

FORELESNINGSNOTAT
OMKRING LANDBRUKSPOLITIKKEN

Paul Dalberg
Geir Isaksen
Arild Vatn

FORORD

Dette kompendiet er sett saman av materiale med nokså laus indre samanheng. Det er bygd opp med sikte på å fylle ut hol i det øvrige pensumet for kurset i LP 1 hausten 1984. Største- parten av stoffet er forelesingsnotat utarbeidd av Dalberg og Vatn. I tillegg har eg supplert med eit par avsnitt frå Geir Isaksen si doktoravhandling "Politiske mål, offentlig styring og samhandling innen jordbruket". Det gjeld ei analyse av trekk ved staten (det offentlege) og måla for norsk landbruks- politikk.

Når det gjeld sambandet mellom det stoffet som er samla her og det øvrige pensumet i LP 1, så viser eg til kursplana som er delt ut på forelesingane.

Ås-NLH 22.9.84

Arild Vatn

INNHold

	Side
1. Innleiing	1
2. Begrepsdrøfting	4
v/Arild Vatn	
3. Det offentlige som aktør	11
v/Geir Isaksen	
4. Målene for landbrukspolitikken	26
v/Geir Isaksen	
5. Målsettinger, hovedretningslinjer og virkemidler i norsk landbrukspolitik	34
v/Paul Dalberg	

1. INNLEIING

Kompendiet er sett saman av følgjande delar:

- A. "Begrepsdrøfting" - forelesingsnotat om sentrale omgrep ved studiet av politikk (VATN 1984)
- B. "Det offentlige som aktør" - utdrag av "Politiske mål, offentlig styring og samhandling innen jordbruket (ISAKSEN 1984)
- C. "Målene for landbrukspolitikken" - også frå ISAKSEN 1984
- D. "Målsettinger, hovedretningslinjer og virkemidler i norsk landbrukspolitik" - forelesningsnotat (DALBERG 1984)

Avsnitta B og C er som de ser tekne ut av ein større samanheng. For å lette lesinga skal eg difor innleiingsvis kome med nokre merknader til den delen av stoffet. Det er mest hensiktsmessig å lese dette i samanheng med lesinga av del B.

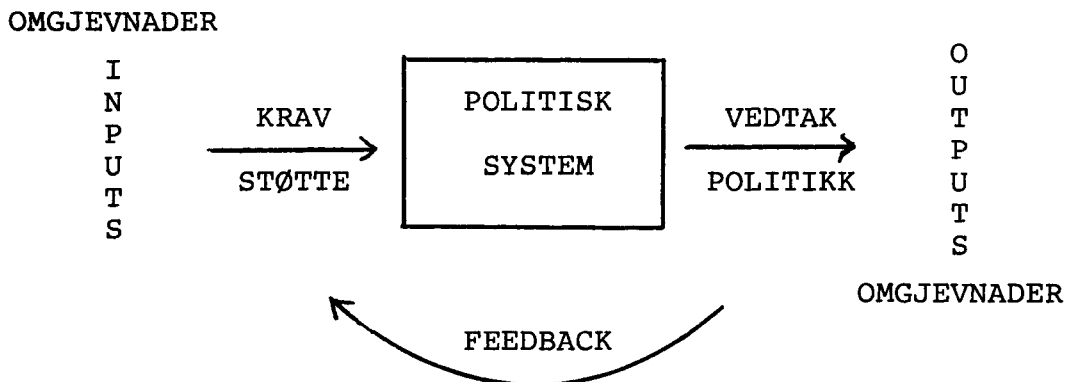
Isaksen sitt arbeid er først og fremst ein studie av Norges kjøtt- og fleskesentral (NKF) og samhandlinga mellom denne organisasjonen og staten. I samband med dette har han foreteke ei generell drøfting av staten (det offentlege) som aktør (B) og av den indre samanhengen mellom måla for norsk landbrukspolitik (C).

Framstillinga inngår såleis i ei analyse av NKF og er ikkje skreve med sikte på å vere lærebokstoff. Drøftinga er likevel så pass generell og kortfatta(!) at ho høver godt for vårt formål.

I eitt av avsnitta viser Isaksen til noko han kallar Eastons modell. For dei som ikkje har OR 1 (eller tilsvarande) skal eg gjere kort greie for kva som er innhaldet i modellen.

Eastons modell gjeld det politiske systemet som vi gjerne kan oppfatte som synonymt med "staten". Han oppfattar dette systemet som åpent. - Det reagerer på krav og støtte frå omgjevnaane (inputs) og leverer resultat attende til omgjev-

nadane i form av vedtak eller "politikk". Disse vedtaka verkar så attende på krav og støtte frå omgjevningane att ("feedback").



Isaksen utdyper dette nærare på følgjande måte:

"Det politiske systemet er avhengig av "inputs" fra omgivelsene. Disse har karakter av krav eller støtte. Kravene er knyttet til fordelingen av de verdier som forvaltes av systemet. Det er et premiss at kravene alltid overgår systemets produksjonsevne. Ikke alle krav blir tatt opp til behandling i systemet, men noen krav blir gjort om til saker og får en avgjørelse. Easton peker på to sentrale spørsmål for analyse - hva som avgjør at et krav blir tatt opp som sak, og hva som avgjør hvilket utfall saken skal få.

Den andre formen for "input", støtte, kan ifølge Easton deles i to. For det første er systemet avhengig av en generell holdning som tillater det å ha den funksjonen det har. Det må være en tilstrekkelig enighet om at systemet er i stand til og berettiget til å ta de avgjørelser som er nødvendig. For det andre er systemet avhengig av at folk handler i dets favør. Alt i alt kan vi si at systemet mottar støtte i form av legitimitet og ressurser. I forhold til drøftingen omkring det politiske systemet legger Easton særlig vekt på legitimitetsaspektet, i det han antar at om systemet har legitimitet vil det også kunne skaffe ressurser.

Det politiske systemet "omformer" krav og støtte til beslutninger og politikk. Dette er systemets produksjon. Fordi kravene overgår systemets produksjonsevne vil systemet være under press, og vil måtte prøve å tilpasse seg. Tilpassingen skjer i forhold til krav og støtte, og i forhold til den

informasjonen systemet får fra omgivelsene om reaksjonen på tidligere beslutninger. Dette siste kaller Easton for "feedback", eller tilbakeføring. "Feedback" er svært viktig for systemet, fordi omgivelsenes reaksjon på dets beslutninger vil gi seg utslag i endringer i krav og støtte. Informasjon om reaksjon i handlingsmiljøet vil gi systemet muligheter til å tilpasse seg, og dermed opprettholde støtten (ISAKSEN 1984 s. 17-18).

Isaksen nyttar fleire stader omgrepet kompetanse. Det kan oversettast med "formelle rettar" eller "formell makt", og ein tenkjer da særleg på rettar som er nedfelte i regelverk, lover osv. Kompetanse er eit aspekt ved ein aktør si evne til å øve kontroll (ha makt). Det andre aspektet blir gjerne kalla kapasitet og uttrykker aktøren sine evner, ressursar m.v.

Med dette som rettesnor er vonlegvis stoffet lesbart.

Lykke til!

Forelesningsnotat LP2 - jan. 1984
Arild Vatn

2. BEGREPSDRØFTING

Innanfor kvart fagområde finst det ei kjerne av begrep som konstituerer eller byggjer faget. Når eg innleiingsvis i dette kurset skal foreta ein viss "begrepseksersis", er det for å gje ei språkleg og innhaldsmessig ramme for studiet av fenomenet "politikk". Det vil sjølvsagt ikkje kunne bli noka fullstendig ramme. Det er meir snakk om nokre hovedoppslag.

Vi skal ta for oss følgjande begrep eller begrepspar:

1. Politikk - økonomi

- | | |
|-----------------|-----------------|
| 2. Makt/avmakt | 5. Mål - middel |
| 3. Interesser | 6. Planlegging |
| 4. Legitimering | |

7. Korporatisme

Vi skal først sjå på begrepa politikk og økonomi. I eit kurs om landbrukspolitikken er det naturleg å leggje vekt på ei avklaring av kva som kan leggjast i omgrepet politikk. Når eg har valt å kople det saman med ordet økonomi, er det ikkje minst fordi landbrukspolitikken best kan karakteriserast som næringspolitikk, som "økonomisk politikk".

Politikk handlar om makt, men det handlar òg om planlegging og om realisering av mål. Ved grupperinga av emneorda 2-4 og 5-6 har eg lagt vekt på denne spenninga. Omgrepa makt, interesse og legitimering rører ved kontroversielle sider ved politikken. Emna planlegging, mål og middel har eit meir teknisk, nøytralt innhald i vanleg språkbruk. Men som vi skal sjå, treng ikkje dette vere noka god beskriving av røyndomen.

Vi skal til slutt ta for oss omgrepet korporatisme. Dette er eit begrep som i aukande grad blir nytta for å karakterisere koplinga mellom økonomi og politikk i dei vestlege samfunna. Som vi skal sjå seinare i kurset, er desse koplingane ikkje minst aktuelle innafor landbruket.

2.1 Politikk og økonomi

Oppfatninga av omgrepet politikk er i daglegtalet svært varierende. På den eine sida møter vi eit syn som knyt politikk til partiverksemd og stortingsdebattar. På den andre sida kan vi møte synspunkt som at "alt er politikk". Tenkjemåten her botnar i at alt vi gjer har innflyting på andre menneske sin livssituasjon: Vi lever i eit samanhengande sosialt system.

Om ikkje alt er politikk, så er det innslag av politikk i det meste. Eit utgangspunkt eg finn meningsfylt å ta i forsøket på å gje innhald til begrepet politikk er at det i eit samfunn er strid om bruken av ressursane. Vi kan definere politikk som striden om bruken av ressursane - om bruken av knappe gode.

Grunnlaget for politikken ligg i at det rår mangel på ulike gode og at det alltid vil vere usemje om dei verdiane som legitimerer bruk og fordeling. Vi ser at omgrep som makt, interesser og legitimering blir nært knytta til omgrepet politikk.

Kva så med termen økonomi? I lærebøkene har de alt møtt følgjande definisjon av dette begrepet: Økonomi gjeld hushaldning med ressursane. Som fag er det læra om alternativ bruk av knappe gode.

Som vi ser, er dei definisjonane av økonomi og politikk eg har nytta her nokså like. Sjølv om økonomidefinisjonen verkar meir "nøytral", gir ikkje poengteringane framanfor grunnlag for å skilje desse begrepa frå kvarandre i nemnande grad.

Vi skal ikkje vere overraska over at definisjonar på økonomi og politikk kan vere nært samanfallande. Dersom vi skal etablere eit skilje dei imellom må vi ta utgangspunkt i at dei ofte handlar om dei same sakene, men på ulik nivå. Følgjande stikkordsliste kan verke avklarande her.

Politikk:

- Styring av rammevilkåra i samfunnet som mellom anna bestemmer bruken av ressursane
- Interessestrid - åpen verdikamp
- Kollektive vedtak

Økonomi:

- Produksjon av varer og tenester innanfor gjevne rammer
- Anonym verdifordeling (prismarknad)
- Einskildvedtak

Desse pressiseringane vil ikkje gjelde for alle samfunn, men eg har funne dei rimelege for vårt system med markert innslag av marknadsøkonomi. I andre samfunn vil produksjonen ikkje kunna skiljast frå politikken i det heile. Etterkvart som marknaden blir sett meir og meir ut av spel i vår økonomi òg, verkar det å kunne bli skapt ein tilsvarande situasjon (jfr. korporatisme - pkt. 7).

Politikk er altså det som etablerer spelereglane under meir eller mindre åpen interessekamp. Økonomi er knytt til produksjon innfor desse rammene.

Problema for politikken er prioritering og veging av verdiar. Her er det interessant å merke seg at marknaden i følgje økonomisk teori gir løysingar på desse problema. Prioriteringane skal den einskilde foreta ut frå målet maksimal individuell nytte (forbrukar) eller profitt (produsent). Det vil også gje den beste samfunnsmessige tilpassinga. Verdiavveginga løyser seg sjølv der all nytte og kostnad kan målast langs same dimensjon - den pengemessige. Vi kjenner da også til politiske retningar som hevdar at staten si fremste (einaste?) oppgåve er å halde oppe rammene for ein marknadsøkonomi.

I punkta framanfor vert politikken overordna økonomien. Dette vil ofte vere for enkelt sidan økonomisk makt gjerne er grunnlaget for politisk innflyting. Det kan altså vere slik at sjølv om politikken er overordna økonomien, så er det makttilhøva i økonomien som avgjer dei politiske prioriteringane.

2.2 Makt/avmakt

Makt vert i den samfunnsfaglege litteraturen gjerne definert som evne til å realisere interessene sine. Eller sagt på ein annan måte: Makt er evne til å påverke ressursbruken i samfunnet.

Makt kan etablerast på mange vis. Men reint generelt kan vi seie at makt spring ut av kontroll med ressursar andre har interesse i. Slik kontroll kan etablerast på ulike måter. Det kan vere knytt til rettar i høve til fysiske ressursar. Det kan springe ut av styrke i form av kunnskap, posisjon m.v.

Det er uråd å diskutere omgrepet makt utan å kome inn på spørsmålet om avmakt. Med avmakt meiner vi ein situasjon der personar eller grupper ikkje er i stand til å bruke dei ressursane dei

rår over på ein rasjonell måte:

- Dei kan ha feil forståing av dei prosessane som skal påverkast. Tiltaka verkar ikkje som planlagt. Sambandet mellom mål og middel er anten feil oppfatta eller det verkar uklart.
- Verknaden av den einskilde si tilpassing vert oppheva av at alle andre foretek den same tilpassinga. Dette vert i faglitteraturen gjerne kalla "atomistisk feilslutning". Dette er eit tema vi skal kome attende til i ei seinare forelesing.

Avmakt er ikkje det same som lite makt. Avmaktssituasjonar oppstår dessutan ofte utan at dei treng vere tilsikta av nokon. Men avmakt kan òg vere resultat av maktutøving. Den eine parten kan ha lukkast i å skape slike samfunnsmessige rammer at utviklinga heile tida produserar resultat til hans fordel. Ved slik å styre gjennom strukturane vert synleg makt gjort usynleg. Dette er ei effektiv styringsform sidan taparane i forsøk på å realisere sine interesser i realiteten produserer resultat til fordel for motparten.

Men avmaktssituasjonar treng ikkje vere slik at nokon berre vinn og andre berre tapar. Ingen har tilstrekkeleg kontroll til å styre alt. Ingen har nok informasjon til å kjenne alle verknader.

2.3 Interesser

Interessebegrepet skal handsamast heller overfladisk. Interessene har si fremste betydning gjennom å styre handlingane. I politikken har begrepet interesse langt på veg same funksjon som begrepet nytte i økonomien.

Interessene er ulike. Dette er sjølve drivverket i politikken. Interessene tørnar saman i kampen om knappe gode: kva er det så som formar interessene? I ein tradisjon (den materialistiske) er det plasseringa i den samfunnsmessige strukturen (posisjon, klasseslutt, knytning m.v.) som avgjer interessene. Ulike posisjonar gir både ulik røyndomsoppfatning og ulikt grunnlag for krav og behov.

2.4 Legitimering

Legitimering kan oversettast med grunngjeving eller rettferdig-gjering av mellommenneskelege tilhøve. Det er utsagn som seier noko om kvifor ting bør vere på ein bestemt måte.

Legitimering vil ha ulikt siktemål, men det er svært ofte snakk om å framstille særinteresser som fellesinteresser. Det kan vere snakk om ulike måtar å forsvare bestemte maktforhold på.

Dette gjer at omgrepet legitimering har fått ein negativ klang. Samstundes vil det vere slik at ordningar av viktige samfunns-messige tilhøve krev ei grunngjeving. Det er først og fremst eksistensen av interessemotsetningar som gjer legitimering til eit kontroversielt emne. I den kritiske forståinga av ordet som vi har lagt til grunn her, fungerer legitimering til å usyn-leggjere interessemotsetnader.

2.5 Mål og middel

Politikk har ei interessemessig side, men det er òg snakk om korleis ting heng ihop. Dette fører oss over til den meir tek-niske delen av prosessen - til forholdet mellom mål og middel.

Dette er i alle høve i vårt "teknokratiske" samfunn gjort til eit fagspørsmål. Dei ulike profesjonane har gjort seg til ekspertar på verkemiddelbruk innanfor ulike samfunnsområde.

I så høve står kanskje økonomane i ei særstilling. Tildels har den fagkunnskapen dei har utvikla fått stort gjennomslag. Til-dels har dei vore drivande i å etablere eit skilje mellom mål og middel, mellom interesse og fag. Når politikarane har for-mulert måla, er det eit reint fagspørsmål å finne fram til midla.

Dette skiljet mellom mål og middel spelar ei avgjerande betydning for å grunngje (legitimere) fagfolka sin plass i planleggings-prosessen. Men det kan reisast tvil om skiljet er så skarpt som hevda. Det er grunn til å hevde at kunnskap om mål-middelsam-band (ekspertise) i seg sjølv er ein avgjerande inngang til å få innflyting over målformuleringa. I praksis er ekspertise like mykje val av perspektiv som analyse av samband. Skiljet mellom påstandar mellom kva som er og kva som bør vere er i mange høve glidande.

2.6 Planlegging

Planlegging kan definerast som utforming og iverksetting av eit mål-middelprogram. Planlegging skjer på ulike nivå frå individplanet til nasjonal og overnasjonal politikk.

Planlegging er ein prosess i fleire steg:

- planlegginga sin teknologi: utforminga av ein modell som peikar ut årsakssamband, samband mellom mål og middel. Dette er altså ekspertisen sitt felt.
- planlegginga sin politikk: inneber frigjering av dei ressursar som ei handlingsplan krev.
- planlegginga sin administrasjon: iverksetting av dei handlingslinene som teknologien (faget) foreskriv og som ressursdisponeringa (politikken) gjer mogleg.

Utforminga av og arbeidsdelinga i planleggingsprosessen gir ein ny inngang til forholdet mellom fag og politikk. Ved at sentrale oppgåver, både utforming (teknologi) og iverksetting (administrasjon) er ekspertisen sin område, blir desse premisslverandørar på to måtar. Dels vert premiss (= grunnleggjande føresetnader) lagt i modellutforminga. Dels gir kontrollen med iverksettinga grunnlag for innflyting. I den statlege politikken har gjerne departementa hand om begge desse funksjonane. Det styrker profesjonane si sjølvstendige makt.

2.7 Korporatisme

Med dette begrepet skal vi knyte attende til utgangspunktet - til omgrepa politikk og økonomi og koplingane dei imellom. Når eg har valt å nytte tid på korporatismen, er det fordi han i ei viss tyding av ordet fangar opp sentrale trekk i utviklinga av politikk og økonomi i dei vestlege samfunna i dag.

Hovedmomenta er knytt til følgjande:

- Vi har i dei seinare ti-åra opplevd ei sterk organisering innanfor dei fleste samfunnsområde - ikkje minst det økonomiske livet. Grupper med tilstrekkeleg interessefelleskap har gått saman.

- Disse organisasjonane har opparbeidd nære kontaktar med staten. Dei samhandlar med staten i utforminga av politikken.
- Økonomien er gjennom dette blitt meir regulert. Organiseringa har ofte vore ein reaksjon mot problem som grupper har møtt i marknaden.

Omgrepet korporatisme gir mange assosiasjonar til ekstreme samfunnsmodellar. I litteraturen om korporative statsdanningar vert det da også skilt mellom ein vidtgående variant og ein mildare type som er den vi har nytte av ved studiet av norsk økonomi i dag.

I den ekstreme varianten vert det lagt vekt på at korporatisme er einsidig styring ovanfrå. Staten opprettar (eller godkjenner) organisasjonane. Samfunnet vert delt i ulike område og kvar organisasjon har monopol innanfor sitt felt. Staten si styring skjer gjennom desse organisasjonane - korporasjonane ("kroppsdelane").

Vi ser fort at denne modellen ikkje er dekkjande for vårt organisasjonssamfunn. Ikkje minst står organisasjonane i ei friare stilling og organisasjonsmonopol innan kvar samfunnssektor er ikkje noko dominerande trekk.

Vi står her ovanfor ei samhandling mellom stat og organisasjonar som i større grad har vakse fram nedanfrå. Det er snakk om gjensidighet. Gjennom koplingane får staten større kontroll med organisasjonane, som på si side får innflyting på statsmakta. Skiljet mellom "offentleg" og "privat" vert bygd ned.

Forhandlingar er nøkkelordet i ein slik økonomi. Dette har fleire viktige verknader:

- Nasjonalforsamlinga misser innflyting i høve til byråkratiet i departement og organisasjonar.
- Forhandlingsløysinga kjem ofte istand som reaksjon mot dei resultat marknaden skaper. Korporatiseringa kan såleis forståast som reaksjon mot "kreftenes frie spill". Dei korporative organa er ein apellrett i høve til marknadsdomen - ein reaksjon mot krise.

Dr.scientavhandling 1984
Geir Isaksen
(s. 166-181)

3. DET OFFENTLIGE SOM AKTØR

3.1 Formelle forhold

Med det offentlige menes her det politisk-administrative system i vid betydning. Hos enkelte forfattere brukes begrepene "det offentlige" og "staten" synonymt i denne vide betydningen (se f.eks. HØYBRAATEN 1980, BERG 1975, SLAGSTAD 1978). Jeg har valgt å bruke begrepet "det offentlige" fordi "staten" i enkelte sammenhenger brukes i en mer snever betydning om den autonome¹⁾ delen av den offentlige sektor; den lovgivende, dømmende og utøvende myndighet (se f.eks. ANDENÆS 1981). I en slik definisjon ville deler av forvaltningen, og f.eks. kommunene falle utenfor. I den grad jeg bruker begrepet "staten" er det synonymt med "det offentlige".

Det er vanskelig å trekke et helt klart skille mellom det som inngår i det offentlige og det som faller inn under den private delen av samfunnslivet. En del organisasjoner som i utgangspunktet er private har fått offentlig myndighet, og i en del bedrifter der staten har eierinteressene, foregår virksomheten uten særlig store offentlige inngrep. Det har for den videre gangen i arbeidet ikke noen hensikt å trekke opp en generell grense for det offentlige. I landbruket er det en del kontaktorganer med tilknytning til det offentlige som har en noe uklar legal status. I den grad disse organenes formelle status har betydning for analysen, vil den bli behandlet særskilt.

