folkestads artikkel: Etablering og organisering (s. 16–39).
3. Berge Furre. 1971. Mjølk, bønder og tingmenn. Studier i organisasjon og politikk kring omsetninga av visse landbruksvarer 1929–30.
4. Jorunn Bjørgum: Kiseforliket 1935 – en milepæl i landbrukspolitikken (s. 41–58) i Vekst og Vern. Det kongelige landbruksdepartement 1900–2000. Samlaget 2000.
5. Denne utvikling er godt beskrevet i Oppland Landbrukslekskaps årsmeldinger fra 1940–1946. Oppland er et fylke som har både sterke flatbygger og fjellbygger.
6. Vekst og Vern. Det kongelige landbruksdepartement 1900–2000. Samlaget 2000. Framstillingen bygger på Per Folkestads artikkel: Etablering og organisering (s. 16–39). Videre bygger mine vurderinger på mange samtaler med landbruksdirektør John Ringen.
7. St.meld. nr. 64 (1963–64) Om jordbrukspolitikken. Tilråding fra Landbruksdepartementet av 20. mars 1964. Framstillingen av vurderingene fra de tre komiteer baseres på det sammendrag som er gitt i stortingsmeldingen s. 2–94. Norges Bondelags uttalelse om produksjonsfordelingen er gjengitt som pkt. F (s. 56).
8. Trygve Kaldahl: Jordbruksforhandlinger og landbrukspolitikk 1950–80. Landbruksforlaget 1980. Framstillingen er i stor grad basert på s. 6–26.
9. Framstillingen i denne del av kapitlet bygger på St.meld nr. 64 (1963–64) s. 6–8 og Trygve Kaldahl s. 15–30 og Øksnesutvalget kap. 3 og 6.

10. Framstillingen i denne del av kapitlet bygger på St.meld. nr. 64 (1963-64) s. 6-8, Trygve Kaldahl s. 15-30 og Øksnesutvalget kap. 3 og 6.
11. Framstillingen i denne del av kapitlet bygger på Trygve Kaldahl s. 247-263 og samtaler med landbruksdirektør John Ringen.
12. St.meld. nr. 64 (1963-64) Om jordbrukspolitikken. Tilråding fra Landbruksdepartementet av 20. mars 1964. Framstillingen her bygger på materialet og analysene fra Jordbrukskomiteen og Jordbrukets Avsetningskomité.
13. Framstillingen bygger på St.meld. nr. 64 (1963-64) Om jordbrukspolitikken. Tilråding fra Landbruksdepartementet av 20. mars 1964 og Øksnesutvalget kap. 3 og 6.
14. Framstillingen bygger på St.meld. nr. 64 (1963-64) Om jordbrukspolitikken. Tilråding fra Landbruksdepartementet av 20. mars 1964, Innst. S. nr. 166 (1964-65) Innstilling fra landbrukskomiteen om jordbrukspolitikken avgitt 8. april 1965 og Øksnesutvalget kapittel 6 s. 99-101.

2 De faglige landbrukspolitiske premissleverandører fram til 1970

2.1 Innledning

I kapittel 1 har jeg gått gjennom utviklingen av landbrukspolitikken fram til 1970. Hovedbildet er at landbrukspolitikken i hele denne perioden var en sentral del av den norske, generelle, politiske historie. I åra før krigen var landbrukspolitikken inne i de konfliktlinjer som på en avgjørende måte gikk inn i utviklingen av norsk politikk mer generelt.

I dette kapittel vil jeg gå gjennom de fagmiljøer som var viktige premissleverandører for utviklingen av landbrukspolitikken. Som en del av denne framstillingen vil jeg gå særlig inn på den rolle Institutt for driftslære og landbruksøkonomi ved Norges landbrukshøgskole hadde som politisk premissleverandør i perioden 1965-1975.

2.2 De faglige landbrukspolitiske premissleverandører fram til 1940

Fra midt på 1800-tallet og fram til våre dager har de nye fagmiljøene i landbruket vært viktige premissleverandører for utviklingen i norsk landbruk. Denne utvikling har vært knyttet til opprettelsen av undervisnings- og forskningsinstitusjoner gjennom etableringen av Norges landbrukshøgskole i 1859, opprettelsen av viktige fagstillinger knyttet til forvaltningsapparatet, den seinere etableringen av Landbruksdepartementet i 1900 samt utviklingen av frivillige organisasjoner med Det kongelige Selskap for Norges Vel som den viktigste institusjon (1).

Utviklingen av norsk landbrukspolitikk har imidlertid ikke blitt særlig preget av disse nye institusjoner før 1950. Videre spilte Landbruksdepartementet som forvaltnings- og fagorgan etter min vurdering en begrenset rolle i utviklingen av landbrukspolitikken fram til 1970.

Landbruksøkonomien som fag ble undervist på Norges landbrukshøgskole allerede fra 1860-1870-tallet. Den faglige tilnærmingen var knyttet til den bedriftsmessige organisering av jord, kapital og arbeidskraft og var rent teknisk