

LANDBRUKSPOLITIKK OG LEGITIMITET

Semesteroppgave ECN260
2017

Anne Maren Gaustad

NMBU

Innholdsfortegnelse

Innledning	3
Landbrukspolitikkens mål	4
<i>Komiteens innstillinger</i>	5
Virkemidler for å nå målene	6
<i>Inntektspolitiske virkemidler</i>	6
Jordbruksforhandlingene	6
Tilskuddsordninger	6
<i>Markedsregulering og importvern</i>	7
<i>Jus og landbruk</i>	7
Målkonflikter	8
Konsekvenser som kan påvirke politikkenes legitimitet	9
Avslutning	11
Kilder	12

Innledning

Store deler av landbruket i Norge i dag er avhengige av dagens støtteordninger og grensevern for å unngå å bli utkonkurrert av andre nasjoners varer. Dersom disse skulle bli vesentlig endret eller avvirket kan det få store konsekvenser for de som driver med landbruk i Norge. Det er svært viktig, for at disse ordningene skal stå ved lag, at de blir ansett som legitime blant folk og folkevalgte. Uten disse ordningene vil importen øke kraftig og bøndene vil heller ikke få den støtten gjennom tilskuddsordningene som i dag utgjør en stor del av inntekten for mange.

I landbrukspolitikken er det flere mål som skal være med på å styrke en norsk matproduksjon. Det skal også være med på å øke beredskapen slik at vi kan håndtere en matkrise. Disse målene kommer jeg nærmer inn på senere i oppgaven. Selv om politikerne kommer med mål som skal styrke landbruket, kan det virke som at de selv ikke alltid er enige i de vedtakene som blir satt og de lager mål som igjen motstrider eksisterende mål. Vi får målkonflikter. De forskjellige partiene har ulike agendaer og mål, og det kan være vanskelig å komme til enighet, når partier med ulike standpunkter skal diskutere seg frem til de vedtakene som skal gjelde. Dette er også noe jeg skal drøfte i denne oppgaven.

Videre skal jeg se på noen av konsekvensene ved norsk landbrukspolitikk som kan være med på å svekke politikkenes legitimitet. Dette er et vesentlig problem da vi er svært avhengige av forbrukerens tillitt. Uten tillitt til norsk mat og politikken rundt, er det fare for at forbrukerne ikke lenger vil ønske å handle norske produkter spesielt. Og dette kan få fatale konsekvenser for norsk landbruk og matproduksjon.

For å begrense oppgaven noe velger jeg å ikke gå inn på detaljene rundt de forskjellige internasjonale handelsavtalene.

Landbrukspolitikken mål

Det finnes flere mål for landbrukspolitikken. Både regjeringen og næringskomiteen kommer med mål som skal godkjennes av stortinget og legge retningslinjer for hva vi skal satse på og hvordan landbruket skal drives i fremtiden. Disse målene og prioriteringene endres fra tid til annen, men selv om målformuleringen for landbrukspolitikken er revidert jevnlig, har likevel ikke de reelle målene for landbrukssektoren endret seg vesentlig gjennom de siste fire tiår.

Fellesnevnerne for målene har vært at landbrukspolitikken skal bidra til å heve bøndernes inntekter og samtidig sikre at det blir landbruksproduksjon over hele landet. (arken.nmbu SR 28/9 2016)

Regjeringen har, i sin melding til stortinget av 2016-2007, fire overordnede mål for landbrukspolitikken: Matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. (stortinget.no, Innst. 251 S (2016–2017))

Stortingsmeldingen presiserer også at hovedformålet med landbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon. Det står: “Regjeringen legger stor vekt på produksjonsmålet, og mener at effektiv matproduksjon skal veie tungt i forhold til andre hensyn, men produksjonen må være bærekraftig.” Noe som også presiseres er at det er forbrukernes etterspørsel som gir produksjonsmulighetene i landbruket.

Komiteens innstillinger

Næringskomiteen ønsker i tillegg, i sin innstilling til Stortinget, at disse underpunktene skal legges til grunn for jordbrukspolitikken: (*regjeringen.no, Innst. 251 S (2016–2017)*)

1. Matsikkerhet og beredskap

- Sikre forbrukerne trygg mat.
- Økt matvareberedskap.
- God dyre- og plantehelse.
- Satse på avl, forskning og utdanning for å øke bruken av de biologiske ressursene.