ØSTERUD (1978) karakteriserer staten (det offentlige) på følgende måte:

"En moderne stat bygger (dermed) på prinsipper om territorial autonomi, monopoli-
sering av legitim tvangsmakt og en sentral
organisert forvaltning. Staten kjennetegnes ved
suverenitet utad og funksjonell spesialisering av
legal tvangsmakt innad" (s. 102).

Det offentlige er altså som aktør i besittelse av monopol på legitim tvangsmakt, det innehar en helt spesiell kompetanse. Det offentlige har sin myndighet i forfatningen eller i medhold av den.

Vår konstitusjon bygger på Montesquieus maktfordelingsprinsipp. Utgangspunktet for dette prinsippet er at makt må fordeles slik at ingen enkeltperson eller gruppe sitter med all konstitusjonell makt, fordi en slik maktkonsentrasjon vil legge mulighetene åpne for tyrrani - og være en trussel mot folkets rolle som maktens grunnlag. Den konstitusjonelle makten er fordelt på tre ulike institusjoner; den lovgivende og bevilgende, den dømmende, og den utøvende. Blant disse er den lovgivende forsamling, som folkets representanter, gitt den sentrale politiske myndighet.

Fra et rettslig synspunkt er forskjellen mellom det offentlige og andre organisasjoner at det offentlige er selvstyrende eller autonomt. Det vil si at det gir sine egne lover uten å utlede sin gyldighet fra noe overordnet samfunn (ANDENÆS, 1981, s. 3.).

Dette gir det offentlige kompetanse på et annet nivå enn de andre aktørene i denne analysen. På et gitt tidspunkt er kompetanseforholdet mellom aktørene definert i de eksisterende rettsregler og lovverk, et lovverk som også binder det offentlige. Men det offentlige har en eksklusiv kompetanse til å endre lovverket, til å gi nye lover og oppheve eksisterende lover. Dette må i utgangspunktet skje innenfor rammen av den eksisterende konstitusjonen, men også konstitusjoner kan endres på legal måte. Det er formelt fullt mulig for det offentlige å tilta seg myndighet som det utifra eksisterende konstitusjon er avskåret fra.

Om vi utelukkende ser på de formelle forholdene, statens kompetanse, kan intrykket lett bli at denne aktøren har en så overlegen maktposisjon at det ikke er fruktbart å bruke en slik byttemodell som ligger til grunn for dette ar-

beidet. Hvis staten er absolutt selvstyrt, er premisset om gjensidig avhengighet ikke oppfylt, og tanken om et bytte blir meningsløs.

Nå er det uten videre mulig å slå fast at det offentlige i vårt samfunn ikke har all makt. Formell myndighet har sin begrensning på flere måter. Det finnes grenser for rekkevidden av legal tvangsmakt, og det finnes grenser for nytten av formell myndighet.

At det finnes grenser for legal tvangsmakt er demonstrert mange ganger igjennom historien. Det har i mange samfunn vært vedtatt lover som det ikke har vært mulig for det offentlige å sette i verk, og det er mange eksempler på at det har dannet seg grupperinger utenfor det offentlige som har omstyrtet den eksisterende stat. Også den legale tvangsmakten må ha tilstrekkelig støtte i grupperinger utenfor det offentlige for at den skal virke. Det at styringen er formelt legitim sikrer ikke at den er generelt legitim, at den blir "allment" akseptert. Det kreves at systemet har "evne til å skape og opprettholde troen på at de politiske institusjoner man har, er de som passer samfunnet best" (LIPSET, 1968, S. 14). For at en slik generell legitimitet skal eksistere, må systemet produsere resultater som er ønsket hos en tilstrekkelig stor del av de som danner maktgrunnet i samfunnet.

Vi er dermed tilbake i den anskuelsesmåten som dannet grunnlaget for analysemodellen i dette arbeidet, nemlig Eastons modell for det politiske systemet. Det politiske systemet blir betraktet som et åpent system som gjennom sin virksomhet skaffer seg legitimitet ved å tilfredsstille krav fra sitt handlingsmiljø. Også utviklingen av det offentliges kompetanse kan betraktes på samme måte - den må skje i forhold til de kravene som stilles fra handlingsmiljøet.

Med at det finnes grenser for nytten av formell myndighet mener jeg at det er problemer som ikke lar seg løse ved bruk av lover eller legal tvang. Mye av det offentliges

samhandling med private organisasjoner må forstås utifra det offentliges behov for hjelp til å løse problemer, nå resultater, som det offentlige ikke ville kunne klare på egen hånd.

Selv om jeg har understreket at det offentlige ikke er en autonom aktør i den forstand at den ikke er avhengig av andre aktører, må det også understrekes at det offentlige innehar en viss autonomi. Det offentliges legitimitet er ikke avhengig av resultatet av enkelttiltak, og lovgivning som er upopulær i en sektor kan godt ha så stor støtte i andre sektorer at den samlet sett styrker det offentliges legitimitet. Den kompetansemessige særstilling det offentlige har er reell, men den medfører ikke at det offentlige har all makt. Maktutøvelsen må skje i tråd med det som skaffer systemet legitimitet. Hva dette innebærer skal diskuteres i neste punkt.

3.2 Legitimitet og offentlig virksomhet

Hvordan må offentlig makt utøves for å være legitim, og hvilke resultater må systemet produsere for at det skal opprettholde troen på de politiske institusjonene man har? Dette spørsmålet er viktig for å kartlegge det offentliges autonomi, og for å forstå hva slags interesser og mål det fremmer.

Jeg har hevdet at det offentlige får legitimitet gjennom å produsere resultater som er ønsket av en tilstrekkelig stor del av de som danner maktgrunnlaget i samfunnet. For å kunne belyse spørsmålet over, må vi kunne si noe om maktgrunnlaget for det offentlige i vårt samfunn. Vi må også kunne forklare sammenhengen mellom resultatene som produseres og reaksjonene i maktgrunnlaget. Dette er nødvendig for å få et grep på det offentlige som aktør, på spørsmålet om hvordan dets maktutøvelse kan foregå, og hvordan dets målsettinger dannes.

Det er umulig innenfor rammen av dette arbeidet å ta dette spørsmålet opp i hele sin bredde. Jeg skal derfor knytte framstillingen til to hovedperspektiver. Det ene har sitt utspring i en marxistisk oppfatning av statens rolle i det kapitalistiske samfunn, det andre er bygd på en diskusjon av ulike tankeretninger innen demokratiteori.

3.2.1 Et marxistisk perspektiv

Utgangspunktet for mye av den marxistiske tradisjons tenking omkring statens rolle i et kapitalistisk samfunn er et meget kjent sitat fra Det Kommunistiske Manifest: "Den moderne statsmakt er bare et utvalg som administrerer hele borgerskapets felles forretninger" (MARX, 1848, s. 63).

Staten blir altså i utgangspunktet sett som et instrument som borgerskapet (eiendomsbesitterne) direkte bruker for å fremme sine interesser. Man skulle ut i fra et slikt syn vente en direkte sammenheng mellom kapitalistenes ønsker og offentlig politikk.

Det er blitt gjort mange forsøk på å underbygge dette instrumentalistiske synet. MILIBAND (1970) gjennomgår utvelgelsen til ledende politiske, byråkratiske og økonomiske posisjoner i flere vestlige land, og konkluderer med at overklassen er dominerende. Dessuten hevder han at kapitalistiske interesser lettere kan organiseres og har langt større mulighet til å bli tatt alvorlig enn noen annen gruppeinteresse innen samfunnet. Dette skyldes deres kontroll over finansielle kilder for informasjon og opinionsarbeid, og deres økonomiske betydning for statens virksomhet. Kapitalistklassen er altså både internt dominerende i staten, og styrer denne via sine posisjoner, og dessuten eksternt dominerende i den forstand at den er den viktigste premissleverandør til de politiske beslutningsfatterne. Miliband konkluderer "at den aller viktigste politiske faktor i framskredne kapitalistland er at det i disse land eksisterer en privat og stadig mer konsentrert økonomisk makt. De som har denne makten i sine hender, har over-

taket i samfunnet, i det politiske systemet, og når det gjelder å avgjøre statens politikk og handlinger" (op.cit.,s. 274).

Instrumentalistisk statsteori gir ingen direkte svar på hva slags resultater staten må produsere for å beholde sin legitimitet, sin støtte i den herskende klassen. På sett og vis blir spørsmålet mindre interessant fordi teorien regner med en så nær kontakt mellom maktgrunnlaget og staten at det ikke er behov for denne type legitimitet -"maktgrunnlaget" styrer selv. Generelt vil staten gjøre det som kapitalistene anser for nødvendig for å beskytte sin posisjon og å sikre avkastning på kapital. Akkurat hva slags tiltak dette krever vil avhenge av situasjonen på det aktuelle tidspunktet.

Et meget viktig poeng for denne teorien er den sentrale marxistiske påstanden om at det kapitalistiske systemet er ustabil, at det ikke vil kunne bestå over lengre tid. Det er flere versjoner av hvordan Marx tenkte seg at det kapitalistiske samfunnet, og med det den kapitalistiske staten ville bryte sammen. Jeg skal ikke referere disse her 2), men bare trekke ut det som er viktig for spørsmålet om legitimitet.

Sterkt sammenfattet kan en si at Marx så en grunnleggende indre motsetning i det kapitalistiske system, en klassemotsetning mellom kapitalistklassen og den produktive lønnsarbeiderklassen.

På grunn av indre krefter i den kapitalistiske økonomi, først og fremst behovet for å akkumulere kapital, vil det oppstå stadig tilbakevendende økonomiske kriser. Krisene oppstår ved at kapitalistene overakkumulerer. Dette er de tvunget til å gjøre fordi de ellers ville bli presset ut av konkurransen som følge av for lite investeringer. Dermed faller profittraten til et nivå som ikke lenger forsvarer videre investeringer. Følgen blir overproduksjon (eller etterspørselsunderskudd) som følge av overskuddskapital og manglende kjøpekraft. Prisene faller og krisen er et

faktum. En slik krise vil 'sanere' noe av overskuddskapitalen og danne grunnlaget for ny akkumulasjon. Men historien vil gjenta seg, og krisene vil øke i omfang inntil "det bryter grunnlaget for hele det kapitalistiske rammeverket" (WALKER, 1978, s. 175).³⁾

Krisene i økonomien er i seg selv ikke nok til å endre de grunnleggende forholdene i samfunnet. Men følgene av krisene vil i så stor grad ramme arbeiderklassen at den til slutt vil reise seg mot den herskende klassen og gripe styringen i samfunnet. Revolusjonen kommer fordi resultatene av den kapitalistiske samfunnsordningen blir utålelig for de som utgjør arbeiderklassen.

Dette synet gir grunnlaget for to påstander om statens legitimitet innen et kapitalistisk samfunn. For det første ansees forbindelsen mellom staten og statens maktgrunnlag for å være så nær og direkte i et slikt samfunn at spørsmålet legitimitet ikke oppstår. Dernest hevdes det at på lengre sikt vil kapitalismen produsere resultater som ikke vil bli godtatt - systemet er i sitt grunnleggende vesen ikke legitimt.

Dette instrumentalistiske synet har mange kritikere, også blant de som betrakter seg som marxister⁴⁾. Kritikerne har ulike utgangspunkt, men i mange tilfeller er det følgende observasjoner som er avgjørende for å forkaste det instrumentalistiske synet:

- I mange kapitalistiske samfunn har staten formelt vært dominert av andre grupper enn kapitalistene, blant annet av partier med klar forankring i arbeiderklassen.
- Det finnes svært mange eksempler på at statsmakten i kapitalistiske samfunn har satt i verk tiltak i strid med kapitalistklassens klart uttrykte vilje.

Slike observasjoner har ledet mange til å hevde at det marxistiske utgangspunktet som ble referert innledningsvis i dette avsnittet er feil. En annen måte å tolke slike

observasjoner på er å hevde at kapitalistklassens dominans over staten er av mer indirekte natur. Denne siste tolkningen skal jeg vie noe mer oppmerksomhet:

Det er klart vist at et system der hver enkelt kapitalist fullt ut kan realisere sine interesser vil være ustabil og krisebetont. Kapitalistklassen trenger et redskap som kan beskytte klasseinteressen mot hver enkelt kapitalists særinteresser. Som eksempel på en motsetning mellom kapitalistenes særinteresser og kapitalistklassens fellesinteresser kan en nevne utbyttingsgraden av arbeiderne. For hver enkelt kapitalist ville det være gunstig på et gitt tidspunkt å forlenge arbeidsdagen og dermed ta ut en høyere merverdi. En ekstrem utbytting av arbeidskraften ville kunne true arbeiderklassens reproduksjonsevne, og dermed gi svært negativt utslag for kapitalistklassens samlede interesser. Ved å gi en lov om arbeidsdagens lengde ville staten kunne løse opp denne motsetningen. Men dette krever også at staten står over de enkelte kapitalistenes interesser og deres politiske organisasjoner⁵). Generelt vil bare en viss selvstendigjøring av statsapparatet kunne gi mulighet for en realisering av kapitalistklassens fellesinteresser.

Men hvis staten er selvstendigjort, på hvilken måte kan vi da si at den tjener kapitalistklassen? Hvilke forhold er det som tvinger staten til å fremme kapitalistklassens fellesinteresser, hvis ikke kapitalistklassen selv har hånd om statsmakten? En måte å besvare dette på er å vise til at statens behov for finansielle inntekter fra den private sfære gjør staten avhengig av at akkumulasjon finner sted. Dermed vil staten også legge forholdene til rette for at slik akkumulasjon kan foregå, noe som igjen medfører at staten ved sin politikk må motvirke kriseutviklingen i den kapitalistiske økonomien. Dette gjelder både de krisene som oppstår som følge av kapitalismens indre utviklingslogikk, og de krisene som oppstår som følge av kampen mellom klassene.

Jeg skal avslutningsvis i dette avsnittet forsøke å trekke noen konklusjoner på spørsmålet om dannelsen av offentlige målsettinger og grensene for offentlig maktutøvelse ut i fra disse marxistiske tankemodellene.

Det instrumentalistiske synet har liten støtte, og gir heller ikke særlig gode holdepunkter for å analysere offentlige målsettinger i et kapitalistisk samfunn. Det alternative synet, som kan kalles funksjonalistisk, åpner derimot for en del interessante konklusjoner:

Staten må ifølge denne teorien være krisedempende og konfliktregulerende. Dette innebærer at den må motvirke de uheldige følgene av kapitalistisk akkumulasjon, og den må motvirke sosial uro som følge av klassemotsetninger. For å unngå sosial uro, må den gjennomføre tiltak på grunnlag av ulike gruppekrav.

Dermed skiller ikke teorien seg i vesentlig grad fra Eastons teori når det kommer til hvordan det offentlige må opptre. Statens overordnede mål er å overleve. For å kunne overleve må den opprettholde betingelsene for at kapitalistisk akkumulasjon kan foregå. Dette er nødvendig for at staten skal kunne sikre seg inntekter. En av betingelsene for kapitalistisk akkumulasjon er at det hersker sosial ro. Dermed må staten i tilstrekkelig grad tilfredsstille de krav som reises mot den fra ulike sosiale grupper. Staten opprettholder sin eksistens ved å produsere ønskede goder. Dette er også de sentrale perspektiv hos Easton.

Det som er særpreget for den marxistiske teorien er at den hevder at hensynet til kapitalistisk akkumulasjon vil være det sentrale for staten i et kapitalistisk samfunn⁶). Denne påstanden skal jeg drøfte nærmere når formuleringen av offentlige krav til NKF skal gjøres.

3.2.2 Et demokratiteoretisk perspektiv

Det klassiske demokrati - idealet er at offentlige beslutninger skal gjenspeile folkets vilje. Staten er gitt myndighet til å fatte beslutninger som er bindende for alle personer i et samfunn, og skal igjennom denne myndigheten ivareta det felles beste for alle disse personene. Den skal fremme allmenninteressen uten hensyn til særinteresser.

Klassisk demokratiteori foreskriver en "metode" som skal realisere dette idealet. "Metoden" skal sikre politisk likhet, slik at alle for det første kan delta i den prosessen der allmenninteressen blir definert, og for det andre kan delta i kontrollen av at offentlige beslutninger stemmer overens med denne allmenninteressen.

"Metoden" foreskriver at staten er offentlig i betydningen allment tilgjengelig. De sentrale offentlige beslutninger skal foretas av representanter kåret i valg basert på allmenn valgbarhet. Offentlige beslutninger skal være allment tilgjengelige ved kunngjøring, og også beslutningsforberedende virksomhet skal være offentlig. De som fatter politiske avgjørelser skal stå ansvarlig overfor folket. De skal kunne skiftes ut av folket, og må legitimere sine handlinger.

Dette perspektivet bygger blant annet på følgende forutsetninger:

- Det finnes en allmenninteresse.
- Denne allmenninteressen vil bli fremmet av folket i fellesskap når det eksisterer politisk likhet i et samfunn.

Bygget på disse premissene har LEWIN (1970) definert demokrati som "...en styreform som virkeliggjøres i samme grad som folket deltar i den politiske beslutningsprosessen" (s. 18). Deltakelsen blir ikke bare et mål på

graden av demokrati, den blir et mål for demokratiet, fordi det kun er ved deltakelse at fellesinteressen kan uttrykkes og virkeliggjøres.

Dette perspektivet blir ofte kalt normativt fordi det trekker fram deltakelsen som en norm for demokratiet (op.cit.). Den angir med andre ord en norm for hvordan offentlige mål må dannes for å være legitime. På den andre side sies det ikke noe om hva slags mål som er legitime eller hvilke interesser som er allmenninteresser. I denne forstand er teorien "normfri", i det den forutsetter at demokratisk metode alltid vil gi en god politikk.

Kritikken mot denne teorien kommer fra to ulike sider. På den ene siden hevdes det at den som idealmodell er så fjernt fra det vi kan observere i det vi kaller demokratier at den er unyttig også som idealmodell. På den annen side reises det tvil om at allmenninteressen faktisk vil bli fremmet av folket. Massenenes sterke engasjement til fordel for totalitære regimer i 30-årenes Europa blir sett som en indikasjon på at deltakelse ikke i seg selv fremmer allmenninteressen.

I denne siste kritikken ligger det automatisk inne et begrep om allmenninteressen. Det kan ikke være i tråd med allmenninteressen at det opprettes totalitære regimer, selv om folket ønsker det.⁷⁾

De fleste i vårt samfunn vil ikke ha problemer med å tiltre en slik påstand, men vi åpner dermed for en rekke muligheter som kan bli vanskelige å håndtere. Hvis ikke det folket selv ønsker alltid er legitimt, hva slags kriterium skal vi da benytte oss av?

En måte å bevege seg ut av dette problemet på er å se litt nærmere på begrepet allmenninteresse, noe som bringer oss tilbake til den første forutsetningen for et klassisk demokrati-perspektiv. Finnes det en allmenninteresse, eller finnes det bare interesser som i vekslende grad har

oppslutning? Kan man snakke om et felles beste for alle personer, eller må vi alltid dele inn i et mindretall og et flertall? Hvilke rettigheter skal i såfall et flertall ha? Hvis i stedet for å snakke om en allmenninteresse snakker om en allmennrett, vil vi kunne trekke opp rammer for hva et flertall kan pålegge et mindretall, eller hvilke endringer som er legitime i et demokrati. Disse rettighetene kan vi si konstituerer demokrati, og ligger over den demokratiske praksis.

Enda ett skritt i å definere allmenne rettigheter kan man gå ved å knytte kravet om innflytelse til saker som angår den enkelte. I mandatet til maktutredningen står det følgende om dette:

"Det er en utbredt politisk målsetting, som Regjeringen legger stor vekt på, at demokratiet skal videreutvikles og gjøres gjeldende på alle områder av samfunnslivet. Dette innebærer at hvert enkelt menneske i størst mulig grad skal ha en reell innflytelse på de disposisjoner som har betydning for ens egen livssituasjon" (etter HERNES, 1978, s. 61).

EGEBERG (1981) har utifra en slik oppfatning prøvd å definere hva slags innflytelsesformer som er legitime i ulike saker. Hans påstand er at i saker av allmenn karakter - der alle berøres på tilnærmet samme måte, må innflytelsen følge den numeriske kanal der alle har de samme formelle rettighetene. I saker som angår enkeltgrupper spesielt er det legitimt å gi disse gruppene et fortrede, en spesiell innflytelse.

Definisjonen av allmenne rettigheter kan også knyttes til oppfyllelsen av bestemte behov. Utifra et slikt perspektiv kan man hevde at det offentlige må garantere alle innbyggere dekning av visse behov for å være legitime. Jeg har allerede knyttet diskusjonen av interessefordeling i NKF til generelle behov hos aktørene. I diskusjonen av offentlige målsettinger vil jeg anta at disse til en viss grad springer utifra allmenne behov hos befolkningen. For å

være legitimt må altså det offentlige garantere innbyggerne minimumsoppfyllelse av behov for mat, klær, hus, utdanning osv. Hvor langt det offentlige må gå som garantist gir ikke demokratiteorien noe svar på. Men det demokratiske idealet om politisk likhet medfører at det også må herske så stor likhet i befolkningen når det gjelder fordelingen av ressurser at evnen til deltakelse er til stede hos alle.

Dette demokratiteoretiske perspektivet gir et svar på hvordan offentlig maktutøvelse må foregå for å være legitim, og det gir også et visst svar på hvilke mål det offentlige må fremme i et demokratisk system. Jeg skal i neste punkt avveie dette perspektivet mot det marxistiske, og trekke opp visse rammer for det offentlige som aktør i denne analysen.

3.2.3 Oppsummering - det offentliges legitimitetsgrunnlag

Det marxistiske perspektivet og det demokratiteoretiske perspektivet på det offentliges legitimitet kan umiddelbart synes vanskelige å sy sammen. Utgangspunktene er analytisk sett forskjellige. I henhold til det marxistiske perspektivet vil de ulike gruppernes makt være avgjørende for det offentliges handlefrihet. Det demokratiteoretiske perspektivet bygger på en norm om politisk likhet, der det offentliges virksomhet dypest sett har et moralsk grunnlag.

Grunnen til at jeg har trukket fram disse to perspektivene er at jeg mener de gjensidig befrukter hverandre. Perspektivene lar seg ikke forene, men de kan begge belyse det perspektivet jeg selv trakk opp i tilknytning til Eastons modell av det politiske systemet.

I følge Easton må det politiske systemet ved sin virksomhet skaffe seg ressurser og legitimitet (jfr. kap. 3). Det må med andre ord ha midler til å drive sin virksomhet for, og det må ha aksept for sin rolle. Den marxistiske analysen

viser at det offentlige i et kapitalistisk system er avhengig av kapitalakkumulasjon for å skaffe seg ressurser. Samtidig påpeker denne analysen nødvendigheten av sosial "ro" for at akkumulasjonsprosessen skal kunne foregå. Sosial ro er på lang sikt avhengig av at de ulike gruppers krav blir tilfredsstilt i tilstrekkelig grad.

Det demokratiteoretiske perspektivet gir oss en norm for hvordan demokratiske prosedyrer og mål må være for at det offentlige skal opprettholde sin legitimitet. Selv om perspektivet er normativt, er det liten tvil om at en slik norm har bred folkelig oppslutning i vårt samfunn. Vi kan med stor rett betrakte normen som et moralsk krav det politiske systemet må tilfredsstille for å få aksept for sin rolle. Etter min oppfatning er dette kravet så sterkt internalisert hos så mange aktører, og ikke minst blant politiske aktører, at det må fylles for at sosial ro skal kunne opprettholdes.

Jeg skal oppsummeringsvis trekke opp de grensene for det offentliges handlefrihet som jeg vil anvende i analysen:

- Det offentlige er bundet av sine egne demokratiske prosedyrer.
- Det offentlige må for å opprettholde sosial ro garantere alle innbyggere demokratiske rettigheter og oppfyllelsen av grunnleggende behov.
- Det offentlige er avhengig av verdiskapningen i samfunnet for å kunne drive sin virksomhet. Dette gjør det til et sentralt mål for det offentlige å opprettholde forutsetningene for at verdiskapning kan finne sted. I vårt system innebærer dette at det offentlige må legge forholdene til rette for økonomisk virksomhet både i privat og offentlig sektor.

- I saker der spesielle grupper har særinteresser er det i vår demokratiske kultur legitimt å gi disse gruppene spesiell innflytelse.

- Fordi kravene til det offentlige totalt sett overstiger dets produksjonsevne (dets evne til å skaffe inntekter), vil det offentlige søke å minimere kostnadene ved offentlig engasjement innenfor det politiske mulige (det som antas å bli akseptert).

Dr.scientavhandling 1984
Geir Isaksen
(212-221)

4. MÅLENE FOR LANDBRUKSPOLITIKKEN

I Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) er følgende sagt om målsettinger for landbrukspolitikken:

"Regjeringen mener at oppgavene for landbrukspolitikken i tida framover bør sammenfattes i to hovedpunkter:

a) Å bidra til løsning av viktige samfunnsmessige oppgaver som:

- sikring av matforsyningen og virkesforsyningen til treforedlingsindustrien
- stabilisering av bosetting i de næringssvake distrikter
- en effektiv, langsiktig og forsvarlig ressursutnyttning

b) å gi yrkesutøverne i landbruket trygge økonomiske og sosiale kår." (LANDBRUKSDEPARTEMENTET, 1976, s. 15).

Disse målene er spesifisert for matforsyningen og virkesforsyningens vedkommende, og det er satt opp produksjonsmål for de ulike produktgrupper.

Bosettingsmålet er ikke spesifisert i samme grad, men følgende formuleringer gir en pekepinn om hva som oppfattes som vesentlig:

"Landbrukspolitikken utformes med sikte på å øke inntektene og bygge ut gode og sikre arbeidsplasser i områder med svakt og ensidig næringsgrunnlag. (...) Det tas særlig sikte på å styrke landbruket og øke landbruksproduksjonen i de næringssvake områder.

Ved lokalisering av landbrukets foredlingsindustri må siktepunktet være å gjøre den totale sysselsettings- og inntektseffekt i de næringssvake områder størst mulig.

(...)

For å opprettholde bosettingen og sikre ressursutnyttningen vil det være nødvendig å legge opp til en variert bruksstruktur med såvel familiebruk som bruk som drives i kombinasjon med annen virksomhet ..." (op.cit., s. 82).

Bosettingsmålet gjør altså landbruket til et virkemiddel i distriktspolitikken, og hovedvekten legges på å bevare og styrke bruk og foredlingsindustri i næringssvake strøk.

Målet om en effektiv, langsiktig og forsvarlig ressursutnyttning er drøftet nærmere i to punkter. Det er spesifisert mål for miljø og ressursvern, og det er satt opp mål for effektivitetsutviklingen i landbruket. Målet for miljø og ressursvern er klarest uttrykt i tilknytning til vern om dyrket og dyrkbar mark, hvor det formuleres slik:

"Dyrket og dyrkbar jord bør så langt som mulig forbeholdes landbruksproduksjon, og en stadig større del av utbyggingen bør lokaliseres til lite produktive arealer" (op.cit., s. 84).

Når det gjelder effektivitetsutviklingen er kravet uttrykt på følgende måte:

"Effektivitetsutviklingen må foruten å tilfredsstille alminnelige samfunnsøkonomiske krav, vurderes i en samlet samfunnsmessig sammenheng der en gjennomfører en tilpasning av effektiviteten i forhold til den vekt som legges på de enkelte mål i landbrukspolitikken ..." (op.cit., s. 88).

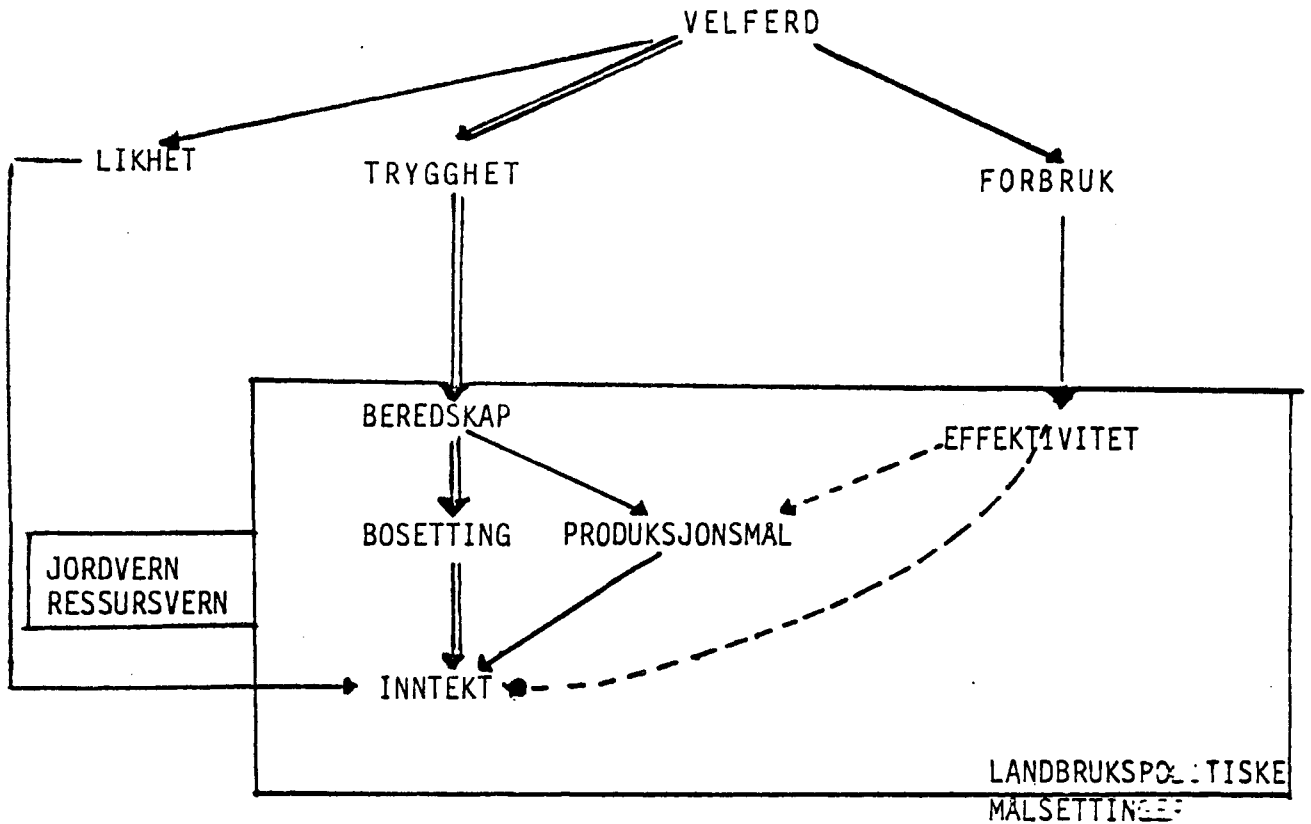
Videre heter det at "Inntektsmålet i landbrukspolitikken skal også ha som forutsetning at så vel arbeidskraft som andre produksjonsfaktorer utnyttes på en måte som tilfredsstiller de krav til effektivitet som til enhver tid anses rimelige" (ibid.).

Kravene til effektivitet er spesifisert gjennom et system av modellbruk, som viser inntekt på bruk av ulik størrelse og beliggenhet, med forskjellig produksjonssammensetning og produktivitet. Disse modellene danner en norm i den forstand at bruk med tilsvarende forutsetninger skal kunne nå tilsvarende inntekt om effektiviteten er som angitt.

Om disse målene analyseres utifra hvordan de er spesifisert og begrunnet, kan man si at de ligger på forskjellige nivåer - og også refererer til mål som ikke er klart uttrykt i forbindelse med landbrukspolitikken.

I fig. 6.2 er målene for landbrukspolitikken satt i sammenheng, og knyttet til generelle politiske mål i samfunnet. Plasseringen i figuren viser nivå, slik at de målene som er plassert nederst i tabellen er avledet av de som er plassert over. Heltrukne piler viser til hvordan mål er begrunnet ved hjelp av mål på høyere nivå. Stiplede piler viser til at mål på høyere nivå har vært medvirkende til utformingen (operasjonaliseringen) av mål på lavere nivå. De dobbeltrukkede pilene viser den dominerende begrunnelseskjeden.

Figuren er en sterk forenkling. Det er for det første mulig å peke på flere generelle politiske målsettinger i samfunnet som har innvirkning på målene for landbrukspolitikken. De målsettingene som er beskrevet er det også mulig å begrunne på forskjellige måter i forhold til hverandre. Jeg vil hevde at figuren gir uttrykk for hvordan målene for landbrukspolitikken er begrunnet i Stortingsmelding nr. 14.



De landbrukspolitiske målene nærmere spesifisert:

- Beredskap - Stabil tilførsel av mat og virke i alle situasjoner.
- Bosetting - opprettholde bosetting i næringssvake distrikter.
- Effektivitet - Stor verdiskapning av arbeid og kapital i jordbruket.
- Produksjonsmål - Spesifiserte mål for produksjonen av de enkelte jordbruksvarer.
- Jordvern/ressursvern - Opprettholde produksjonspotensialet i jordbruket.

Fig. 6.2. De landbrukspolitiske målene sett i sammenheng med generelle politiske målsettinger.

Jeg skal under kort gå igjennom de forskjellige sammenhengene i figuren.

VELFERD er uttrykk for et samlet overordnet mål. Det sier ikke annet enn at endemålet for politisk virksomhet er at folk skal få det godt. Allerede her ligger det en sterk avgrensning, det er ikke gitt at det finnes noe slikt felles endemål. På den annen side er begrepet om samfunnsmessig velferd sterkt integrert i planlegging og i samfunnsøkonomisk analyse i vårt land. Det er derfor mulig å opprettholde dette begrepet som en topp i målsettingspyramiden uten å gjøre vold på gjengs tenkemåte i vårt politiske system.

VELFERD er et endemål, det blir definert gjennom mål på lavere nivåer - mål som i større grad er operasjonaliserte. Disse målene avspeiler forskjellige behov mennesker har, behov som blir legitimert gjennom at målene opphøyes til samfunnsmessige mål. Jeg har definert tre slike mål som er avledet av **VELFERD**, og som er med og danner grunnlaget for målene i landbrukspolitikken.

FORBRUK knytter an til behov for varer og tjenester. Ser vi på varer som mat, klær, hus, varme o.l., er det åpenbart at en må ha et visst forbruk av slike varer for at mennesker skal kunne ha det godt, dvs. for å kunne utvikle **VELFERD** i samfunnet. I neo-klassisk økonomisk teori er forholdet mellom velferd og forbruk formalisert ved hjelp av et begrep om nytte, og kan i korthet formuleres slik: En persons nytte er en funksjon av hans forbruk av varer og tjenester (styrt av hans preferanser og hans kjøpekraft), og et samfunns velferd er en funksjon av enkeltmenneskenes nytte. En viktig forutsetning er at alle inntekter vil bli brukt (noe som innebærer at ikke alle behov kan være dekket samtidig). Avledet av økonomisk teori vil en politisk målsetting om høyt forbruk nå og i framtida være berettiget.

Avledet av dette målet er målet om **EFFEKTIVITET**. Når ikke alle behov er dekket, og større behovsdekking gir større velferd, er det berettiget å ha en generell målsetting om effektivitet. Større effektivitet medfører større produksjon pr. innsatsenhet, noe som gir grunnlag for høyere forbruk og større velferd. Effektivitet i denne forstand er ikke særlig vektlagt i Stortingsmelding nr.14 (se diskusjonen om effektivitetsmålet), men er med og danner grunnlaget for operasjonaliseringen av produksjonsmålet og inntektsmålet. Det kan av ovenstående analyse utledes at forbruksaspektet av velferd ikke er sentralt i landbrukspolitikken.

TRYGGHET er et generelt politisk mål avledet av målet om velferd. Trygghet er i MASLOWS behovshierarki plassert etter de fysiologiske behov (MASLOW, 1954), og kan kort defineres som sikkerhet for dekking av fysiologiske behov og beskyttelse mot vold. Det politiske målet om trygghet danner grunnlag for vårt politi- og militærvesen - og delvis vårt helse og sosialvesen.

Innen landbrukspolitikken er sikkerhet for matforsyningen, **BEREDSKAP**, et viktig mål avledet av trygghetsmålet. I Stortingsmelding nr. 50 (1974-75) om "Naturressurser og økonomisk utvikling" er dette nærmere begrunnet:

"For enkelte helt livsnødvendige varer, slik som matvarer, vil selv en liten sannsynlighet for forsyningssvikt utenfra måtte tillegges betydelig vekt. Beredskapsmessige hensyn har derfor alltid spilt en rolle i begrunnelsen for overføringer og andre tiltak for å styrke jordbruket" (FINANSDEPARTEMENTET, 1975, s. 25).

Beredskapsmålet er i sin tur hovedgrunnlaget for målet om **BOSETTING**. Det er flere sammenhenger mellom disse to målene. For det første legges det vekt på at 60 pst. av jordbruksarealet (1974) var lokalisert i næringssvake områder. Sikkerhet for matforsyningen krever at dette

arealet må drives, eller i det minste holdes i hevd, noe som i sin tur fordrer at det bor folk der. Derneft er det en sammenheng mellom forsvarsmessig beredskap og bosetting. Dette faller utenfor landbrukspolitikkenes sfære, men kan likevel ha stor betydning for den støtte som gis til jordbruket.

Beredskapsmålet danner også hovedgrunnlaget for målet om **JORDVERN** og **RESSURSVERN**. Ved å ta vare på produksjonspotensialet i jordbruket blir landet mindre følsomt for problemer ved matforsyningen. Dette sies slik i Stortingetsmelding nr. 14:

"På samme måte som det gjennom sikring av bosetting og miljø vil være av stor betydning å sikre produksjonsgrunnlaget i de næringssvake områder, utkantområdene, er det viktig å hindre at en gjennom arealdisponeringen avskjærer mulighetene for matproduksjon på arealer som kan nyttes til dette. Regjeringen vil legge stor vekt på å bevare dyrka og dyrkbar jord" (LANDBRUKSDEPARTEMENTET, 1975, s. 79).

PRODUKSJONSMÅLENE er også delvis begrunnet utifra beredskapstankegang. Denne begrunnelsen er direkte i den grad det legges vekt på nåværende produksjon som grunnlag for vår beredskap. Det kan imidlertid hevdes at produksjonsnivå og beredskap ikke er sterkt koblet, men at det viktigste er vår evne til raskt å kunne øke produksjonen. På den annen side er produksjonsmålene indirekte begrunnet av beredskap gjennom målet om bosetting. Når det er nødvendig for vårt produksjonspotensiale i jordbruket at folk bor i distriktene, kan det være samfunnsmessig ønskelig at de samtidig forsyner oss med de nødvendige matvarer.

Det mest spesifiserte og operasjonaliserte målet i landbrukspolitikken, målet om **INNTEKT**, er som nevnt delvis utformet utifra målet om effektivitet. Men det er i

hovedsak begrunnet utifra bosettings- og produksjonsmålet, og et mål om likhet som blir nærmere kommentert under. I stortingsmelding 14 sies det at:

"Tilfredsstillende økonomiske og sosiale vilkår vil være nødvendige forutsetninger for å sikre produksjon, bosetting og en rimelig produktivitet" (Op.cit., s. 78).

Bondens inntekt skal altså være et middel til å opprettholde bosetting og produksjon. Dessuten må produksjonen være så effektiv som mulig uten at det går utover disse målene.

Som nevnt er inntektsmålet også delvis avledet av et mål om LIKHET. Dette er et generelt mål på samme nivå som trygghet og forbruk, og ligger til grunn for mange ordninger av politisk og sosial karakter i vårt samfunn. Likhet kobles sammen med velferd gjennom sosiale behov. Behovet for tilhørighet i samfunnet, for medinnflytelse og status tilsier at det i utgangspunktet hersker en grunnleggende likhet, at ingen grupper er systematisk diskriminert. Dette er grunnlaget for mye av den ideologi vårt demokratiske system bygger på. Det ansees derfor legitimt at når politiske mål (beredskap) medfører at folk må ha sine arbeidsplasser i jordbruket, så skal disse arbeidsplassene være lønnsmessig likestilt med andre arbeidsplasser i samfunnet. Antagelser om at en kunne nå bosettingsmålet selv om inntektene i jordbruket lå vesentlig lavere enn i andre sektorer har ikke ledet til noe politisk utspill. Dette skyldes sannsynligvis resonnementer av det slag som er ført ovenfor, og som knytter an til målet om likhet.

Som nevnt innledningsvis under dette punktet, er det flere ulike mål på forskjellig nivå som har betydning i landbrukspolitikken. Det er også tvilsomt at politikk er målorientert i den grad at mål framtrer hierarkisk ordnet og med klar prioritering. Poenget med den overstående analysen av målsettinger er imidlertid ikke å forklare politikken, men å klargjøre det legitimeringsgrunnlaget den har.

5. MÅLSETTINGER, HOVEDRETNINGSLINJER OG VIRKEMIDLER I NORSK LANDBRUKSPOLITIKK

5.1 Landbrukspolitikkens innhold

Landbrukspolitikken er næringspolitikk og omfatter en næring i motsetning til den samfunnsøkonomiske politikk som omfatter alle næringer ved siden av en rekke andre samfunnsøkonomiske forhold.

Som næringspolitikk tar landbrukspolitikken sikte på å legge forholdene til rette for en ønsket utvikling av næringen. Den er imidlertid en integrert del av samfunnspolitikken, og det som anses som ønsket utvikling av landbruket vil således også bli vurdert ut fra et samfunnsøkonomisk helhetssyn ved siden av yrkesutøvernes egne vurderinger. En næringspolitikk må selv sagt formes ut fra næringens egenart. For landbruket gjelder det spesielt produksjonens biologiske karakter, de naturgitte forhold og bruksstruktur.

En næringspolitikk må ha en målsetting eller målsettinger, og retningslinjer som den praktiske landbrukspolitikk skal følge for å nå målsetting, samt utforming av konkrete virkemidler.

Utformingen, gjennomføringen og ansvarsforhold tilligger dels de offentlige myndigheter (heretter kalt staten) og dels yrkesutøvere ved deres organisasjoner.

Historisk sett var statens medvirkning i landbrukspolitikken nokså begrenset helt fram til slutten av annen verdenskrig. Riktignok kom det en del viktige lover i mellomkrigsåra, som lov om kornforsyning (1928), jordloven (1928) og omsetningsloven (1930) og en del økonomiske tiltak i forbindelse med gjelds- og markedskrisen i 1930 åra.

I de siste 40 åra har staten kommet sterkere og sterkere inn i utformingen og gjennomføringen av landbrukspolitikken. En rekke årsaker har nødvendiggjort en mer styrt utvikling av

landbruket for at næringen skal fylle sine oppgaver.

Samtidig med statens sterkere engasjement i landbrukspolitikken, har det utviklet seg et samarbeid mellom staten og yrkesutøverne, representert ved deres organisasjoner.

Nødvendigheten av samarbeid ble tidlig innsett fra begge sider. Klarest kom dette til uttrykk i viljeserklæringen (preambel) til "Hovedavtalen for jordbruksnæringen (1950)" hvor det heter:

"Statens myndigheter og jordbrukets organisasjoner har hittil ført ut i livet en rekke tiltak for å styrke og bedre jordbruksnæringens stilling. En kan heller ikke heretter til vanlig gå ut fra at produksjon og etter-spørsel helt uten regulerende tiltak vil tilpasse seg hverandre på forsvarlig måte. Slike reguleringer framover må tilpasses landets økonomiske muligheter til enhver tid. Det vil også sikkert vise seg ønskelig fortsatt med tiltak for å trygge jordbrukets utøvere en rimelig arbeidsinntekt i forhold til arbeidsinntekten i andre næringer. En må derfor regne med at det også i tiden framover trengs en rekke reguleringer som skal virke inn på jordbruksproduksjonens omfang, retning og lønnsomhet.