2. Landbruk over hele landet

- Sikre bruk av jord- og beiteressursene.
- Sikre mulighetene for bosetting og sysselsetting.
- Et mangfoldig landbruk med en variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling.
- Sikre rekrutteringen.

3. Økt verdiskaping

- Utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter.
- Sikre en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat med en jevnere maktfordeling.
- Sikre en effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens samlede ressurser.
- Videreutvikle Norge som matnasjon.
- Sikre bondens inntekter og evne til å investere i gården.

4. Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

- Redusere forurensingen og utslippene av klimagasser, økt lagring av karbon og klimatilpasning.
- Bærekraftig bruk og et sterkt vern av landbrukets areal (jordvern) og ressursgrunnlag.
- Sikre kulturlandskapet og naturmangfoldet.
- God dyrevelferd.

Virkemidler for å nå målene

Landbrukspolitikken har flere virkemidler for å nå de forskjellige målene som er satt for landbruket. De bruker både importvernet, markedsregulering og juridiske og inntektspolitiske virkemidler. Flere av disse brukes med tanke på at Norge er et høykostnadsland og at det er store variasjoner i ressursgrunnlaget og størrelsen på gårdene rundt om i landet.

Politikerne er enige om at offentlig støtte er helt nødvendig for å sikre jordbruket i hele landet og med inntektsutvikling lik andre. Men det er heller stor uenighet om hvor stor støtten skal være, tildelingsmåte, hvem som skal få og hvem som ikke skal få støtte. (snl.no)

I *stortingsmeldingen* nevnes det også at rekruttering, utdanning og kompetanseheving er viktig for en aktiv rekrutteringspolitikk, for å sikre at de landbrukspolitiske målene nås. (regjeringen.no)

Inntektspolitiske virkemidler

Jordbruksforhandlingene

Jordbruksforhandlingene går under økonomiske virkemidler. Partene i disse forhandlingene består av Staten (byråkrater fra Landbruks- og matdepartementet, Finansdepartementet og Miljødepartementet), Norges Bondelag og Norsk Bonde- og småbrukarlag. Her utarbeides grunnlagsmateriale bestående av: totalkalkylen (jordbrukets totalregnskap og budsjett), referansebruksberegninger (som brukes for å se hvilke inntektsutslag jordbruksoppkjøret får for ulike produksjoner) og resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken (som viser status for utviklingen i jordbruket). Det viktigste i jordbruksforhandlingene er ofte å bli enige om budsjettmidlene, altså hvor store inntektsmuligheter bøndene skal få det kommende avtaleåret.

Tilskuddsordninger

Budsjettmidlene fra jordbruksavtalen er sentrale for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Formålet er at tilskuddene skal stimulere til at bondens valg tas i den retningen politikerne ønsker for å nå målsetningen. Eksempler på disse tilskuddsordningene er tilskudd for å la være å pløye om høsten i erosjonsutsatte områder, dette for å hindre utvasking av jord og næringsstoffer. Et annet eksempel er ekstra tilskudd for de første dyrene eller dekalene for å utjevne smådriftsulempene eller tilskudd med distriktsdifferensiering. Det er også skattefradrag og tillegg i pris. Tillegg i pris og tilskudd reguleres ofte av hvor i landet det er snakk om og er med på å videreføre kanaliseringspolitikken, og målet om landbruk over hele landet. Tilskuddene går også i stor grad til å støtte økologisk drift, avløser for bonden og

investering i bygninger, til grøfting og beiting for å vedlikeholde areal- og kulturlandskap. (regjeringen.no meld. St (2016-2017))

Markedsregulering og importvern

Med markedsregulering og importvern har politikerne, sammen med EU og de fleste andre land, mulighet til å regulere markedet for landbruksvarer.