Tiltak av denne art må som hittil settes i verk dels av statens myndigheter og dels av jordbrukets organisasjoner. I begge tilfelle bør det være nøye samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene, idet et hvert tiltak vil ha virkning både for jordbruket og for nærings- og samfunnslivet ellers. Statens myndigheter bør derfor utforme og gjennomføre, så langt praktisk gjørlig, sine regulerende tiltak etter samråd med jordbrukets organisasjoner. Når så skjer, bør organisasjonene på sin side søke å få tiltak de fører ut i livet, innordnet i den alminnelige økonomiske politikk. Samarbeidet mellom statens myndigheter og jordbrukets organisasjoner bør også ellers mest mulig utbygges og bringes inn i faste former".

Formene for dette samarbeide er dels forhandlinger om bindende avtaler, dels drøftelser før konkrete tiltak settes i verk, og dels ved representasjon i komiteer og utvalg og dels ved at staten legger fram forslag til virkemidler til høring.

Samarbeidet gir basis for yrkesutøverne til å øve innflytelse på og medbestemmelsesrett i landbrukspolitikken.

5.1.1 Den økonomiske målsetting

En landbrukspolitisk styring må bygge på en eller annen form for en økonomisk målsetting. Den vil være siktepunktet som en kan måle virkningen av tiltak som settes inn. Den økonomiske målsettingen for landbruket har ned gjennom tidene alltid bygd på jamstillingstanken. Fra omkring århundreskifte var det tollpolitisk jamstilling med industrien som var siktepunktet. Det ytre prispress var generende. Dette ble regnet som oppnådd i 1927 da den store tollrevisjon ble gjennomført, og ved opprettelsen av kornmonopolet i 1928.

Da avsetningskrisen kom i begynnelsen av 1930 åra var ikke importvern tilstrekkelig for en rimelig lønnsomhet. Nå meldte det indre prispress seg. Siktemålet tok etter hvert form som prismessig jamstilling. Ved kriseforliket i 1934 og 1935 ble dette søkt gjennomført etter prinsippet om at prisindeksen for jordbruksvarer skulle ha samme utvikling som prisindeksen på ferdige industrivarer. (Basis 1913/14.)

Etter annen verdenskrig ble siktemålet rettet inn mot intektsmessig jamstilling. De politiske partier ble i 1945 enig om et felles program. Om jordbruket heter det:

"Vår jordbrukspolitikk må gi jordbruket en jevnbyrdig stilling ved siden av de andre næringer og ta sikte på en utjevning av livsvilkårene i landet. Gården trygges som ættens eiendom og bondeyrkets grunnlag. Økt arbeid for å dyrke ny jord og bringe vår dyrkede jord i god hevd. Videre utbygging av trygdeordningene og omsetningsorganisasjonene. Vår jordbruksproduksjon må mest mulig bygge på norske emner, så innførsel av kraftfôr etter hvert kan minskes. Praktiske foranstaltninger for å lette

bøndernes adgang til å nytte forskningsresultater og moderne driftsmidler. Anlegg av tørkerier og kjølelager for grønnsaker og frukt. Priser og transportforhold reguleres så et ordentlig, veldrevet bondebruk blir lønnsomt uten at jordbruksproduktene blir unødige fordyret for forbrukerne. Trekkraftsspørsmålet for de mindre bruk løses."

I 1947 ble spørsmålet om jordbruksprisene bragt inn for Stortinget. I den forbindelse fattet Stortinget følgende vedtak angående inntektsmålsettingen:

"Produksjonsøkningen som en kan oppnå i jordbruket, bør i tida framover i første rekke brukes til styrking av jordbrukets stilling som ledd i jamstillingsarbeidet. Dette arbeidet må fremmes fra år til år, og det må sørges for at jordbrukets lønninger og lønnsevne ikke forverres i forhold til andre næringer.

Jordbruket må sikres avsetning for sine produkter innenfor en rimelig selvforsyningsgrad av jordbruksprodukter.

Lønnsevnen på de mindre bruk skal bedres slik at de driftsøkonomisk blir mer likestilt med de større bruk."

Noenlunde samme formulering ble gjentatt i flere landbrukspolitiske dokumenter i åra framover, særlig i forbindelse med jordbruksforhandlingene. Selv om hovedinnholdet var klart nok uttrykt, manglet det en konkret definisjon av sammenligningsgrunnlaget, hvilke krav det skulle stilles til gjennomføringen av produksjonen, hvilke tallmateriale som skulle nyttes og måten dette materiale skulle brukes. Først ved behandlingen av St.meld. nr. 64 (1963-64) uttrykte Stortinget en mer konkret utforming av inntektsmålsettingen. Den ble lydende (Innst. S. nr. 166 (1964-64)):

"Komiteen mener at nettoinntekten pr. 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 i gjennomsnitt oppnår i rasjonelt drevet industri." For bruk som ikke gir sysselsetting hele året heter det videre:

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

Dette var et betydelig skritt fremover i konkretisering av målsettingen, men fortsatt manglet det detaljformuleringer av hvilke krav som skulle stilles for å nå denne målsettingen.

Da Stortinget 1. des. 1975 vedtok tempoplan for gjennomføringen av inntektsmålsettingen, ble det behov for en mer strigent utforming av målsettingen. Stortingsvedtaket lyder slik:

"Stortinget uttaler at denne målsetting¹⁾ bør oppfylles snarest mulig og mener at dette bør skje senest i løpet av tre avtaleperioder.

Under gjennomføringen må det legges avgjørende vekt på å øke inntektene på mindre bruk samtidig som jordbruket i vanskeligstilte områder må prioriteres høyt."

1) Formuleringen i St.meld, nr. 64 (1963-64)

Ved forhandlingene i 1976 om ny jordbruksavtale, kom avtalepartene til enighet om konkretiseringer av viktige sider ved inntektsmålet. Det gjaldt økonomiske og sosiale forhold i jordbruket og gjennomføringen av tempoplan.

I St.meld. nr. 14 (1976-77) "Om landbrukspolitikken", uttrykte Landbruksdepartementet inntektsmålsettingen slik:

"Det skal føres en landbrukspolitikk som gir yrkesutøverne i landbruket økonomisk og sosialt likeverdige forhold med lønnstakerne i industrien."

Departementet ga følgende utdyping av inntektsmålet:

"Ved sammenlikning av de økonomiske og sosiale forhold for sammenliknbare lønnstakergrupper, skal det samlet tas hensyn både til pengeinntekt og til andre forhold knyttet til næringene som har innvirkning på levekårene, slik disse er presisert i mandatet for 'Utvalget til å vurdere faktorer av betydning for sammenlikning av de økonomiske forhold i jordbruket og andre yrker'.

Inntektsmålet i landbrukspolitikken skal også ha som forutsetning at så vel arbeidskraft som andre produksjonsfaktorer utnyttes på en måte som tilfredsstillende de krav til effektivitet som til enhver tid anses rimelige. Ved fastsetting av krav til effektivitet, skal det legges vekt på andre mål i landbrukspolitikken. særlig de distrikts- og forsyningsmessige hensyn.

Inntektsmålet knyttes til modell- eller gjennomsnittsbruk som omfatter ulike driftsformer, distrikter og bruksstørrelser.

Inntektsnivået pr. årsverk på modell- eller gjennomsnittsbrukene skal ligge på nivå som gir en jamnstilling av levekårene mellom yrkesutøverne i landbruket og industrien. Et årsverk i landbruket tilsvarer den avtalefestede arbeidstid i industrien uten fravær, med tillegg av normalt tidsforbruk til reising og venting for industriarbeiderne.

Før sammenlikningen av inntektene på modell- eller gjennomsnittsbrukene med gjennomsnittsinntektene for industriarbeidere finner sted, skal innsatsfaktorene i landbruksproduksjonen ha fått dekning, herunder renteutgifter på lånt kapital."

Stortinget sluttet seg til dette og denne formuleringen er gjeldende inntektsmålsetting.

Den økonomiske målsettingen er således sammensatt av 3 hovedkomponenter:

1. Pengeinntekt
2. Levekårsfaktorer
3. Velferdsordninger

I sammenlikningen av pengeinntekt skal lønnsbegrepet for industriarbeidere være det gjennomsnittlige inntektsnivå uten skifttillegg, godtgjørelse for ubekvem arbeidstid, overtid m.v. Norsk Arbeidsgiverforenings kvartalsstatistikk legges til grunn, og timefortjenesten i statistikken regnes om til timefortjeneste ved normalarbeidstid som f.t. er på 40 timer pr. uke. Årslønnen defineres som den lønn industriarbeidere i gjennomsnitt oppnår ved arbeid hele året.

For jordbruket skal det være inntekt pr. årsverk. Inntekten skal være et veid gjennomsnitt av modellbrukene som Budsjett-nemnda for jordbruket utarbeider. For tiden er det 29 modeller som nyttes. Et årsverk i jordbruket defineres som avtalefestet arbeidstid i året for industriarbeider uten fravær med tillegg for reise- og ventetid for industriarbeiderne. For tiden regnes et årsverk i jordbruket til 1975 timer.

Det er på mange måter ulikheter i levekårene mellom disse to yrkesgruppene som skal sammenliknes. Noen er det fordeler for den ene eller andre gruppen, mens noen er det ulemper ved. Disse ulikheter skal det tas hensyn til. Stortinget har behandlet dette (St.meld. nr. 80 - 1978/79) og festet seg ved 14 levekårselementer. Disse er følgende:

1. Egenkapitalspørsmålet
2. Produktivitetsforbedringer på modellbrukene
3. Skatteforhold
4. Boligforhold og utgifter til bolig
5. Utgifter til arbeidsreiser
6. Bruk av egne produkter (naturalia)
7. Deling av faste utgifter mellom næring og privat bruk
8. Andre forbruksfordeler knyttet til arbeidsplassen
9. Ferie, fritid og sikkerhet ved sykdom
10. Arbeidsbelastninger
11. Ubekvem arbeidstid og skiftpreget arbeid
12. Sikkerhet for arbeid
13. Fleksibilitet i arbeid og fritid
14. Familiens arbeids- og inntektsmuligheter.

For mange av disse levekårsfakter kan det by på problemer å måle i kroner og ører. Det mangler også tilfredsstillende statistisk grunnlag for flere av levekårsfaktorene. Det nyttes for tiden foreløpige tall, som er fastsatt dels ved skjønn. Velferdsordningene skal dekke opp målsettingens "sosiale likeverdige forhold". Det gjelder ferie og fritid, økonomisk sikkerhet under sjukdom og folketrygda.

Lovverket på disse områder har ulike bestemmelser for lønns-mottakere og selvstendig næringsdrivende. Yrkesutøverne i landbruket er selvstendig næringsdrivende, men skal sammenliknes med industriarbeidstaker når det gjelder inntektsmålsettingen. Velferdsordningene går ut på å gi yrkesutøverne i landbruket ordninger og finansieringsmåter som er økonomisk likeverdige med det som en industriarbeidstaker har.

5.1.1.1 Totalkalkylen og modellbruk

Inntektsmålsettingen forutsetter at en har et tallmateriale - målestokk - som angir hvor inntektsnivået ligger til en hver tid. Det er også nødvendig at materialet blir akseptert som en objektiv målestokk. Inntektsnivået for industriarbeidstaker måles ved hjelp av Norsk Arbeidstgiverforenings lønnsstatistikk. Inntektsnivået for yrkesutøverne i landbruket beregnes av en offentlig nemnd - Budsjettmemnda for jordbruket (BFJ). Budsjettmemnda ble etablert i 1948 og har følgende mandat:

- a. Regnskap og budsjett (totalkalkyle) som viser utviklingen av de totale arbeidsinntekter i jordbruket og sammensetningen av den totale vareproduksjon og tjenesteyting.
- b. Regnskap og budsjett som viser sysselsettingen i jordbruket.
- c. Driftsregnskaper og/eller annet materiale som viser fordelingen av jordbrukets arbeids- og kapitalinntekter på de ulike bruksstørrelser.

Budsjettmemnda skal dessuten etter eget initiativ eller etter anmodning fra vedkommende departement kunne legge fram annet materiale til belysning av produksjonsutviklingen og lønnsomhetsforholdene i jordbruket.

Arbeidsområdet har blitt betydelig utvidet. I forbindelsene med forhandlingene og praktiseringen av jordbruksavtalen er Budsjettnemnda pålagt flere utredningsarbeider.

Budsjettnemnda er en offentlig nemnd og har et eget sekretariat. Det viktigste materiale som nemnda utarbeider for forhandlingene er totalkalkylen og modellbruk.

Gjennom totalkalkylen tar en sikte på å vise hvilke verdier som er skapt i beregningsåret ved utnyttelse av jordbrukets produksjonsfaktorer. Ved beregningene er kalenderårs termin normalt lagt til grunn.

Inntektene omfatter verdien av jordbruksprodukter til salg og verdien av jordbruksprodukter som produsentene bruker i egen husholdning (hjemmeforbruk). Videre beregnes verdien av de endringer som i årets løp har funnet sted i buskap og lagerbeholdning av førmidler. Under inntektene tas også med kjøreinntekter og verdien av egne investeringsarbeider ved jordbruksbefolkningens arbeid på driftsbygninger.

På kostnadssiden inngår samlet forbruk av produksjonsmidler og tjenester som er levert fra andre sektorer samt kapitalslit, dvs. slitasje på det varige produksjonsutstyret i jordbruket, som maskiner, bygninger og grøfter. Leid hjelp inngår ikke i beregningen av kostnadene. Kapitalslitet er beregnet etter gjenanskaffelsesprinsippet.

Beregningene er avgrenset til jordbrukssektoren, herunder hagebruk, gartneri og reindrift, og viser derfor ikke det som jordbruksbefolkningen tjener ved virksomhet utenfor jordbruket, f. eks. ved fiske, skogbruk m.v. På den annen side vil en del av den beregnede totale arbeidsinntekt tilfalle personer som har sitt hovedyrke i andre næringer. Det beregnede arbeidsforbruk er på samme måte knyttet til jordbrukssektoren.

Totalregnskapet gir et samlet uttrykk for hva inntekter, kostnader m.v. har vært i de enkelte år, påvirket bl.a. av ulike vekst- og innhøstningsforhold. Totalbudsjettet er rettet framover og angir sannsynlige inntekter og kostnader under visse, bestemte forutsetninger. Dersom f.eks. avlingene avviker

fra de beregnede normalårs avlinger, vil dette gi seg utslag i avvikelser fra budsjettets produksjonstall, gjennomsnittspriser, kraftfôrforbruk m.v.

Som målestokk for den økonomiske målsetting ble totalkalkylen og arbeidskraftregnskapet for jordbruket nyttet som sammenlikningsgrunnlag overfor lønnsutviklingen for industriarbeidstaker fram til 1980. Vedtaket om tempoplan og derpå følgende konkretisering av den økonomiske målsetting, satte andre krav til en pålitelig målestokk. Målsettingen bygger på en rekke forutsetninger når det gjelder effektiviteten i drifta, teknisk standard, utnyttelsen ressursgrunnlaget m.m. Disse forutsetningene eller rammebetingelser måtte målestokken ta hensyn til.

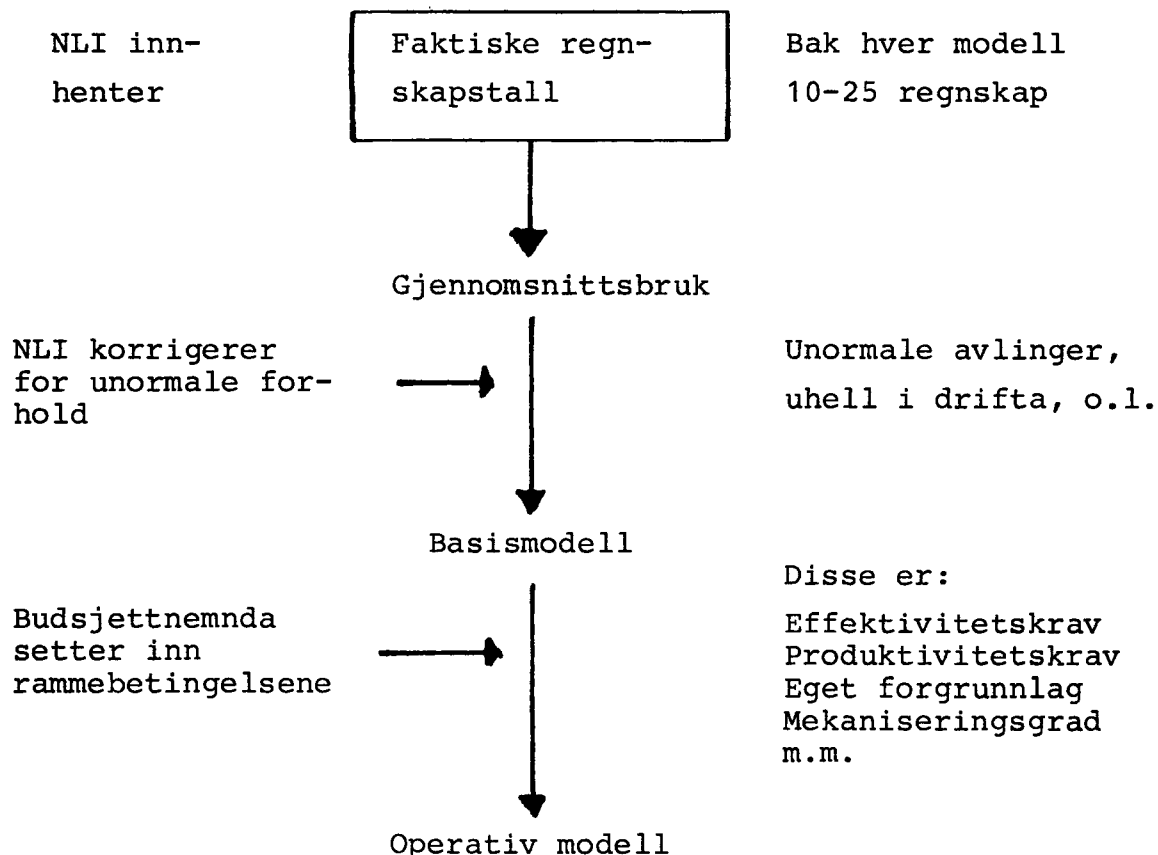
Totalkalkylen ble erstattet av modellbrukene. St.meld. nr. 14 (1976-77) trekker opp grunnlaget for konstruksjon av og ansvaret for modellbruksberegningene. Det forutsettes at det lages modellbruk for de forskjellige distrikter, bruksstørrelser og produksjoner.

Grunnlagsmateriale for modellbrukene skal være driftsregnskaper fra det praktiske jordbruk. For å unngå at tilfeldigheter skal slå for sterkt ut, kreves det at hvert modellbruk bygger på driftsregnskap fra 10-25 gardsbruk.

Det er Norges Landbruksøkonomisk Institutt (NLI) som har ansvaret for å innhente driftsregnskapene. NLI prøver å finne regnskap fra garder som ligger så nær opp til de landbrukspolitiske betingelser som mulig. Dermed slipper en å foreta store korrigeringer av grunnlagsmateriale. Gjennomsnittet av tallene fra driftsregnskapene utgjør et gjennomsnittsbruk eller typebruk for en bestemt produksjon på en bestemt bruksstørrelse i et bestemt distrikt.

Dette materiale kan være påvirket av unormale vær- og vekstforhold, sjukdom på dyr og vekster, branntilfeller o.l. NLI korrigerer for slike unormale forhold slik at gjennomsnittsbruket representerer - så godt det lar seg gjøre - et normalt driftsår. Gjennom denne korrigeringen har en fått en basismodell av gjennomsnittsbruket.

Konstruksjon av modellbruk



Basismodellene overtas av Budsjettnemnda (BFJ) som foretar korrigeringer av basismodellen ut fra de landbrukspolitiske betingelser. Selv om NLI har prøvd å finne driftsregnskap som ligger så nær opp til de landbrukspolitiske betingelser som mulig, må en regne med avvikelser. Det kan være avvikelse i arbeidsforbruk, i forgrunnlag m.m. BFJ korrigerer basisbruket for slike avvikelser. Med disse korrigeringer får en det en kaller operativ modell. Det er resultatmålet fra de operative modellene - arbeidsinntekt pr. årsverk - som er målestokk for den økonomiske målsettingen.

Den operative modell er det egentlige modellbruk.

I og med at de landbrukspolitiske forutsetninger er lagt inn i modellbrukene, så gir modellbrukene uttrykk for hva inntekten ville være når alle landbrukspolitiske forutsetninger er oppfylt. Det økonomiske resultat i praksis kan avvike fra modellenes resultat både i negativ og positiv retning. Det står således nye opp til yrkesutøverne selv hvor nær de kommer

modellbrukenes resultat. I 1984 var det i alt utarbeidet 29 modeller. Målestokken på jamstilling er et veid gjennomsnitt av alle modellene.

Veiningsgrunnlaget er modellens andel av den samlede jordbruksproduksjon i landet. Den enkelte modell vil selvsagt kunne avvike fra dette gjennomsnittet. Noen vil ligge under og noen over. Det er imidlertid en landbrukspolitisk forutsetning at denne spredningen ikke blir for stor.

5.1.2. De landbrukspolitiske forutsetninger eller rammebetingelser

De landbrukspolitiske forutsetninger opptrer dels som krav til driftsopplegget - driftsøkonomiske rammebetingelser og dels som rammebetingelser for næringen til å bidra til løsning av samfunnsmessige oppgaver.

Disse rammebetingelsene er dels innbyrdes avhengige. Generelt kan en si at liberale driftsøkonomiske rammebetingelser gir uttrykk for ønske om å tillegge næringen tilsvarende muligheter til løsning av samfunnsmessige oppgaver og omvendt.

5.1.2.1 Driftsøkonomiske rammebetingelser

Dette er betingelser som yrkesutøverne er stilt overfor for å kunne oppnå jamstilling. Det er flere driftsøkonomiske rammebetingelser som er satt for at mulighet for jamstilling skal være tilstede. De viktigste er følgende:

a) Effektivitetskrav.

Denne rammebetingelsen står sentralt i relasjon til den økonomiske målsetting. Dette kravet er konkretisert i effektivitetsnormer, og går ut på at det kreves en viss produksjon pr. årsverk. Effektivitetsnormene er en akkord for bonden. Klarer bonden akkorden er det mulighet for jamstilling.

Effektivitetsnormene og teknologisk standard må sees i sammenheng. Gir normene en streng akkord, må det forutsette tilsvarende høg teknologisk standard, bl.a. en høgere mekaniseringsgrad. En mindre streng akkord bygger på en lavere teknologisk standard.

Modeller og spesialkalkyler



- ① Landet
 - a) Sau 80-120 vinterfora
 - b) Geit 50-60 melkegeiter
 - c) Spesialkalkyle storfekjøtt
50-60 storfeslakt pr. år
- ② Nord-Norge
 - a) Ca. 6 melkekyr/sau
 - b) Ca. 6 melkekyr/fiske
 - c) Ca. 12 melkekyr
- ③ Dal- og fjellbygder Østlandet og Trøndelag
 - a) Ca. 6 melkekyr/sau
 - b) Ca. 6 melkekyr/deltidsarbeid
 - c) Ca. 12 melkekyr
- ④ Flatbygder Østlandet og Trøndelag
 - a) Ca. 12 melkekyr/korn
 - b) Ca. 18 melkekyr
 - c) Ca. 30 melkekyr
 - d) Spesialkalkyle 400-600 griser pr. år
 - e) Spesialkalkyle ca. 2 000 høns pr. år
- ⑤ Flatbygder Trøndelag
 - a) Ca. 150-200 da korn/gris
- ⑥ Flatbygder Østlandet
 - a) Ca. 200 da korn/purker
 - b) Ca. 300 da korn/gris
- ⑦ Skogsbygder Østlandet og Trøndelag
 - a) Skog/ca. 50-150 da korn
- ⑧ Sørlandet og Vestlandet + Jæren
 - a) Ca. 6 melkekyr/sau
 - b) Ca. 12 melkekyr/purker
- ⑨ Agder
 - a) Skog/storfe/sau
- ⑩ Vestlandet
 - a) Sau/deltidsarbeid
 - b) Spesialkalkyle frukt
- ⑪ Jæren
 - a) Ca. 12 melkekyr
 - b) Ca. 18 melkekyr/purker
 - c) Spesialkalkyle 400-600 griser pr. år
 - d) Spesialkalkyle ca. 2 000 verpehøns pr. år
 - e) Spesialkalkyle drivhusproduksjon
0,5-3 da under glass

I prinsippet skal effektivitetsnormene utformes slik at ykresutøverne i landbruket stilles overfor noenlunde samme arbeids-situasjon som industriarbeidstakerne. Selvsagt må det tas hensyn til næringens egenart - spesielt de naturgitte vilkår. Effektivitetsnormene uttrykkes i produksjonsvolum pr. årsverk.

Innholdet av et årsverk i jordbruket er den avtalefestede arbeidstid i industrien - uten fravær - med tillegg av normalt tidsforbruk til reiser og venting for industriarbeidere. For tiden er et årsverk i jordbruket satt til 1975 timer som fremkommer slik:

Avtalefestet arbeidstid i industrien	1847 timer
+ netto reise- og ventetid	<u>128 "</u>
	<u>1975 timer</u>

Dette timetallet er basis for hvor stort produksjonsvolum det er rimelig som krav ut fra jamstilling. Når produksjonsvolumet er satt, står det den enkelte yrkesutøver fritt i å bruke flere eller færre timer for å klare akkorden.

Etter drøftelser mellom organisasjonene og staten fastsatte Stortinget - i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 14 (1976/77)- effektivitetsnormene for mjølkeproduksjon. Akkorden ble følgende:

Besetningstr. Årskyr	Antall kyr	Flatbygdområder		Andre områder	
		Arbeidsforbruk Timer	Årsverk å 1975 timer	Arbeidsforbruk Timer	Årsverk å 1975 timer
1 - 4	3	985	0,5	1.185	0,6
5 - 9	8	2.370	1,2	2.765	1,4
10 -19	15	3.160	1,6	3.555	1,8
20 -34	25	4.345	2,2	4.345	2,2

Normene for de andre produksjoner skulle fastsettes av avtalepartene, med normene for mjølkeproduksjon som mal. Det er nå fastsatt normer for de fleste produksjoner, men det mangler noen, bl.a. grønnsaker og frukt. (Jfr. Modellbruksberegninger 1984). I landbruksnæringen som i andre næringer skjer det en

utvikling - en dynamikk. Det kan være teknologiske nyvinninger, endringer i arbeidsorganiseringen m.m. Stortinget forutsatte derfor at effektivitetsutviklingen skulle følges fortløpende og at justering av normene skulle foretas når utviklingen ga grunnlag for det. En slik justering fant sted i forbindelse med jordbruksforhandlingene 1984. Det førte til en innstramning av normene på gjennomsnittlig 3,5%. Partene i jordbruksoppgjøret skal forhandle videre om hvorledes det skal slå ut på de forskjellige produksjoner, distrikter og bruksstørrelser.

b. Produksjonsnivået.

Produksjonsnivået av de tradisjonelle jordbruksprodukter skal ligge innenfor rammen av hjemmemarkedets behov. I St.meld. nr. 14 (1976/77) er målet for jordbruksproduksjon formulert slik:

"Det er jordbrukets oppgave å dekke vårt eget behov for mjølk og mjølkeprodukter, kjøtt, egg, poteter og grove lagringssterke grønnsakslag. For mindre lagringssterke grønnsaker, frukt og bær er målet å dekke så mye som mulig av behovet. For disse produkter bør produksjonen tilpasses i forhold til forbruket, og det tilstrebes at forbruket er i samsvar med de anbefalinger som er gjort ut fra forsyningsmessige og ernæringsmessige vurderinger i St.meld. nr 32 (1975/76) Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk.

Produksjonen av grovfôr økes med sikte på å dekke så mye som mulig av fôrforbruket i produksjonen av mjølk, storfekjøtt og sauekjøtt. For korn bør det tas sikte på en betydelig økning av produksjonen. En vesentlig del av denne økning bør være matkornproduksjon.

Jordbruksarealet i drift bør innen 1990 komme opp i 10 mill. dekar. Av dette tas det sikte på et kornareal på 3,6 mill. dekar."

For skogproduksjon og avvirkning er det satt følgende mål:

"Under forutsetning av rimelige markedsforhold og at tømmerprisene følger det generelle prisnivå bør det årlige avvirkningskvantumet til salg og industriell produksjon økes gradvis slik at det når opp til 10-11 mill. kbm. innen 1990."

I produksjonsmålene er det totalproduksjon det opereres med. Ansvaret for å holde rammene er således et felles ansvar for samtlige produsenter av vedkommende produkt.

Det er produksjonsnivået som er rammebetingelsen. P.g.a. blant annet produksjonens biologiske karakter, forekommer det sesongmessige og temporære svigninger. For å få størst mulig sikring av stabile mattilførsler, skal disse svigningers økonomiske virkninger bæres av samfunnet, gjennom bl.a. midler til markedsregulering. Selvsagt vil disse svigningene ha driftsøkonomiske konsekvenser og utgjør en viktig faktor i driftsplanleggingen.

c. Krav til produktivitet.

Inntektsmålet er basert på at produksjon pr. dyr og avlinger pr. dekar ligger på et visst nivå. Dette nivået er gjenstand for forhandlinger mellom partene i jordbruksforhandlingene. For tiden ligger dette kravet på: For kumjølksproduksjon 4500 - 5500 kg pr. årsku og 140 - 150 kg kjøtt, for geitemjølksproduksjon 600 l og 5 kg kjøtt og for sau 28 - 30 kg kjøtt og 6-7 kg ull pr. vinterfora sau. For eggproduksjon og svinekjøttproduksjon er det ikke fastlagt noe krav, For planteproduksjon legges normalårsavlinger til grunn.

d. Krav til fôrgrunnlaget.

I de siste 50 år har synet om at husdyrproduksjonen bør baseres på mest mulig norskprodusert fôr, stått sentralt i landbrukspolitikken. I St.meld. nr. 14 (1976/77) er kravet til gardens fôrgrunnlag konkretisert. For kumjølksproduksjonen forutsettes at 65-70% av fôrbehovet dekkes fra gardens fôrgrunnlag, for geitemjølksproduksjonen 60-65% og for sauekjøttproduksjonen begrenses innkjøpt fôr til 2 f.e. pr. kg kjøtt. For de kraftfôrbaserte produksjoner som egg- og svinekjøttproduksjonen forutsettes at hele fôrbehovet dekkes av innkjøpt fôr.

e. Gardens samlede ressurser skal nyttes.

Begrepet landbruk omfatter jordbruk, skogbruk, hagebruk og andre ressurser som naturlig går inn i drifta på en gard. Ved inntektssammenlikningen forutsettes det at gardens samlede ressursgrunnlag tas med, Dette vurderingsgrunnlaget kalles også helhetssynet. I modellbruksberegningene er det kommet til syne bl.a. gjennom at modellene hvor skog og turisme er tatt med. Alle ressurser på garden skal av bruker søkes utnyttet så godt som mulig samlet sett. Bakgrunn for helhetssynet er at den faste arbeidskraften og teknisk utstyr kan nyttes felles for ressursområdene.

5.1.2.2 Samfunnsmessige oppgaver - målsettinger for landbruket

Samfunnet legger inn i næringspolitikken flere oppgaver for å nå de samfunnsmessige målsettinger. Dette gjelder all næringspolitikk. Mange av oppgavene vil være felles for flere eller alle næringer. Noen oppgaver kan være spesifikke for en enkel næring.

I landbrukspolitikken er det lagt inn flere viktige samfunnsmessige oppgaver. Noen av disse er spesifikke for landbruket, mens andre er felles med andre næringer.

a. Sikring av mattilførsler.

Under 5.1.2.1 b er det redegjort for produksjonsnivået som driftsøkonomisk rammebetingelse, men samtidig er sikring av mattilførsler en viktig oppgave for landbruket. Dette gjelder både i normale tider og i krisesituasjoner. Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1975/76) "Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk", og St.meld. nr. 14 (1976/77) "Om landbrukspolitikken", anså Stortinget at selvforsyningsgraden burde økes betraktelig. Da disse ble lagt fram ble selvforsyningsgraden - dvs. den andel av landets totale matbehov produsert i norsk jordbruk og på innenlandsk fôr - beregnet til 32% på kaloribasis. Stortingsmeldingenes beregninger gikk ut på at selvforsyningsgraden skulle komme opp i 44% i 1990. Dette er en betraktelig økning - omlag 3,5 prosent pr. år. Dette skulle skje ved økt produksjon av fôr og økt produksjon av matkorn, samt en omlegging av kostholdet som innebar mindre fett-

og sukkerforbruk. Hittil har utviklingen tilnærmet svart til forutsetningene.

Sett ut fra et beredskapsmessig syn på matproduksjon betyr den forutsatte økning i selvforsyningsgraden mye. Jo større selvforsyningsgraden er, jo mindre avhengig er landet av import og en avsperring er tilsvarende mindre følbare. Det har også virkning for andre oppgaver landbruket er tillagt, som forvalter av naturressurser, lokalisering av produksjon og derigjennom virkninger for bosetting og distriktsutbygging.

Jordbrukets evne til omstilling av produksjon i krisesituasjon er beredskapsmessig viktig. De landbrukspolitiske retningslinjer for denne oppgaven bygger på at en har et produksjonspotensiale - ressurser som kan utløses i en gitt situasjon. For kortsiktige kriser ligger potensialet i lagring av mat og driftsmidler. For mer langvarige kriser bygger retningslinjene på endringer i produksjonsmønsteret, endringer i produksjonsteknikk, gjennomføringen av produksjonen og vern av ressursene.

b. Landbrukets oppgave i bosetting - og distriktpolitikken

Bosetting og distriktsutbygging hører nøye sammen. Samfunns-politisk er siktemålet å legge forholdene til rette for utvikling av livskraftige bygdesamfunn.

Landbruket betraktes som basisnæring for stabilitet i bosettingen. For vel en mannsalder tilbake var dette en selvfølge. Landbruket var hovednæringen i bygde-Norge. I de siste 30-40 år har landbruket - sysselsettingsmessig sett - krympet mye. Målt i antall årsverk har de sunket med 2/3 fra 1950 til 1982, men fortsatt har landbruket en grunnleggende rolle for inntekts-skapning og sysselsetting i mange områder av vårt land. Det gjelder spesielt i næringssvake områder (områder med ensidig næringsgrunnlag) og spredt bosetting. Vi finner dette mest i våre fjell- og dalbygder, kystbygdene og de nordligste landsdeler. Det er ikke få bygder i disse områdene hvor landbruket utgjør 40-50 pst. av arbeidsplassene i bygda.

Landbruksnæringen har flere elementer i seg som gjør den godt skikket som basisnæring for bosettingen.

Landbruket er knyttet til naturgrunnet, m.a.o. det er en stedbunden næring. Dette gjør at næringen har en stor stabiliserende virkning for bygdesamfunnet. I samme retning virker landbruksproduksjonens langsiktige karakter. Norsk landbruk er innrettet på heimemarkedet. Det er ingen regulær eksport, bortsett fra pelsskinn og skogsprodukter. Vårt landbruk er derfor mindre konjunkturømfintlig enn produksjoner som er eksportrettet.

Det gir også grunnlag for en rasjonell utnyttelse av samfunnets naturressurser. Først og fremst gjelder det utnyttelsen av naturressursene som direkte brukes i landbruket, som jordbruksarealer og skogbruksarealer. Dette er knappe ressurser i vårt land. Det er også andre ressurser som direkte eller indirekte er avhengig av at det er landbruksbosetting for å kunne nyttes rasjonelt. Det gjelder f.eks. fiske, jakt, naturen som rekreasjonskilde, bergverk, m.m. Det ligger også store økonomiske ressurser i det bosettingsmønster bygdene har i dag og som landbruket har skapt og fortsatt nytter. Det gjelder viktige deler av infrastrukturen i bygdene, som veger og andre kommunikasjonsmidler, store verdier i grunnlagsinvesteringer, bygningsmasse etc. som har en spesifikk utnyttelse.

Landbruket har store ringvirkninger i bygdesamfunnet. Selv om den direkte sysselsetting er sunket i landbruket, er det flere enn noen gang tidligere som indirekte er knyttet til landbruket sysselsettingsmessig sett. Først og fremst er det arbeidsoperasjoner som tidligere ble utført på garden, og som enten har blitt egne profesjoner eller overtatt av eksisterende næringer. Eksempler på dette har vi i videreføring og distribusjon av råvarene, innkjøp av driftsmidler, forskjellige service-tjenester, m.m.

Selv om landbruket er basisnæring for bosetting i bygdesamfunnet, maktet ikke næringen alene å bevare eller skape livskraftige bygdesamfunn. Et livskraftig bygdesamfunn kjennetegnes ved et allsidig næringsliv, tilfredsstillende infrastruktur og akseptabel tilgang på service, sosiale og kulturelle goder. En av de tunge trender vi har hatt i utviklingen, er arbeidsdelingen i samfunnet. Arbeidsoperasjoner som ble utført på garden er spaltet ut til nye næringer, som igjen har gitt grunnlag for

nye næringer. Det er derfor vi har fått landbrukets ringvirkninger. Vi må fortsatt regne med videre arbeidsdeling. Datateknikken bl.a. vil sørge for det.

Retningslinjer i landbrukspolitikken når det gjelder landbrukets medvirken til å realisere målet for bosetting og distriktsutbygg er i St.meld. nr. 14 formulert slik:

"Landbrukspolitikken utformes med sikte på å øke inntektene og bygge ut gode og sikre arbeidsplasser i områder med svakt og ensidig næringsgrunnlag.

Det legges opp til en økning av landbruksproduksjonen i alle områder, men det tas særlig sikte på å styrke landbruket og øke landbruksproduksjonen i de næringssvake områder.

Ved lokalisering av landbrukets foredlingsindustri må siktepunktet være å gjøre den totale sysselsettings- og inntektseffekt i de næringssvake områder størst mulig. Det må i denne forbindelse foretas en avveining mellom på den ene side virkningen for landbrukets primærproduksjon - og på den annen side sysselsettings- og inntektsvirkningen av selve foredlingsvirksomheten. Det må også legges vekt på den service- og miljømessige virkning et foredlingsanlegg har for landbruksmiljø og det sosiale liv i bygdene.

For å opprettholde bosettingen og sikre ressursutnyttningen vil det være nødvendig å legge opp til en variert bruksstruktur med såvel familiebruk som bruk som drives i kombinasjon med annen virksomhet. For å realisere dette, vil det være nødvendig med tiltak både gjennom landbrukspolitikken og den generelle samfunnspolitikk."

c. Landbrukets oppgave i arbeidet med ressurs- og miljøvern.

Landbruket forvalter - gjennom eier- og brukerretten - storparten av landets areal. Det er derfor naturlig at landbruket står sentralt i arbeide med ressurs- og miljøvern.

Samfunnsutviklingen og utviklingen i landbruksnæringen har på mange områder ført til at denne oppgaven er blitt større og større.

Den generelle samfunnsutvikling - gjennom urbanisering, spesialisering i arbeidslivet og den teknologiske utvikling har ført til et stort press på ressursene og miljøet. Det gjelder både i bruken av arealene og større forurensninger. For et par mannsalder siden var halvparten i kontakt med naturen gjennom sitt yrke - landbruk. I dag er det bare knapt 7%. En stadig større del av befolkningen bor i byer og tettbygde strøk. Dette har ført til stigende behov for friluftsliv og naturopplevelser.

Det moderne landbruk, med langt større teknisk utstyr, bruk av kjemikalier og kunstgjødsel og et driftsopplegg som bygger på spesialisering med stor grad av monokulturer, gjør faren for slitasje på naturgrunnet større og også fare for forurensninger.

I St.meld. nr. 14 (1976/77) er det dratt opp følgende retningslinjer for landbrukspolitikken for arbeidet med ressurs- og miljøvern:

"Gjennom landbrukspolitikken tas det sikte på å legge opp til en ressursutnyttelse som bidrar til å realisere de generelle mål for miljø- og ressurspolitikken.

Landbrukets egne forurensninger søkes begrenset. Samtidig bør landbruket bidra til en reduksjon av forurensningene og en resirkulering av organisk materiale fra sektorer utenfor landbruket, i den utstrekning dette kan gjøres uten å påføre landbruket vesentlige økonomiske eller andre skadevirkninger, og uten å forringe produksjonsgrunnet.

Landbruket bør økonomisere med energiresursene.

Det legges stor vekt på å motvirke inngrep i naturen som reduserer mulighetene for framtidig biologisk produksjon. Dyrket og dyrkbar jord bør så langt mulig beholdes landbruksproduksjon, og en stadig større del av utbyggingen bør lokaliseres til lite produktive arealer.

De ressurser som nyttes til landbruksformål bør forvaltes slik at det gis rimelige muligheter for allsidig naturopplevelse, rekreasjon og ulike muligheter for fritidsaktiviteter."

5.2 Landbrukspolitiske virkemidler

5.2.1 Virkemidlenes art

Med de mange forutsetninger og oppgaver som er tillagt landbruket gjennom den landbrukspolitikk som skal føres, kreves det et rikt sett av virkemidler. De store variasjoner i naturgitte vilkår - som klima, topografi, bruksstruktur, m.m. krever en sterk differensiert virkemiddelbruk. Den samfunnsøkonomiske - næringsøkonomiske og driftsøkonomiske utvikling gir endrede forutsetninger som krever endring i form og styrke i eksisterende virkemidler, men som også krever nye. Naturgitte vilkår, institusjonelle og tradisjonsbestemte forhold fordrer stabilitet i landbrukspolitikken. Det er de landbrukspolitiske retningslinjer som er grunnlaget for stabilitet. Virkemiddelbruken velges ut fra retningslinjene og de til en hver tid herskende forhold.

Virkemidlene kan deles i tre store grupper:

1. Lovverk
2. Økonomiske virkemidler
3. Administrative vedtak

I gruppen lovverk finnes lover som sterkt berører bruksutformingen, gjennomføring av produksjonen, omsetningen m.m. Det er neppe noen annen yrkesgruppe som kommer i berøring med så mange lover som landbruket. Nedenfor er det satt opp en liste over lover med viktig landbrukspolitisk innhold. Gjennomgåelse av de enkelte lover blir ikke foretatt her. Listen er tatt med for at en skal ha i "bakhodet" at lovverket inneholder viktige landbrukspolitiske virkemidler.

Lover med landbrukspolitisk innhold:

- Lov om tilskiping av jordbruk (jordloven)
- Lov om skogproduksjon og skogvern
- Konsesjonslovene
- Lov angående Odelsretten og Aasædesretten
- Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer
- Lov om jordskifte
- Lov om sameie
- Fjelloven

Beiteloven
Lov om grannegjerde
Lov om forpaktning
Lov om naturvern
Lov om viltstellet, jakt og fangst
Lov om laksefisket og innlandsfisket
Lov om avgift på skogsvirke til fremme av fellestiltak for skogbruket
Lov om friluftslivet
Lov om planlegging i strandområder
Bygningsloven
Lov om tomtefeste
Lov om fagskulane i landbruket
Lov om Statens landbruksbank
Skattelovene
Lov om merverdiavgift
Lov om avgift på investeringer
Lov om midlertidig innførselsforbud m.v.
Lov om vern mot vannforurensning
Lov om erstatning ved ekspropriasjon
Lov om tiltak mot dyresjukdommer (husdyrlova)
Prisloven
Lov om kraftförforsyning
Lov om landets kornforsyning
Lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold
Arbeidsmiljøloven

Gruppen økonomiske virkemidler omfatter en rekke tiltak som vedrører produksjon, investeringer, omsetning, importvern m.m. Administrative vedtak er regelverk, kontroll o.l. Disse kan dels være avtalefastlagte, dels vedtak av det offentlige og dels vedtak av organisasjonene.