Jordbruksvarer har som regel lav priselastitet, noe som betyr at uansett om det skjer store prisendringer, påvirkes ikke etterspørselen nevneverdig. Dette er fordi mat er et basisbehov som vi har behov for en viss mengde av, for å overleve, uansett pris. Markedsreguleringen fungerer som et slags sikkerhetsnett, både for å regulere prissvingninger, som ville kunne forekomme i et fritt marked, og for å balansere tilførselen av jordbruksvarene til markedet. Reguleringen er også med på å regulere prisene slik at de er noenlunde like over hele landet. Bøndene er selv ansvarlige for markedsreguleringen og kostnaden ved dette, og derfor er samvirkebedriftene og kvoteordninger svært viktige for å ta seg av denne reguleringen. Markedsreguleringen for melk er det Tine som er ansvarlig for, mens Nortura har ansvar for kjøtt- og eggsektoren og Felleskjøpet er ansvarlige for å regulere korn og kornprodukter. Grøntprodusentenes samarbeidsråd arbeider med markedsreguleringen innen grøntsektoren. Samvirkebedriftene har også ansvaret for å importere varer i underskuddsperioder. Statens Landbruksforvaltning (SLF) overvåker markedsregulatorene gjennom omsetningsrådet, sammensatt av representanter fra myndighetene, faglagene, industrien, handelen, samvirkeorganisasjonene og forbrukere.

Et viktig landbrukspolitisk område er reguleringen av import og eksport av varer fra landbruket. Norge er medlem av World Trade Organization (WTO) og har en EØS-avtale med EU. Det er disse avtalene som legger føringer for tollene vi kan legge på importvarer.

Jus og landbruk

Landbruket styres også av mange juridiske virkemidler. Noen viktige lover som kan nevnes er odelsloven og konsesjonsloven. Odelsloven har til hensikt at landbrukseiendommen sikres som næringsgrunnlag for en familie i et langsiktig perspektiv. Mens konsesjonsloven inneholder boplikt ved kjøp av en landbrukseiendom. Dette er for å hindre at landbrukseiendommer kjøpes og benyttes som feriesteder. Den blå-blå regjeringen har ved flere anledninger nevnt at dette er lover som de ønsker å endre, da de ønsker at bonden skal ha større råderett over egen eiendom ved å oppheve konsesjonsloven, boplikten, delingsforbud og priskontroll. Men dette er ikke et forslag de har fått flertall på.

En annen viktig lov er jordloven. Den har til hensikt å sikre bærekraftig vekst og utvikling i bygdene. Den sier at arealressursene skal disponeres og forvaltes med tanke på fremtidige generasjoners behov. Den gir også forbud mot deling og omdisponering, i tillegg til at den inneholder regler om driveplikt. Det ble gjort endringer i jordloven i 2013. Fra da ble det lettere å fradele boligtomter i områder med utfordringer i henhold til bosetting. Det ble også lettere å selge en del av landbrukseiendommens areal som tilleggsjord.

Selv om Jordloven er et viktig virkemiddel for å verne om matjorda er de dyrka arealene under stort press for omdisponering til andre formål enn landbruk. Her kan kommunene gå inn å fatte vedtak. Kommunene er altså av de viktigste jordvernmyndighetene. Gjennom de siste 50 årene har over 1 mill. dekar dyrka mark blitt omdisponert til andre formål.
(bondelaget.no)

Målkonflikter

Det er fler av målene i landbrukspolitikken som fort kan komme i konflikt med hverandre. I *stortingsmeldingen* (av 2016-2017) er det nevnt at naturmangfoldet og kulturlandskapet blir ivaretatt gjennom aktiv drift i landbruket. Dette kan nevnes i sammenheng med de enorme skog og beiteområdene som er lang ned i ulvesonen på grunn av store tap av husdyr på grunn av rovdyr. Så målet om å sikre kulturlandskapet og naturmangfoldet, er mål som i og for seg kan komme i konflikt mot seg selv. I tillegg er det mål om landbruk over hele landet, ved å sikre bruk av jord og beiteressurser. Noe som også kan komme i konflikt med naturmangfoldet med tanke på rovdyr.