5.2.2 Avtaleinstitusjonen

5.2.2.1

Det er Stortinget som fastsetter målsettingen og trekker opp retningslinjer og rammebetingelser. Dette skjer som regel ved Stortingsmeldinger. Stortingsmeldinger som omfatter hele

landbrukspolitikken blir lagt fram med visse års mellomrom. Det begynte med St.meld. 44 (1947) Nasjonalbudsjettet 1947. I 1955 kom det en egen melding om landbrukspolitikken: St.meld. nr. 60 (1955) "Om retningslinjer for utvikling av jordbruket". Denne ble avløst av St.meld. nr. 64 (1963-64): "Om landbrukspolitikken". Denne ble så avløst av St.meld. nr. 14 (1976-77) som er grunnlaget for dagens landbrukspolitik. I mellom to slike omfattende meldinger, kan det komme meldinger og proposisjoner på spesielle områder. Eksempler på det har vi i St.meld. "Om jordbruksferie" og "Om lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold".

Stortingsmeldingene bygger på omfattende utredninger fra bredt sammensatte komitéer. De viktigste er: Produksjons- og rasjonaliseringskomitéen av 1946, Produksjonskomitéen av 1956, Avsetningskomitéen av 1956 og komitéen "Om støtteordninger i landbruket" av 1972.

Når det gjelder utforming og gjennomføringen av de landbrukspolitiske virkemidler har Stortinget overlatt det til en avtaleinstitusjon. Forutsetningen er at utformingen og gjennomføringer skjer ut fra de fastsatte målsettinger og opptrukne retningslinjer.

5.2.2.2 Hovedavtalen for jordbruket av 1950

Som det går fram av det foregående avsnitt er det Stortinget som fastsetter målsetting og trekker opp retningslinjer og rammebetingelsene for landbrukspolitikken, mens ansvaret for utformingen av de konkrete tiltak er tillagt næringens næringspolitiske organisasjoner og regjeringen gjennom forhandlinger. Denne forhandlingsinstitusjon er fastlagt ved Hovedavtalen for jordbruket av 1950. Hovedavtalen har bestemmelse om at Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag forhandler på vegne av samtlige bønder og at regjeringen forhandler på Statens vegne. Begge parter forhandler med forhandlingsdelegasjon. Fra organisasjonene, foreskriver Hovedavtalen, at de skal ha en felles delegasjon på 6, med 3 fra NB og 3 fra NBS. Fra Staten er ikke delegasjonens størrelse fastlagt. Begge parter har anledning til å ta med seg sakkyndig. Staten skal

ha formann for forhandlingene. Hovedavtalen har bestemmelse om at partene skal ha et beregningsorgan - Budsjettnemnda for jordbruket. Nemnda har til oppgave å skaffe tilveie det nødvendige materiale for forhandlingene. Det viktigste materialet er totalregnskap og totalbudsjett over næringens inntekter, kostnader og produksjon. Videre skal nemnda utarbeide de nødvendige antall modellbruk.

I tillegg til disse beregningene utarbeider nemnda flere støtteberegninger. Hovedavtalen har videre bestemmelser om forhandlingsmåten, retten til å kreve opptatt forhandlinger, partenes ansvar når krav eller tiltak som er i strid med gjeldende avtale settes i verk fra annet hold enn avtalepartene og forholdet til Stortinget. For det siste heter det at når det i avtalen kreves bevilgninger av offentlige midler må det godkjennes av Stortinget og at vedtak gjort av Stortinget går foran avtalebestemmelsene.

Hovedavtalen angir m.a.o. spillereglene ved forhandlingene. Hovedavtalen er godkjent av begge parter og ble stadfestet ved kgl.res. i september 1950.

Hovedavtalen for jordbruket av 1950 har vært gjeldende alle år siden 1950 med tillegg av 23. februar 1984. Tillegget går ut på at staten kan inngå avtale med en av de to organisasjonene - NB og NSB - dersom disse ikke blir enige seg imellom. Hovedavtalen har vært forlenget for samme tidsrom som korttidsavtalen har, og selv i de tilfeller det ikke har ført til korttidsavtale - når Stortinget har måttet diktere avtale - har det vært enighet om å praktisere Hovedavtalen.

5.2.2.3 Hovedavtalens betydning

Yrkesutøvernes innflytelse på utformingen og gjennomføringen av landbrukspolitikken er prinsippielt det viktigste ved Hovedavtalen. Gjennom forhandlingsretten har yrkesutøvere gjennom sine organisasjoner fått en betydelig medinnflytelse. Den forpliktende forhandlingsrett er spesiell for vårt land. Ved inngåtte avtaler er partene juridisk bundet av avtalen. Det er bare Stortinget som kan endre den, noe som praktisk talt ikke har skjedd. Ved den forpliktende status forhand-

lingene har kan partene nytte reaksjonsmåter når forhandlingene strander. Fra myndighetenes side har reaksjon vært å la Stortinget fastsette innholdet i jordbruksavtalen (nyttet i 4 tilfelle siden 1950, eller be Stortinget vedta lov om tvungen nemndsavgjørelse (nyttet 3 ganger). Fra jordbrukets side har det vært nyttet såstreik 1 gang og leveransstopp (nyttet 4 ganger).

Ved den seriøse avtalestatus Hovedavtalen gir, føler partene et stort ansvar for å følge utviklingen gjennom avtaleperioden, og for å få signaler i praksis fra yrkesutøverne og rådgivningstjenesten. Landbrukspolitikken har blitt en del av hverdagen både for bonden og veileder.

Avtaleinstitusjonen har også bidratt til større stabilitet i landbrukspolitikken. Selve forhandlingsformen har gjennom praksis bidratt til klargjøring av viktige prinsipielle forhold som bl.a. klarere definisjon av inntektsmålsettingen, utbyggingen av materiale gjennom modellbrukssystemet og bruken av dette materiale.

Forhandlingsretten gir de to organisasjonene en selvsagt plass som høringinstans for næringen. Det gjelder både når målsetting og hovedretningslinjer skal trekkes opp av Stortinget og forhold som angår næringen og bygdesamfunnet for øvrig.

I St.meld. nr. 14 heter det om forhandlingssystemet:

"Samarbeidet mellom myndighetene og landbrukets organisasjoner om gjennomføringen av landbrukspolitikken skjer i dag med utgangspunkt i jordbruksavtalen.

Forhandlingssystemet gir yrkesutøverne i jordbruket, gjennom sine organisasjoner, medansvar for og medinnflytelse på utforming av den næring de arbeider i. Det er, og bør fortsatt være, en forutsetning at dette arbeidet må foregå med utgangspunkt i den landbrukspolitikken ansvarlige, folkevalgte organer trekker opp.

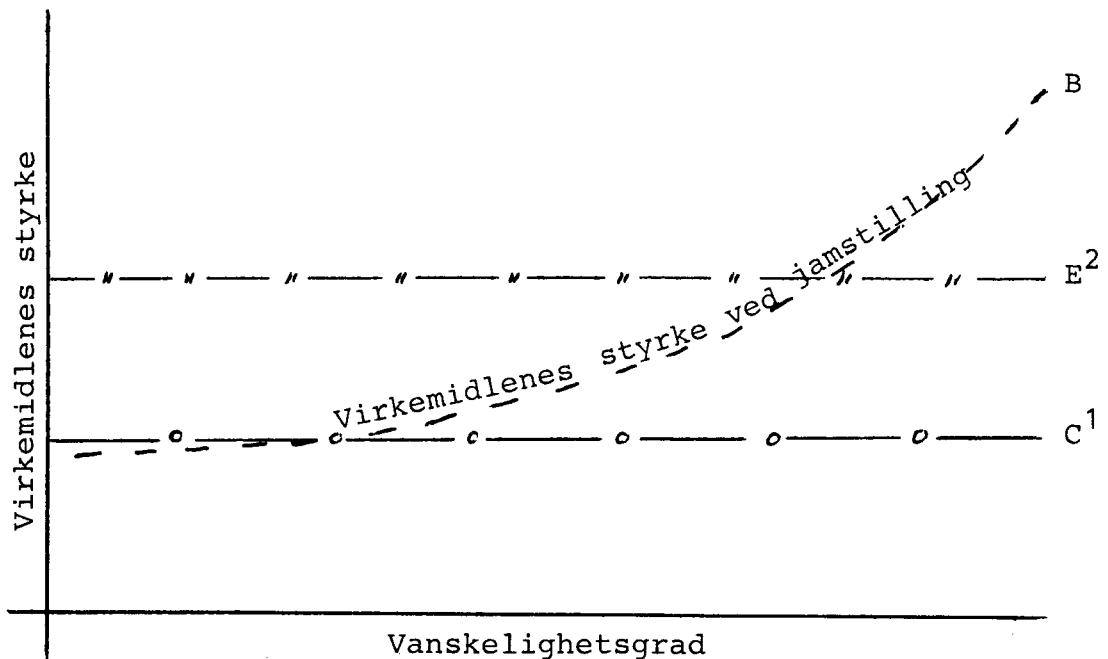
Departementet mener at det mest praktiske for å samordne landbrukspolitikken vil være at hovedtyngden av virkemidler kommer inn under ansvarsområdet for jordbruksforhandlingene."

5.2.3 Virkemidler

5.2.3.1 Grunnsyn på utforming av virkemidlene

Ved utformingen av virkemidler er mange hensyn å ta. Det har ført til et rikt sett av virkemidler for å dekke opp så godt som mulig alle hensyn. En del av virkemidlene er av generell karakter, men det er en rekke virkemidler som er selektive, dvs. at de har virkning på et bestemt, men sterkt avgrenset felt i det landbrukspolitiske system.

Grunnsynet på utforming av virkemidlene er at ulikheter i de naturgitte vilkår skal økonomisk utjamnes. Selv de som arbeider under vanskeligere driftsforhold skal ha mulighet for å oppnå jamstilling. Dette har ført til at virkemidlenes art og styrke har klare profiler. Skulle en brukt bare generelle virkemidler, ville det ført til en sterk avskalling av bruk med vanskelige driftsforhold, og dermed kommet i konflikt med mulighetene for å løse de samfunnsmessige oppgaver, eller føre til store økonomiske ulikheter innad i næringen og dyrere mat. Skjematisk kan det framstilles slik:



Ved generelle virkemidler 1 er det bare en mindre del som oppnår jamstilling. Ved å forsterke dem til nivå 2, er det flere med jamstilling, men det koster ekstra mye og gir store ulikheter.

Motivene for utformingen av virkemidlene er mange. Det kan være for å fremme en bestemt produksjonsteknikk, styring av produksjon, markedsregulering m.m. Flere og flere av de økonomiske virkemidler for landbruket har kommet inn under jordbruksavtalen. Det er en del generelle samfunnsøkonomiske som ikke omfattes av avtalen. Det gjelder skatter, forbruks-subsidier, penge- og kredittpolitikken, o.l. Det er også en del virkemidler spesielt for landbruket som er utenom. Det gjelder i stor utstrekning tiltak for skogbruket, samt nydyrking og grøfting.

5.2.3.2 Virkemidlene i jordbruksavtalen

Vi kan gruppere virkemidlene i jordbruksavtalen i 6 områder:

1. Prisordninger
2. Produksjonstilpassende tiltak
3. Markedsregulerende tiltak
4. Importordninger
5. Spesielle inntektsvirkende tiltak
6. Velferdsordninger

a. Prisordninger

Prisene på salgsproduktene er uten sammenlikning det viktigste landbrukspolitiske virkemiddel. Mellom 60 og 70 % av bruttoinntekten tas i gjennomsnitt gjennom priser. Det varierer en del mellom distriktene, produksjoner og bruksstørrelser.

Jordbruksavtalen har 4 forskjellige prissystemer:

- Maksimalpriser
- Ansvarspriser
- Garanterte priser
- Retningspriser eller normalpriser

Systemet med maksimalpriser er gjort gjeldende for mjølkeprodukter. Det avtales priser på de forskjellige mjølkeprodukter, som helmjølke, fløte, ost og smør. Prisen gjelder ved salg fra meieri til forhandler. Meieriet betraktes som en del av jordbruket. Det avtales ingen egen pris for mjølke som leveres til meieriet. Den kommer indirekte gjennom det som kan oppnås ved salget av meieriproduktene. Den vil bli

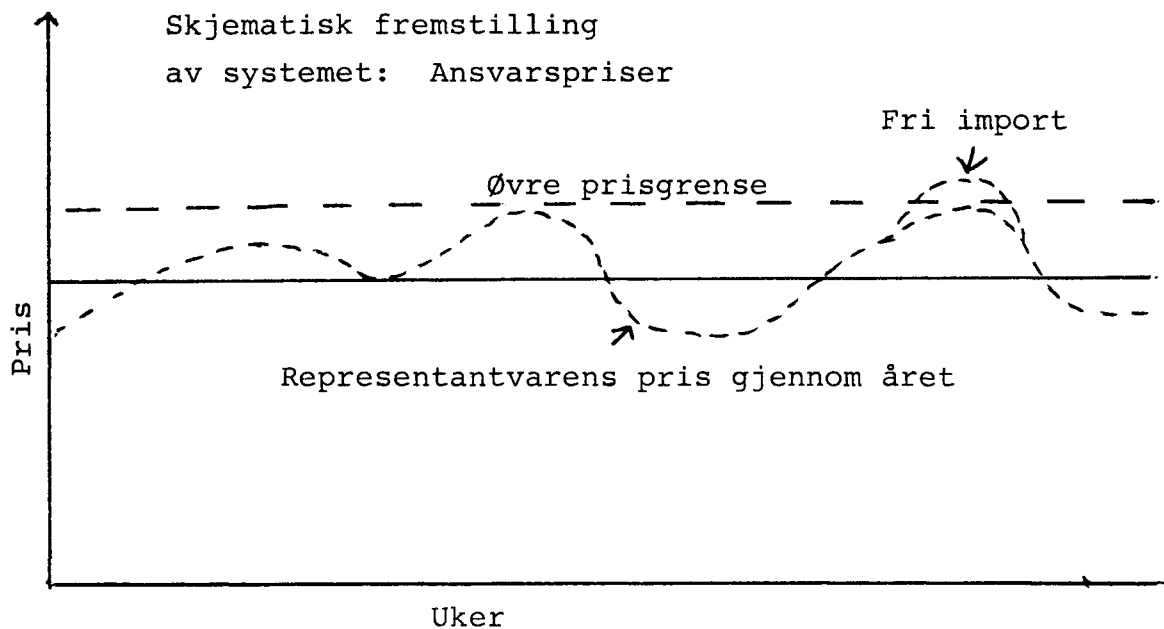
påvirket av kostnadene ved meieriet, forbruket av de ulike slag meieriprodukter og av produksjonsutviklingen samt også av sesongvariasjon og mjølke kvalitet.

Maksimalprisene er de samme i avtaleperioden, m.a.o. disse er ikke gjenstand for sesongvariasjon.

Ansvarspris er systemet for kjøtt, flesk og egg. Navnet kommer av at organisasjonene gjennom markedsregulerende tiltak, har påtatt seg ansvaret for at den uttatte gjennomsnittspris ikke overskrider den avtalte prisen. Det avtales en pris på en bestemt kvalitet innen hver varegruppe, representantvaren. Det er utviklingen av denne, ansvaret er knyttet til. For de andre kvalitetene av varegruppen skal prisen settes "i et rimelig og sedvanemessig forhold til representantvaren". Deter Norges Kjøtt- og Fleskesentral's (NKF) noteringer for salg av hele skrotter til grossist som er prisgrunnlaget. For egg er det Norske Eggcentraler's (NE) noteringer for salg av 2 kartonger som er prisgrunnlaget. M.a.o. prisgrunnlaget i jordbruksavtalen er engrossalg til grossist. Produsentenes pris for slaktet kan avvike fra avtalens pris. Den er påvirket av kostnadene for mottak og behandling i NKF og NE, verdien av biprodukter, frakt og produktets kvalitet.

For disse produkter er det lagt inn en øvre prisgrense. Den er importvernet for disse produktene og skal gi plass for nødvendige sesongmessige og temporære svingninger.

Dersom prisen på representantvaren blir liggende 2 ukenoteringer etter hverandre over øvre prisgrense, utløser det fri import. Derfor kalles ordningen med øvre prisgrense for prisbetinget fri import.



For kjøtt og flesk ligger øvre prisgrense 10 % over ansvarsprisen og for egg 15 % over.

Nå kan det importeres av disse varene selv om prisen ligger under øvre prisgrense. Denne importen skal det imidlertid fastsettes bestemte kvoter i hvert enkelt tilfelle og også tidsrommet for importen. Det kan være flere årsaker til en slik import, som har fått navnet kvoteregulert import. Det kan være at tilførsler av norske produkter ser ut å bli knappe den nærmeste tida, eller at det er knapp dekning av en bestemt kvalitet, eller at det er nødvendig å senke prisen for å komme ut på ansvarsprisens nivå. Det er Landbruksdepartementet som gir tillatelse til kvoteregulert import etter å ha konsultert organisasjonene. Det er ikke fastsatt noen nedre prisgrense, men det stilles til disposisjon midler til markedsregulering for å hindre at prisene synker alt for langt ned.

Øvre prisgrense kan også fastsettes som maksimalpriser av myndighetene, for å hindre at prisen stiger for mye. Det kan tenkes at det av en eller annen grunn er vanskelig med import eller at prisene på importvaren er eksepsjonelt høge.

Systemet med ansvarspriser ble etablert i jordbruksavtalen 1958-61. Det er NKF og NE som har ansvaret med å praktisere systemet.

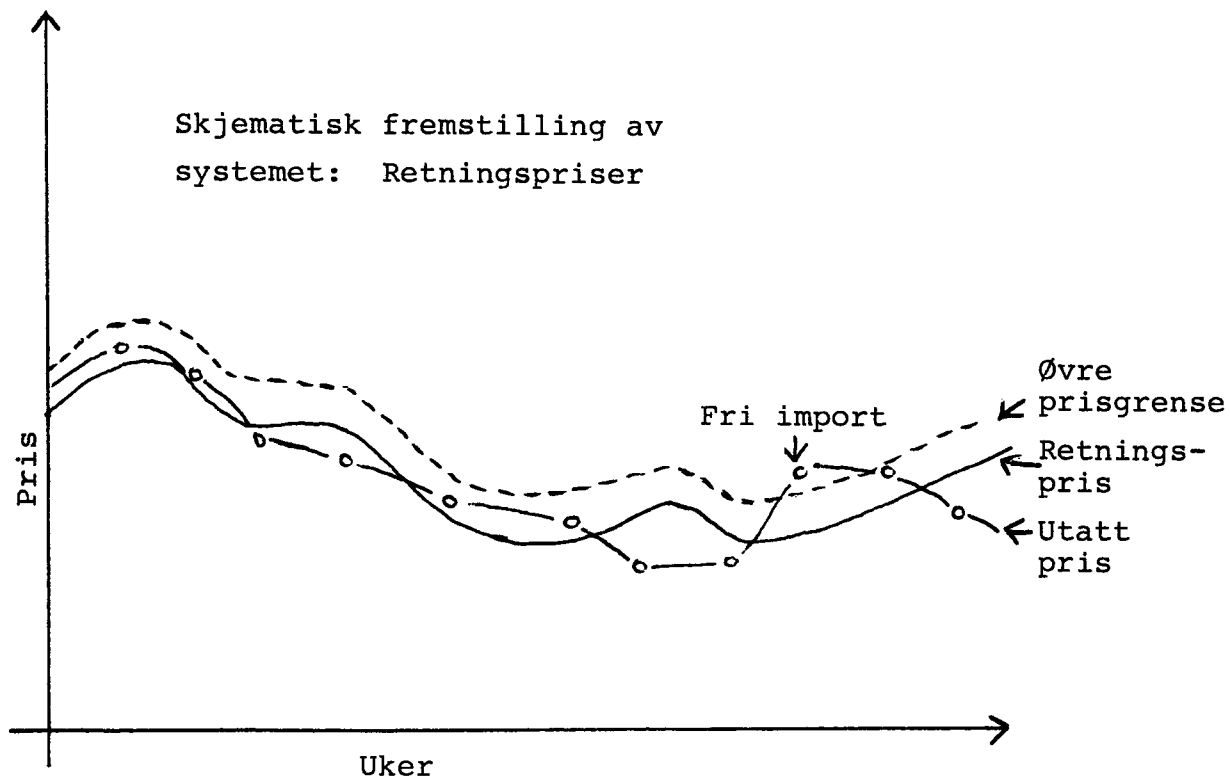
Garanterte priser gjelder for korn, oljefrø, ull og glykose. For disse produktene avtales priser til produsent. Avtaleprisen er knyttet til bestemte kvalitetskriterier. Dårligere kvalitet betinger lavere pris.

Når garantert pris nyttes for disse produktene, har det sin årsak i at vi ordinært importerer store kvanta. Det ville bli ekstra dyrt å belegge hele det importerte kvanta med en økonomisk verneordning, men det har også noe med matberedskapen å gjøre. Importordningen for disse produktene bygger på den såkalte mellomlagslinjen. Den går ut på at importen skjer til verdensmarkedets pris, mens forskjellen mellom denne og avtaleprisen gis som et mellomlag på den norske produksjonen.

Kornordningen er forankret i "Lov om landets kornforsyning" av 1928 med et statsmonopol. Det er Statens Kornforretning som administrerer ordningen. Ullordningen har basis i "Lov om ullfond" av 1952 og administreres av NKF. Glykoseordning har basis i jordbruksavtalen og er kommet i stand på bakgrunn av norsk medlemskap i EFTA (Det europeiske frihandelsforbund). Ordningen administreres av Norske Potetindustrier.

Retningspriser - eller normalpriser - gjelder for poteter, frukt, bær, grønnsaker, levende planter og plantedeler. De avtalte priser forteller produsentene hva de kan vente å oppnå dersom produksjon og forbruket forholder seg normalt (derfor kalt normalprisene). Disse prisene gjelder for engrossalg fra produsent på Oslo-markedet. Retningsprisene har også en annen funksjon ved at det her er også lagt inn en øvre prisgrense på 12 % over retningsprisen. Går prisene over denne, kan det bli fri import eller maksimalpriser.

Retningsprisene skiller seg fra ansvarsprissystem ved at det ikke er noen avtalt ansvarspris i gjennomsnitt for året. Retningsprisene fastsettes uke for uke. Det er også her stilt markedsreguleringsmidler til disposisjon.



Også her kan det foretas kvoteregulert import når vilkårene for det er tilstede.

Avtalemessig fastsettes retningspriser på representanter for større grupper. Det er 4 representantvarer:

- Poteter
- Gulrøtter, for frilandsgrønnsaker
- Tomater, for veksthusgrønnsaker
- Epler, for all frukt

For de andre vareslag fastsettes også retningspriser. Det blir gjort av Landbruksdepartementet etter å ha innhentet forslag fra Importrådet. Dette rådet består av 13 medlemmer med representanter fra departementer, jordbruksorganisasjonene og den private handel. Foruten å gi forslag om retningspriser, er det et rådgivende organ for departementet i importspørsmål og forhold angående reguleringsperioder og justering av retningspriser og øvre prisgrense når avlingene avviker fra et normalår.

Gartnerhallen står for den løpende praktiseringen.

b. Produksjonstilpassende tiltak

Det er flere motiver for å nytte virkemidler i landbrukspolitikken for å styre produksjon i ønsket retning og omfang. Beviste tiltak ble allerede i 1930-åra satt inn (Kraftfór-rasjonering og kraftfóravgift). Hovedmotivet da var å dempe det indre prispress. Det er likevel etter 1950 at produksjonsregulerende virkemidler mest bevist er satt inn. Det er da også flere grunner i dag for en bevist styring av produksjon enn det var før. Det er særlig 3 hovedmotiver som ligger bak:

- Produksjonsnivået er en rammebetingelse for den økonomiske målsetting
 - Produksjonsnivået er en rammebetingelse for vårt importvern
 - Lokaliseringen av produksjon av hensyn til bosetting m.m.
- Produksjonsnivået som rammebetingelse for den økonomiske målsetting.

Vårt landbruk arbeider under vanskelige naturgitte og strukturelle vilkår sammenlignet med mange av de større jordbruksland. Målt ut fra de rene produksjonskostnader (heri inkludert en tilfredsstillende godtgjørelse for eget arbeide), blir disse større enn for de eksporterende jordbruksland. Å konkurrere med disse om regulær eksport er derfor lite realistisk. Dertil kommer at det er ikke den reelle produksjonspris som gjenspeiles i verdensmarkedets pris på jordbruksvarer, da alle land direkte eller indirekte har nasjonale tiltak til støtte for sitt jordbruk. Det har derfor alltid vært et mål for vårt jordbruk å holde seg innenfor rammen av heimemarkedets behov. En produksjon ut over det, fører til ekstra store prisfall. Slike prisfall vil alltid slå ut i dårligere økonomi for bonden. Historisk sett har bonden alltid måtte ta det økonomiske ansvar for et produksjonsnivå som har gått ut over heimemarkedets behov.

Selv om produksjonsnivået hadde vært en reell rammebetingelse for bondens økonomi var det først i 1955 den offentlig ble definert (St.meld. nr. 60, 1955). Denne rammebetingelse, slik den da ble utformet, gjelder stort sett i dag.

Det har imidlertid etter hvert blitt et klarere skille mellom typer av overskudd i forbindelse med utforming av rammebetingelsen. Det skilles mellom 3 typer.

1. Sesongmessig overskudd
2. Temporære overskudd
3. Mer permanent overskudd

For rammebetingelsen knytter ansvarsforholdet seg til permanent overskudd. Når det gjelder den økonomiske konsekvens for bonden av sesongmessige og temporære overskudd skal det være et samfunnsansvar. Dette har lenge vært praksis. Omsetningsavgiften var den eneste finansieringskilde fram til 1956. Da kom i tillegg bevilgning over Kraftførfondet. Siden er det disse bevilgningene som har betydd mest for dempning av den markeds-
messig virkning av de sesongmessige og temporære overskudd. Det har også vært nyttet andre virkemidler med samme hensikt som f.eks. sesongvariasjon i prisene og avlingsskadetrygd, o.l. Ved permanente overskudd har en forsøkt å løse disse gjennom forskjellige produksjonstilpassende tiltak. De vil likevel få virkning for produsentene, enten gjennom et lavere prisnivå, eller strammere rammebetingelser.

Ved den klare definisjon av visse målsettinger som kom til uttrykk gjennom St.meld. nr. 14 1976/77 og produksjonsutviklingen i de siste årene, meldte behovet seg for en klarere kvantifisering av ansvaret for den økonomiske virkning av de 3 typer overskudd. Ved jordbruksoppgjøret 1982 ble forhandlingspartene enig om prinsipielle retningslinjer om ansvarsfordelingen i framtida. I en protokoll fikk dette følgende formulering:

"Partene er enige om at produksjonsmålsettingen innebærer at produksjonen for de ulike jordbruksvarer må tilpasses det nasjonale forbruk til enhver tid. For å regulere markedet og avsette temporære overskott er det nødvendig å sikre midler til avsetningstiltak. Det er imidlertid ikke aktuelt å sikre midler til avsetningstiltak som dekker utgiftene til avsetning av permanente overskott utover det produksjonsmålsettingen for de ulike produkter tilsier.

Partene er videre enige om at en forutsetning for gjennomføring av inntektsmålsettingen er at en gjennom jordbruks-

avtalen til enhver tid makter å tilpasse produksjonen i henhold til produksjonsmålsettingen. Dette innebærer at utgifter til avsetning av overskott utover det produksjonsmålsettingen innebærer, må dekkes av næringen selv.

Partene er enige om å drøfte nærmere hvordan disse prinsipper skal tilpasses i relasjon til jordbruksavtalen og jordbruksforhandlingene."

Den økonomiske virkning av et permanent overskudd skal holdes utenom, når jordbrukets inntektsnivå skal måles i relasjon til inntektsmålsettingen.

Budsjettnemnda beregner hva arbeidsinntekten har ville blitt ved markedsbalanse. Ved permanent overskudd vil den faktiske inntekt være lavere. For 1982 lå den faktiske inntekt kr 4.935 og for 1983 kr 7.523 under det inntekten ville vært ved markedsbalanse. Dette tapet må produsentene selv bære. Selvsagt slår tapet ut ulikt på de forskjellige produksjoner, bruksstørrelser og distrikter. Valg og utforming av virkemidler for produksjonsstyringen vil fortsatt være sentralt forhandlingstema. Næringen kan ikke uten videre sette iverk tiltak, selv om det økonomiske ansvar for permanent overskudd påligger næringen.

- Produksjonsnivået er en rammebetingelse for vårt importsystem

Vårt importsystem for landbruksvarer bygger på importforbud. Dette er utformet som prisbetinget fri import. Det betyr at så lenge engrosprisene holder seg på eller under avtalte prisgrenser skal det norske marked være forbeholdt norskproduserte landbruksvarer. Blir det ønskelig med import innenfor dette grensefelt, skal importen styres ved importkvoter, hvor både størrelsen og tidspunktet for importen bestemmes på forhånd. Imidlertid har Norge internasjonale handelspolitiske forpliktelser som også vedrører landbruksprodukter. Den viktigste forpliktelse omfattes av GATT-avtalen.

GATT-avtalen (Generalavtale for handel og toll) er ratifisert av en rekke land deriblant Norge. Avtalen kom i stand i 1948 og har som formål å fremme en friere handel mellom landene ved

å fjerne handelshindringer eller få redusert virkningen av disse. Avtalen omfatter også landbruket. Under visse betingelser kan kvantitativt importvern brukes. Disse betingelser er hjemlet i artikkel XI, og betingelsene lyder slik:

"Importrestriksjoner anvendt overfor et hvert landbruks- eller fiskeriprodukt, importert i hvilken som helst form nødvendig for iverksettelse av statlige tiltak som virker til:

- i) å begrense kvantitativt de tilsvarende innenlandske produkter som tillates markedsført eller produsert, eller, hvis det ikke er noen vesentlig nasjonal produksjon av tilsvarende produkter, av nasjonale produkter som den importerte varen kan være et direkte substitutt for,
- ii) å fjerne et temporært overskudd av en tilsvarende heimeprodusert vare, eller, hvis det ikke er noen vesentlig nasjonal produksjon av tilsvarende vare, av en heimeprodusert vare for hvilke importvarer kan være et direkte substitutt, ved å stille overskuddet til de nasjonale konsumenters disposisjon, avgiftsfritt eller til priser som ligger under den aktuelle markedspris,
- iii) å begrense produksjonskvantumet av et hvert husdyrprodukt hvis produksjonen av dette produkt er direkte avhengig, totalt eller delvis, av den importerte varen, hvis den interne produksjon av denne vare er relativt ubetydelig."

Som kjent eksisterer det flere statlige tiltaksformer - dels gjennom lovbestemmelser og dels gjennom jordbruksavtalen som tar sikte på en målrettet produksjonstilpassing. Eksempler på lovbestemmelser er Omsetningsloven av 1930 og Kraftfôrloven av 1951. Avtalebestemte virkemidler er erklæringen av 1982 (se avsnittet foran), toprissystemet for mjølk, m.fl.

Et effektivt importvern er sentralt virkemiddel både for å kunne ha stabile markedsforhold og for å kunne gjennomføre de samfunnsoppgaver som er tillagt landbruket. Kvantitativ importregulering er uten tvil det mest effektive vern. Oppfyllelse

av de kriterier som settes for å beholde dette vernet er således et selvstendig motiv for produksjonsstyring.

- Lokalisering av produksjon er et tredje hovedmotiv.

I vår landbrukspolitikk er det lagt viktige samfunnsmessige oppgaver. I relasjon til produksjonsstyringen er det særlig 3 områder som det må tas hensyn til.

1. Bosettingen
2. Ressursutnyttelse
3. Best mulig sikring av matforsyningen

Vårt landbruk har relativt snevre valgmuligheter når det gjelder produksjonen. Likevel er det noe forskjell mellom distrikter og bruksstørrelser. Flatbygdene og de større bruk har flere valgmuligheter enn kyst- og fjellbygdene og Nord-Norge og mindre bruk.

For å tilgodese de før nevnte oppgaver, er det nødvendig å nytte disse valgmulighetene i sterk grad. En bevist produksjonsstyring har vært siktet inn på dette ved den produksjonsfordeling vi etter hvert har fått.

De motiver som her er nevnt, gjør at en bevist produksjonsstyring har stått og vil stå sentralt i landbrukspolitikken.

Valg av tilpassing- eller reguleringsmetode er viktig både ut fra å imøtekomme de motivene eller hensynene som er nevnt og ikke minst ut fra yrkesutøvernes interesse når de skal planlegge drifta. Det er også et vanskelig valg, særlig fordi vårt jordbruk er så uensartet i naturgitte vilkår, i bruksstørrelse og fordi det er tusener og titusener som produserer et og samme produkt og for hver enkelt i forholdsvis små kvanta. Disse legger opp sin driftsplan mer eller mindre uavhengig av hverandre. Det er også viktig for valg av virkemidler for dette formålet.

I St.meld. nr. 14 er det prinsipielle syn på virkemiddel-systemet trukket opp. Der heter det:

"De landbrukspolitiske virkemidler bør for det første virke slik at det er lønnsomt for den enkelte produsent å utvikle produksjonen på bruket i samsvar med målene for landbrukspolitikken. De bør utformes og velges slik at de stimulerer til en aktiv utnytting av ressursene brukerne rår over, naturressursene, arbeidskraften og produksjonsutstyret. Virkemidlene bør videre utformes slik at det gis likeartede muligheter til å oppnå trygge økonomiske og sosiale kår for alle produksjonsretninger, distrikter og brukstyper."

Vi skiller mellom to hovedgrupper av metoder for produksjonsregulering:

- Indirekte regulering
- Direkte regulering

-Indirekte regulering.

Denne metode bygger på at det nyttes økonomiske virkemidler til å styre produksjon. Det som var vanlig tidligere var at markeds mekanismen styrte produksjonen, m.a.o. det var lønnsomhetsgraden som var metoden og virkemidlet markedsprisen. Ved overskudd ville markedsprisen falle. Det samme med lønnsomheten. En del ville da redusere eller legge ned produksjonen. Tilførslene skulle således tilpasse seg markedet.

For jordbruket slår ikke dette til. Av mange forskjellige grunner, vil bruttoinntektens økonomi gjøre seg gjeldende ved overskudd med prisfall. Produsentene vil kompensere prisfallet gjennom økt produksjon for å beholde bruttoinntekten. Overskuddet vil øke. Av hensyn til lønnsomheten og for å få bukt med overskuddsproblemer er det satt inn en rekke andre inndirekte virkemidler. Prismekanismen brukes i mindre utstrekning også nå, bl.a. for å signalisere til produsentene om at det er fare for ubalanse i produksjonen. Likevel har det særlig siden 1950 vært nyttet en rekke økonomiske virkemidler med indirekte virkning. Praktisk talt har alle våre landbrukspolitiske virkemidler en større eller mindre styringseffekt. Men grunnsynet har vært at det ikke skal slå ut med ulønnsomhet for overskudds-

produksjon, men ved å gi en ekstra økonomisk stimulans til produksjoner som det er markedsmessig rom for. Det er dette som har fått navnet kanaliseringsmetoden. Virkemidlene har vært prisrelasjoner mellom produktene (eks. mjølk/korn), prisrelasjoner mellom produkter og driftsmidler (eks. kraftfôravgift) og en rekke selektive tiltak.

- Direkte regulering.

Med direkte regulering menes påbud og forbud som hjemles i lover eller bestemmelser med lovs virkning. Virkemidler kan være etableringskontroll, fysiske produksjonskvoter, kontraktproduksjon for avtalt volum, rasjonering o.l. Direkte regulering for over- eller underskudd har vi ikke. Derimot har vi lover som griper inn i lokalisering, struktur og ressursvern. (Lov om ervervsmessig husdyrhold, jordloven, lov om forurensning m.m.). For styring av totalproduksjon er direkte regulering ansett som mindre hensiktsmessig. I de landbrukspolitiske retningslinjer heter det da også at de kun skal nyttes når økonomiske virkemidler ikke strekker til. Begrunnelsen er at de indirekte virkemidler er mere fleksible, mindre krav til administrasjon og tilfredsstillere lettere de krav som settes til virkemidler for styring (se nedenfor).

- Hensyn som må tas ved valg av metode og virkemidler for produksjonsregulering.

Det er mange hensyn som må tas ved valg av virkemidler for produksjonsregulering. Jo mer "hardnakket" ubalansen i produksjonen er og jo mer langvarig den er, desto flere hensyn melder seg. Her skal det kort nevnes de viktigste hensyn.

- Virkemidlene må følge opp den landbrukspolitiske målsetting og hovedretningslinjer. Dette hensynet er hovedkravet ut fra motivene for produksjonsreguleringer.
- Virkemidlene må være forstått og akseptert av flertallet av produsentene. En må regne at effekten av virkemidlet ikke vil svare til forventningene dersom fler-

tallet av produsentene er i mot det. Det krever at produsentene blir godt informert, får tid på seg til å vurdere det og eventuelt fremme forslag om andre virkemidler.

- Virkemidlene må være så enkle å administrere som mulig. Krever virkemidlene mye kontroll og registreringsarbeid, blir det dyrt, men det vil også lett skape irritasjon og derved komme i misskreditt.
 - Det må virke mest mulig rettferdig mellom produsentene. Full rettferdighet kan en ikke forvente, hverken objektivt eller subjektivt. Som regel må det til avveining mellom rettferdighetsgrad og administrasjonsomfanget av virkemidlet. Her spiller kriteriene som virkemidlet bygger på, en viktig rolle.
 - Flest mulig frihetsgrader for bonden. Dette har betydning for utnyttelse av gardens ressurser, for å ivareta bondens spesielle interesser, personlige forutsetninger og for å gi muligheter for tilpassinger gjennom bondens yrkesaktive periode. Virkemidlene bør i det hele tatt ikke virke for sterkt "sementerende", men gi alburom for en ønskelig dynamikk.
- Produksjonstilpassende tiltak.

Produksjonstilpassingen har alltid stått sentralt i landbrukspolitikken. Det har derfor vært nytt og blir nytt en rekke virkemidler. I prinsippet har praktisk talt alle landbrukspolitiske tiltak produksjonstilpassende virkning - direkte eller indirekte. Her skal vi behandle de tiltaksformer som har som hovedmotiv - produksjonstilpassing.

Det mest kjente virkemidlet er produksjonskanalisering. Særlig bevist har dette virkemidlet vært nytt i de siste 30 årene. Jordbruksavtaleinstitusjonen har lagt grunnlaget for denne beviste handling gjennom avtalefastlagte rammebetingelser for en slik kanalisering.

Produksjonskanalisering tar sikte på overflytting av ressurser - arbeid, kapital og arealer - fra et produktområde som har eller ser ut til å få markedsmessig overskudd, til et eller flere produktområder som har markedsmessig plass for økning.

Basissynet ved produksjonskanaliseringen har vært at produksjonstilpassingen ikke skal skje ved å gjøre produksjonen ulønnsom, men gjennom virkemidler som oppmuntrer produsenter, som har vilkår for det, til å bruke ressurser til hel eller delvis omlegging av drifta, og dermed lette produksjonspresset. Tiltaksformene for denne form for produksjonstilpassing har vært og er mange. Virkningen av disse tiltakene er avhengig av at produsentene oppfatter signalene og at det økonomiske styringselementet er så sterkt, at noen finner det fordelaktig å justere driftsplan.

Tiltaksformene i produksjonskanalisering kan av karakter være indirekte eller direkte regulering. Det er den første kategori som er nyttet i vår landbrukspolitik. Først og fremst prisrelasjoner både mellom produktene og mellom produktene og driftsmidlene, men også spesielle tiltak. Felles for disse tiltakene er at de utgjør rammebetingelser i landbrukspolitikken, som har til hensikt å påvirke produsentenes driftsopplegg. Direkte produksjonsregulering kjennetegnes ved påbud og forbud for produksjonsgrein og produksjonsvolum. I vårt land kjenner vi dette i fra krigsårene. I praksis kan det i unntakstilfelle fortone seg en noe flytende grenser mellom disse to formene, ved at rammebetingelsene for de indirekte tiltakene kan virke så sterke at de setter grenser for økonomisk drift.

Det er uttrykt i den offentlige landbrukspolitik (St.meld. 14, 1976/77) at det skal nyttes indirekte virkemidler som produksjonstilpassende tiltak og at siste utvei er bruk av direkte reguleringstiltak.

Av virkemidler som tar direkte sikte på produksjonskanaliserende effekt, er følgende:

Prisrelasjonene mellom produktene er et viktig middel. Mest kjent er prisrelasjonene mellom mjølk og korn, men det nyttes også for flere andre produkter. Prinsippet er at det gis en prismessig preferanse til en eller flere produksjoner hvor det

er markedsmessig underskudd. Produsenter som har mulighet for det, vil legge om til eller legge større vekt på produksjoner som har fått denne prismessige stimulans. Derved avlastes markedet for de produksjoner som det er for stor produksjon av. Det er likevel grenser for hvor stor spenning i prisrelasjonene som kan brukes før det kan få uheldige konsekvenser for bl.a. lokaliseringen av produksjonen. Derfor må det nyttes flere virkemidler.

Lønnsomhetsforholdet mellom heimavla og innkjøpt fôr.

Kraftfôrpolitikk har alltid inntatt en sterk stilling i produksjonstilpassingen. Grunnsynet har vært å gi det heimavla fôr et økonomisk vern. Dette er en typisk produksjonskanalisering, først og fremst ved å nytte arbeidskraft og kapital til fordel for heimavla fôr. For de kraftfôrbaserte produksjoner som flesk og egg, tar kraftfôrpolitikken sikte på en mer direkte styring av produksjonsnivået. Kraftfôrpolitikken skal imidlertid også dekke opp andre formål. Det gjelder bl.a. en tilfredsstillende førsammensetning og førenhetskonsentrasjon. Den nyttes også som et inntektsutjevne virkemiddel. Kraftfôrordningen blir derfor en avgjørende redskap for kraftfôrpolitikken effektivitet for de ulike formål.

Kraftfôrpolitikken og adgang til å utforme kraftfôrordning har sin basis i Kraftfôrloven av 1951.

Det har vært nyttet forskjellige kraftfôrordninger ned gjennom tidene. I 30-årene var det brukt avgift på "toppfôrbruket". Under krigen og fram til 1956 ble det nyttet rasjonering. Fra 1956 ble det innført et toprissystem. En "lav" pris på et avgrenset kvantum (rabatt og rabattkvantum) og fritt kvantum til høgre pris. Toprissystemet har vi også i dag, men det har undergått en rekke tekniske endringer, særlig begrunnet ut fra å få det administrativt forenklet. Fra 1981 kalles det produksjonstillegg pr. dyr. Produsenten kjøper alt kraftfôr til avgiftsbelagt pris og for "rabatten" utbetalt som et kontantbeløp pr. dyr. Dette beløpet varierer etter besetningsstørrelse og bruksstørrelse.

Styringseffekten av kraftfôrordningen har sannsynligvis blitt svekket ved disse tekniske endringene, ved at prisen på rabattkvantumet og prisen på det frie kraftfôrkjøp ikke trer klart fram som grunnlag for driftsøkonomiske kalkyler. Derfor drøftes i dag muligheten for omlegginger uten at en har funnet fram til ordninger som er bedre. Det som har vært framme i diskusjonen er rasjoneringsordning, leveransebetinget tilbakebetaling av kraftfôravgiften og en teknisk endring av to-pris-systemet med anvisninger på rabattkvantum.

Rasjonering møter sterk skepsis bl.a. ved at også brødmjøl vil komme inn i bildet. Leveransebetinget tilbakebetaling ble foreslått av Jordbrukskomiteen av 1956. Ordningen går ut på at refusjon av en del av kraftfôravgiften knyttes til leveranse av det ferdige produkt. Et bestemt avgrenset produktkvantum blir avregnet til høyere pris. Anvisningssystemet går ut på at det utstedes anvisning på et avgrenset kvantum kraftfôr til nedsatt pris (rabattkvantum med prisrabatt) og at det kun kjøpes kraftfôr på anvisninger. Foruten at kraftfôrpolitikken skal dekke flere formål, vil skranker som kornpris og prisen på brødmjøl setter, virke til at det byr på vansker å utforme en kraftfôrordning som har den ønskelige styringseffekt.