Klimaendringer er en trussel mot målet om å øke matproduksjonen. Her kommer også målet om å redusere klimautslippene i jordbruket inn som en viktig faktor. Landbruket blir altså presset gjennom både politiske virkemidler, men også av konsekvensene av utslippene med kortere vekstsesong og mer ekstremvær. I pariseravtalen slås det fast at: *”..vi må bedre evnen til å møte negative klimakonsekvenser og kutte klimagassutslippene..”*, dette er noe politikeren er svært opptatte av. Noe det kan virke som at de av og til glemmer er hvordan denne setningen i pariseravtalen fortsetter: *”...på en måte som ikke truer matproduksjonen.”* Det vil alltid være en viss forurensing hvis man skal drive med landbruk. Det er umulig å

kutte ut alt av klimagassutslipp, men det finnes forbedringspotensialer her også og det jobbes stadig med mer klimavennlige løsninger i landbruket.

Et annet sted det kan være konflikter er, som tidligere nevnt (kap. Jus og landbruk), i diskusjonen om nedbygging og omdisponering av matjord til boliger, næring, veibygging og andre formål, kontra målet om å verne om matjorda og ressursgrunnlaget. Det er et krav fra nasjonale retningslinjer som sier at utvikling av tettsteder skal skje i nærheten av trafikknutepunkter og eksisterende bebyggelse. Noe som dessverre ofte vil si dyrka mark.

Landbrukspolitikken er også rot til mer interne konflikter. Slik som kornprodusenter vil ha høyest mulig betaling for avlingene sine. En høy kornpris stimulerer til høyere avlinger som bidrar til å nå produksjonsmålet. Mye av dette kornet brukes til kraftfôr, og husdyrprodusentene ønsker igjen å betale minst mulig for kraftfôret. (bondelaget.no)

Målet om et mest mulig kostnadseffektivt jordbruk fører til at det kan være vanskelig å henge med på effektiviseringen for de som bor i mer karrige områder. En konsekvens av dette er sentralisering. Folk ender ofte med å flytte hvis det ikke lenger er mulig og leve av det stedet produserer, som landbruk. Dette fører til fraflytting av mange steder og står i konflikt med målet om landbruk over hele landet.

Konsekvenser som kan påvirke politikken legitimitet

Det er noen som mener at jordbruksforhandlingene kun kan regnes som et spill for galleriet og at Statens tilbud til bøndene er forhåndsbestemt. Det hevdes derfor at næringsorganisasjonene har svært liten reell påvirkning på budsjettet. *Bondelaget* sier til dette at: *”Det er riktig at mye av den finansielle ramma kan være bestemt når Statens tilbud legges fram, men sjelden hele ramma og heller ikke innretningen på virkemidlene er fastlagt”*. *Bondelaget* nevner også hvor viktig det er med jobbing i egen organisasjon for å bearbeide politikerne i forkant av forhandlingene. Likevel er det mange som stiller seg tvilende til politikerne under jordbruksforhandlingene.

Det at Landbuksdirektoratet sammen med samvirkeorganisasjonene fortløpende kan justere virkemidler, som tollsatser på landbruksvarer, slik at importen øker når det er underskudd på egne varer kritiseres fra ulike hold. En del liberalister påpeker at bøndene er selvstendig

næringsdrivende og prisene på produktene deres derfor bør bestemmes ut ifra markedene til de gitte produktene. Det er også noen som hevder at disse systemene er udemokratiske. Dette fordi at oppgaver som de folkevalgte organene egentlig burde hatt er overgitt til partene i jordbruksforhandlingene.

Det er også en del som hevder at de landbrukspolitiske ordningene i Norge er så komplekse at det kun er et fåtall av byråkratene selv som har oversikt. Det finnes også kritikere som hevder at politikere og byråkrater er mest opptatte av å fremme sine egne interesser, et eksempel er *Public choice*- retningen. De hevder at det på grunn av overnevnte, kan etableres en resurskrevende ordning fordi politikken tjener deres egne og ikke samfunnets interesser.

((NOT), 104 (1990), 89-112)

Denne kritikken er i hovedsak rettet mot politikken generelt og vi må håpe at den ikke gjelder landbruket i så stor grad. Likevel gir stor kompleksitet byråkrater og politikere mye makt. I landbruket har også interesseorganisasjonene Bondelaget og Bonde- og Småbrukarlag muligheten til å være med på å påvirke bruken av virkemidler. Også dette er et system som får kritikk, da det ikke blir det folkevalgte organet som tar beslutningene, men interesseorganisasjoner. Dette er et moment som kan påvirke ordningenes legitimitet.