Produksjonstillegg på grovfôr nyttes i dag som et virkemiddel i produksjonsstyringen. Dette skulle også ha en betydelig kanaliseringseffekt ved at mer av arbeid og kapital ledes over i dyrking av mer heimavla fôr til erstatning av innkjøpt fôr. Mer av inntekten tas ut av gardens egne ressurser. Ordningen bygger på en øresats pr. beregnet f.e. Det er normalårsavlingen i distriktet som er beregningsgrunnlaget for avling. For den enkelte produsent trer tillegget fram som et tillegg pr. dekar og har - isolert sett - ikke de elementer i seg som går direkte på interessen til den enkelte til å produsere kvantitativt og kvalitativt flest mulig føreheter. Den ideelle ordningen er selvsagt en registrering av føreheten på "fôrbrettet". Derved ville en fått innebygget interesse for å produsere en god råvare og gode konserverings- og lagringsmetoder. Her vil en også stå over valget til den mest ideelle ordning og kravet til den administrative gjennomføring.

Toprissystem på produktene har styringsmessig to formål.

a) Den enkelte produsent får mer direkte føling med markedet, og b) at de økonomiske konsekvenser av en utilpasset totalproduksjon skal slå ut hos de produsenter som bidrar til en utilpasset totalproduksjon.

Våre prissystemer tilslører en god del av den økonomiske konsekvens av en tapbringende overproduksjon. Tapet blir lignet ut på hele produksjonen ved en gjennomsnittspris. Den enkelte produsent får derfor ikke direkte føling med overskuddets virkning.

I en overskuddssituasjon er det nødvendig med en nøktern vurdering av den enkelte produsent av å øke sin produksjon. Toprissystemet skulle gi de nødvendige signaler.

Toprissystemet kan teknisk sett utformes på mange måter. Prinsippet bygger på at hver produsent får "normalkvote" som betales med en pris som svarer til jordbruksavtalens forutsetninger, mens produksjon ut over denne kvoten betales med en lavere pris i samsvar med hva overskuddet kan utbringes i. Kriterier for "normalkvoten" er selvsagt et sentralt spørsmål. Stort sett har en valget mellom å bygge på produksjonsvolumet i tidligere periode, f.eks. gjennomsnittet av de siste 3 år, historisk kvote, eller en kvote utledet av gardens produksjonsgrunnlag - ressursbasert kvote. Det kan også være tale om en kombinasjon.

Hos oss nytttes toprissystemet på mjølkeproduksjonen. I 1977 ble det utformet som en bonusordning. Den gikk ut på at de som reduserte sin produksjon eller lå på samme nivå i forhold til gjennomsnittet i de 3 foregående år, fikk et tillegg i prisen. Tilleggets størrelse varierte etter hvor stor reduksjonen var. Det virkemiddel klarte styringen til og med 1981. Det viste seg da at virkemidlet med bonus ikke var sterkt nok til å klare styring av veksten i mjølkeproduksjonen. Dagens toprissystem ble innført for 1983.

Det går ut på at produsentene får en normalkvote bygd på gjennomsnittet de 3 siste år (basiskvote). Det som produseres ut over dette blir avregnet til lavere pris. Dersom summen av

alle basiskvotene overstiger produksjonsmålsettingen, reduseres samtlige basiskvoter med en viss prosent - som gir et forholdstall. Forskjellen mellom den reduserte kvote og basiskvoten blir også avregnet som overskuddsmjølke til lavere pris.

For 1983 var forholdstallet 92 og prisen på mjølke ut over dette var kr. 1,- pr. l. For 1984 er det h.h.v. 90 og kr. 0,60.

Det er den historiske kvote som er nyttet disse to årene. Avtalepartene er enige om å kombinere denne med ressursbasert kvote. Det går ut på at egen fórandel skal telle med ved beregning av basiskvote. Forslag til regler er utarbeid, og forutsetningen var at ordningen skulle gjelde for 1985.

Topprisordningen forutsetter flere unntaktsbestemmelser slik at den passer inn i virkemiddelsystemet forøvrig. Det er unntak for de som har liten produksjon, bruksutbygging, oppstarting, uhell i besetningen o.l.

Selv om topprissystemet bygger på kvoter, hører det til gruppen indirekte regulering. Dersom noen finner det økonomisk forsvarlig å øke produksjonen til "overskuddsprisen", er det full anledning til det.

Kontraktproduksjon er et kjent virkemiddel, men brukt i mindre utstrekning hos oss, vesentlig på grønnsaker. Det avtales med produsentene et bestemt kvantum eller dyrkningsareal. Den nye potetordningen har et element i seg som ligner kontraktproduksjon, ved at produksjonstillegget er knyttet til innmeldt areal. Noe av det samme kan sies om ordningen med produksjonskontrakter for egg. Ordningene med poteter og egg er mer utformet som markedsreguleringsordning.

Premiert nedslakting har vært nyttet for storfé og høns. Den er effektiv ved at selve produksjonsgrunnlaget blir redusert. Mulighetene for å nytte dette er bl.a. avhengig av avsetningen av kjøtt.

Veiledning gjennom prognoser blir mer og mer nyttet. Det har vist seg at produsentene legger stor vekt på produksjonsutviklingen når de planlegger driftsopplegget.

Kanalisering av ressurser - arbeid og kapital - over i andre sektorer er virkemiddel som kan ha stor betydning for produksjonstilpassingen av jordbruksprodukter. Det gjelder sektorer som skog og utmarksgoder. Bl.a. av den grunn er helsynet på gardens ressurser en av retningslinjene for de landbrukspolitiske virkemidler. Hittil har ikke disse vært dratt inn i virkemiddelsystemet med tilstrekkelig tyngde.

Produksjonstilpassende tiltak er tiltak som settes inn på produksjonsstadiet. Det er en grovsortering av tilbudet til markedet. Basissynet for tilpassingen er at den skal skje gjennom indirekte regulering og ikke med fysiske kvoter, og at tilpassingen ikke skal skje gjennom ulønnsomhet. Utviklingen tyder på at det blir behov for et mer finmasket nett for tilpassingstiltak. Både ut fra forutsetningen om å oppnå likestilling, rask endring i tekniske hjelpemidler og i produksjonsteknikken og ikke minst at produsentene i dag reagerer mye raskere på endringer enn før, tilsier det.

c. Markedsregulerende tiltak

Uansett hvor effektiv produksjonstilpassing er, vil tilbud og etterspørsel ikke alltid være synkronisert. Det er sesongmessige og temporære svingninger både i produksjon og forbruk. Markedsregulerende tiltak settes inn etter at produktene skal markedsføres.

Det er tre viktige forutsetninger for en effektiv markedsregulering. a) lovmessig grunnlag, b) finansielt grunnlag og c) organer som kan gjennomføre reguleringen.

Det viktigste lovmessige grunnlaget ligger i Omsetningsloven av 1930 med seinere endringer, Kraftfôrloven av 1951 og Kornloven av 1928. Disse gir anledning til å pålegge avgifter på jordbruksprodukter og kraftfôr til bruk til markedsregulering og enerett (statsmonopol) på import og kjøp av korn til kraftfôr.

Det finansielle grunnlaget ligger i omsetningsavgiften, Kraftfóravgiften og spesielle avtalemidler. I overskuddssituasjoner inndras midler fra produsentene, som f.eks. fra grunntilskuddet for kjøtt og poteter.

Organer til å gjennomføre markedsreguleringen ble etablert ved Omsetningsrådet, de landsomfattende økonomiske organisasjoner og korn- og kraftfórmonopo Disse tre grunnleggende forutsetninger både bygger på og legger til rette grunnlaget for at vi landbrukspolitisk sett har et nasjonalt fellesmarked. Dette har muliggjort at næringen gjennom sine organisasjoner har påtatt seg ansvaret for markedsreguleringen for jordbruksproduktene, unntatt korn.

Prinsippet for markedsreguleringen er å ta ut av markedet når tilførslene er for store, og tilføre mer når tilførslene er for knappe. Dette skjer gjennom lagring, billigsalg, retur til produsentene eller reguleringseksport når tilførslene er for store. Er det knapphet, tilføres fra lager eller ved reguleringsimport.

Den viktigste reguleringsmetode er overføring av jordbruksprodukter fra overskuddsområder til underskuddsområder. Denne metoden er meget sentral etter hvert som vi har fått en markant distriktsvis produksjonsfordeling.

En nær beslektet metode er lagring i overskuddsperioder som kan brukes i underskuddsperioder. Med de tildels store sesongmessige og tilfeldige (temporære) svigninger i jordbruksproduksjonen, er dette en viktig metode.

Dersom det ikke er avsetning på det "ordinære marked" nyttes forskjellige andre metoder. Retur av produkter til produsentene nyttes endel. Salg til nedsatt pris blir ofte brukt. Effekten av slik salg er avhengig av varens priselastisitet. Salg til nedsatt pris til sosiale institusjoner nyttes også.

Dersom det ikke er rasjonelt å avsette det på disse måter, nyttes reguleringseksport. Slik eksport - markedenes prisnivå og importvern er, er det tildels en kostbar metode. Regulerings-eksport er nyttet for ost, kjøtt og egg.

d. Importordninger

Produksjonstilpassingen og markedsreguleringen skal mest mulig hindre det som kalles indre prispress. Importordningene skal hindre ytre prispress.

Prinsipielt er det importforbud for de fleste jordbruksvarer, dvs. at det norske marked er forbeholdt de norske produsenter så sant de kan dekke etterspørselen.

Organisasjonene har imidlertid påtatt seg ansvaret for at markedet til en hver tid skal være dekket når jordbruksavtaler er inngått.

Dekkes det ikke ved norsk produksjon, må det importeres så sant det er fysisk mulig. Det er fastsett spilleregler for slik import. Prissystemet inneholder bestemmelser om prisbetinget fri import. Dersom de innenlandske priser stiger over øvre prisgrense utløser det fri import. Det kan importeres innfor prisgrensen - kvoteregulert import. Det blir ofte gjort dersom utviklingen tyder på at prisene går over øvre prisgrense for derved å hindre ukontrollert fri import. Kvotens størrelse og tidspunktet for slik import fastsettes av Landbruksdepartementet i samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Nå står en ikke helt fritt i spørsmålet om importvern. Norge er bundet av en del internasjonale avtaler. Således har Norge skrevet under GATT-avtalen (avtalen om handel og toll). Formålet med denne avtalen er minst mulig restriksjoner på internasjonal handel. Det er en bestemmelse i avtalen at et land kan bruke kvantitative importrestriksjoner når det er nødvendig for effektiviteten av produksjonstilpassende tiltak. For tiden arbeider GATT med å få til internasjonale råvare-avtaler for jordbruksprodukter. Det har vi for hvete og sukker.

Norge er også medlem av EFTA (Det europeiske frihandelsforbund). Jordbruksvarer er prinsipielt unntatt fra reglene om fri handel i EFTA. Imidlertid er det en del industrivarer, som har jordbruksvarer som råvarer, som er frihandelsvarer. Det gjelder sjokolade, drops og en del kaker. For at industrien skulle få samme

konkurransvilkår, er det tillatt å bruke prisnedskrivning eller importavgift. Norge har valgt å bruke prisnedskrivning. Råvarene det gjelder er tørrmjølk og glykose til sjokolade og drops samt eggpulver til majones.

I handelsavtalen mellom Norge og EF er bestemmelsene i EFTA-avtalen gjort gjeldende. I tillegg har det blitt en del lempinger på våre importregler for frukt og en del grønnsaker ved at reguleringsperioder har blitt kortet inn.

Det er på et område hvor vi ikke har importvern - det gjelder imitasjon- og omgåelsesvarer. Imitasjonsvarer har som regel soyamjøl som råvare og er industrielt bearbeidet så det ligner kjøttvarer. Omgåelsesvarer er jordbruksvarer som er iblandet en råvare som ikke er importregulert. Det mest vanlige er tørrmjølk iblandet noen prosent kakao eller sukker. På slike varer har vi ikke noe importvern.

e. Spesielle inntektsvirkende tiltak

Vårt landbruk arbeider under svært skiftende forhold både når det gjelder naturgitte og strukturelle vilkår. I tillegg til de generelle virkemidler, har det derfor vært nødvendig å ta i bruk spesielle tiltak for å kunne nå målsettingen og løse de samfunnsmessige oppgaver som er tillagt landbruket. Motiveringen for slike tiltak har også til dels vært å fremme en bestemt produksjonsprosess eller produksjonsmetode. De fleste tiltak er differensiert ut fra strukturelle og naturgitte forhold. Det har etterhvert blitt mange av disse tiltaka. Det kommer ofte nye til ved hver jordbruksavtale er endringer foretatt i eksisterende tiltak. Det vises til inngåtte jordbruksavtaler når det gjelder de enkelte tiltak.

Karakteren av de spesielle tiltak kan være

- a. produkttillegg
- b. kostnadsnedskrivende tiltak
- c. investeringstiltak
- d. produktnøytrale tiltak

Ordninger som har karakter av produkttillegg er langt de fleste. De er dels generelle, dels strukturelle og distriktsmessig utformet.

Av generellvirkende karakter, er grunntilskudd på mjølk og kjøtt. For mjølk er dette en gammel ordning og motivet for denne var dels sosialt betinget - lave matvarepriser til forbrukerne - og dels av hensyn til levekostnadsindeksen.

Av distriktsmessig virkning, er distriktstillegg på mjølk og kjøtt typiske eksempler. Det er flere av den typen. Vi har det for frukt og korn. Disse tilleggene er motivert ut fra at produksjonen foregår under vanskelige driftsforhold.

Produkttillegg med strukturell virkning er de også flere. Som eksempel på slik kan nevnes kvantumavgrenset tillegg på mjølk levert meieri. Ordningen med kontantstøtte pr. dyr er et annet eksempel. Kraftforrabatten er en slik ordning. Motiveringen for strukturellt virkende produkttillegg, er kompensasjon for større kostnader pr. enhet der produksjonsomfanget er lite enn der det er større.

Tiltak som har kostnedskrivende virkning er det færre av. Det har imidlertid kommet en del i det seinere. Tillegget på produksjon av grovfor er det som i penger utgjør mest. Dette tiltaket har en klar strukturell og distriktsmessig profil. Andre ordninger som har slik virkning er fraktnedskrivning på praktisk talt alle produkter og på kunstgjødsel og kraftfor. Nedskrivning av olje til veksthus og av embaljekostnadene for en del hagebruksprodukter, er andre eksempler.

Av investering^{til}stak har vi først og fremst Landbrukets Utbyggingsfond. Over fondet gis det støtte til nedskrivning av investeringsutgifter til driftsbygninger, siloer, planering av kuppert terreng, vatningsanlegg, planting av frukttrær m.m. Utenfor LUF har vi tilskudd til nydyrking som det vesentlige tiltak.

Produktnøytrale tiltak hadde vi i driftsvansketilskuddet. Etter at det gikk inn i grovfortillegget, har vi idag ikke noe egentlig produktnøytralt virkemiddel.

Som det går fram av foregående har de fleste spesielle inntektsvirkende tiltak klare profiler overfor produksjoner, distrikter og bruksstørrelser. Det er for å kompensere merkostnadene ved ugunstige naturgitte og strukturelle vilkår og for å kunne løse de samfunnsmessige oppgaver som er lagt inn i landbrukspolitikken. Stortinget trakk opp en konkret retningslinje for hvor sterk profilen skulle være. Ved behandling av St.meld. 14 fastsatte Stortinget kravet til effektivitet for de ulike brukstørrelser og distrikter når det gjelder mjølkeproduksjon. Ut fra profilen i effektivitetskravet eller normene skal forhandlingspartene utforme landbrukspolitiske tiltak som gir mulighet for "økonomisk og sosialt likeverdige forhold".

Effektivitetsnormene for de andre produkter er overlatt til avtalepartene å fastsette. Det er forutsetningen at disse normene blir fastlagt etter de samme retningslinjer som for normen til mjølkeproduksjon.

f. Velferdsordningene

Disse ordningene tar sikte på å gi yrkesutøverne i landbruket likeverdige forhold med arbeidstakere i industrien når det gjelder ferie, fritid og økonomisk sikkerhet under sykdom.

Mens en arbeidstaker i industrien får full lønn under ferie, fritid og ved sjukdom, er en yrkesutøver i landbruket økonomisk avhengig av at produksjonen går sin gang. Det må til noen til overta drifta når ferie og fritid skal avvikles eller når sykdom inntreffer. Når likestilling er oppnådd har forsåvidt landbruket fått økonomi til å ta ferie og fritid og til sikring under sjukdom. Det er den praktiske side - å skaffe avløsere - som må løses. Her som på en rekke andre områder, har bøndene valgt fellesløsninger.

De ordninger vi har i dag er følgende:

- Avløserordning i forbindelse med ferie, frittid og sykdom
- Sjukepengeordningen
- Folkepensjon
- Økonomisk hjelp ved store avlingsskader og tap av sau på beite

Avløserordningen omfatter nå tre tidligere ordninger.

Den første som ble satt i verk var landbruksvikarordningen (1969). Den tok sikte på å skaffe vikarer ved sykdom. Vikarene var offentlig ansatte. Brukeren betalte en forholdsvis lav egenandel ved bruk av vikaren. Nettoutgiftene ved vikarordning skulle etter reglene dekkes med 75% fra staten og 25% av kommunene.

Det neste som kom var ferieordningen. (Jordbruksavtalen 1970-72). Det ble stilt midler til rådighet til å leie en vikar for å kunne ta ferie inntil 12 dager. Det var avkortning i det utbetalte beløp etter hvor mye av inntekten skrev seg fra garden og hvor mye som ble tjent i et kombinasjonsyrke. En avløserordning for at husdyrbrukere kunne ta seg fri, kom i 1975 (Jordbruksavtalen 1974-76).

Som nevnt er disse nå slått sammen til en ordning - avløserordning for husdyr- og veksthusprodusenter. Det gis i 1984 en refusjon på kr 400,- pr. dag, maksimalt kr 12.900,- pr. årsverk avgrenset til 2 årsverk pr. bruk.

For å legge forholdene til rette for at det i praksis skal være mulig å nytte seg av denne velferdsordningen, er det etablert flere ordninger: De ordninger som er godkjente, er følgende:

- Avløsering (2-8 brukere slår seg sammen og ansetter en fast vikar)
- Felles husdyrhold (samdrift)
- Felles beite (beitelag)
- Deltidsavløsning (brukeren nytter seg av flere avløserer)

- Fast tilsatte på bruket
- Familieavløsning (avløsere er barn, foreldre og andre i nære slektninger - ikke ektefelle)
- Naboavløsning (To naboer ordner seg slik at de kan avløse hverandre)
- Avløsergjeng (flere avløsere slår seg sammen og tar avløsning på oppdrag).

For å få refusjon må brukeren dokumentere utgifter til lønn, arbeidsgiveravgift og administrasjon ved avløserordningen.

I ordningen inngår også organisasjon i avløserlag. De forskjellige avløserformer i en krets, bygd eller kommune går sammen i et lag - en overbygging. Det gis kr 500,- pr. beregnet årsverk til slike lag. Formålet med laget er å få organisert lag, gi veiledning og bidra til rasjonell utnyttelse av ordningene.

Sjukepengeordningen. Da sjukelønnsordning kom i 1978 fikk lønns-mottakere full lønn fra 1. sjukedag, mens selvstendige næringsdrivende skulle få 65% av pensjonsgivende inntekt og 14 dagers karenstid.

For å få "sosiale likeverdige forhold" for bøndene, ble det etablert en refusjonsordning for leie av vikar ved sykdom ut over den ramme som gjelder for ferie og fritid. Ordningen gjelder fra 1. sjukedag. Samtidig ble det avtalefastlagt at yrkesutøverne i landbruket betaler samme premie til folketrygda som lønns-mottakerne.

Økonomisk katastrofehjelp ytes når avlingene slår feil eller at det er store tap av sau på beite. Det kreves en relativt stor egenandel av tapet før ordningen trer i kraft. Den økonomiske virkning må ha karakter av "katastrofe" for brukeren. Ordningene er etablert i form av et avlingsskadefond og fond for småfe.

5.3 Ansvar for praktiseringen av avtalen

Det er først og fremst avtalepartene som har ansvaret for praktiseringen av avtalen. De utformer regelverket for de ulike ordninger og generelt har de et overvåkningsansvar. På enkelte områder er det etablert styre og utvalg av partene, som har ansvar for praktiseringen. Eksempler på det har vi styre for LUF og avlingskadefondet.

Partene har imidlertid delegert mye av praktiseringen til andre organer.

De økonomiske organisasjonene har fått ansvaret for praktiseringen av prisordningene og prisbestemmelsene i avtalen. De har også ansvaret for fraktordninger og andre tiltak knyttet til produktene, som distriktstilleggene, kvalitetstillegg, o.l.

Landbrukstyrene i fylke og kommune administrere de spesielle ordninger som går direkte til den enkelte produsent: Etter hvert som det har blitt flere og flere slike ordninger, har forvaltningsarbeidet til disse organer blitt svært omfattende.

Omsetningsrådet har fått praktiseringsansvaret for tiltak som går til engrosleddene i omsetningen. Det gjelder både overfor samvirkeorganisasjonene og de private engrosledd. Markedsreguleringstiltak er et typisk eksempel, men også en rekke andre tiltak har kommet til i det seinere.

Statens Kornforretning har praktiseringsansvaret for korn og kraftfôr, likeså fraktordningene for kraftfôr og kunstgjødsel.

Som nevnt tidligere forhandler regjering gjennom et departement. Det har skiftet ned gjennom tidene. For tiden er Forbruker- og administrasjonsdepartementet som har forhandlingsansvaret. Derimot er det Landbruksdepartementet som har praktiseringsansvaret fra statens side.