Som nevnt tidligere har landbrukspolitikken, gjennom flere tiår, stimulert til en ønsket produksjonsfordeling mellom de ulike landsdelene, omtalt som kanaliseringsspolitikk. Bøndene har tilpasset seg denne politikken slik at kornproduksjonen i hovedsak foregår i områder som er best egnet for det, slik som i Trøndelag og flatbygdene på Østlandet. Likeså er de grasbaserte husdyrproduksjonene for det meste i distriktene. Dette kan på mange måter regnes som gode tiltak. Vi får en god utnyttning av ressursene ved at det dyrkes korn der forholdene er gode for det og gras der det ikke er mulig å dyrke korn eller grønnsaker. Likevel er ønsket om effektivisering og kostnadsreduisering i jordbruket med på å presse en del av de små brukene i distriktene ut, og det har blitt færre og større bruk, med kjøtt- og melkeproduksjon. Dette fører til at en del av en del av kanaliseringsspolitikken har gått mer over til en sentraliseringsspolitikk.

Avslutning

Gjennom denne oppgaven har vi sett på hvilke mål politikerne jobber ut ifra og jeg har skissert hvilke virkemidler politikerne kan bruke for å gjennomføre disse. Dette byr på både fordeler og utfordringer for produsentene som stadig må tilpasse seg nye virkemidler og mål fra politikerne. Politikktutviklingen kan betraktes som en læringsprosess og en slags ”*maktkamp mellom ulike organiserte interesser*” (”politics as a struggle”). Det kan også nevnes at journalister og media har fått større og større makt. Representanter fra næringsorganisasjoner, samt hvordan økonomien utvikler seg, kan også ha stor innflytelse på politikkens utvikling.

Vi har også sett på en del målkonflikter i landbrukspolitikken, hvor realiseringen av ett mål vil kunne gå utover måloppfyllelsen på andre områder og vi har sett på konsekvenser av deler av norsk landbrukspolitikk som kan bidra til å svekke politikkens legitimitet. Avslutningsvis synes jeg det er verdt å nevne at jeg synes landbrukspolitikken på mange måter virker fremtidsrettet og bra, men på andre måter absolutt har ting som kan forbedres. Det kan til tider virke som at politikerne ikke selv følger de målene som er bestemt av stortinget og det kan by på utfordringer. Likevel synes jeg det er viktig at de som driver med landbruk fortsetter å fronte en positiv innstilling overfor forbruker, da politikerne er veldig opptatte av at forbrukerne styrer produksjonsmulighetene i landbruket.

Vi er nødt til å fronte en bevegelse om hvor viktig landbruket er for Norge og hva landbruket bidrar med for landet og samfunnet vårt og hvilke utfordringer i samfunnet landbruket er med på å løse. Vi bør skrive oss inn i den ”moderne fortellingen” om fremtidens næringsliv, snakke mer om innovasjon, fremtidsrettet syn, bioøkonomi, grønne løsninger, reiseliv og matkultur.

Vi må få forbruker til å ønske at det skal rekrutteres dyktige bønder til å dyrke trygg og sikker mat, og få dem til å forstå at da må de også ha en inntekt man kan leve av.

Kilder

http://arken.nmbu.no/~sigury/ECN_260/260Dokumenter/Rolfsen_2016_Presentasjon%20NMBU%20111016.pdf

http://arken.nmbu.no/~sigury/ECN_260/260%20Pensum/SR_Landbrukspolitikk_Drivkrefter%20og%20effekter_2016.pdf

http://arken.nmbu.no/~sigury/ECN_260/260Dokumenter/Froydis%20Haugen_2017.pdf

http://arken.nmbu.no/~sigury/ECN_260/260Dokumenter/Ane%20Kismul_2017.pdf

https://www.bondelaget.no/getfile.php/13633998/Nettbutikk/Kunnskapsmaterieill/Landbrukspolitikk_oppl%C3%A6ringshefte.pdf

http://samfunnsokonomene.no/wp-content/uploads/2010/01/n%C3%B8t_199002.pdf

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20162017/id2523121/sec1>

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20162017/id2523121/sec2>

https://snl.no/jordbruk_i_Norge

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-251s/?m=4>
)

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-234/1/1/#a4>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4e46f99082e64722a0809fb0f69325d2/jordbruksavtale-2017-2018.pdf>