

NOEN EMNER FRA LANDBRUKSPOLITIKKEN

av

Sigmund Borgan

Ås-NLH, 1974

ISBN 82-557-0015-3
LANDBRUKSBOKHANDELEN

F O R O R D

Fra lærerne i landbruksøkonomi ved Landbrukshøgskolens forberedende studieår har det vært satt fram ønske om å få en samlet framstilling av høvelig stoff for en første innføring i landbrukspolitiske emner. I dette heftet har jeg forsøkt å etterkomme dette ønsket. Det meste er skrevet på grunnlag av artikler, kompendier og notater som i de seinere år er brukt i undervisningen i landbrukspolitikk ved Norges landbrukshøgskole. Men det er også noe som er sitert temmelig ordrett fra innstillingen fra Jordbrukets avsetningskomité av 1956 og fra Norges landbruksvitenskapelige forskningsråds "Langtidsplan for landbruksforskningen" av 1973.

Det vil trolig både blant studentene og lærerne i det forberedende studieår være delte meninger om hvorvidt det er de viktigste ting i landbrukspolitikken som er behandlet i kompendiet. Noen vil kanskje sakne en del av det beskrivende og refererende stoffet som det er vanlig å ha med en god del av i elementære lærebøker, og som det er lett å gjøre til gjenstand for kunnskapsprøver i undervisningstiden og ved eksamen. Slikt stoff er med hensikt utelatt til fordel for stoff som jeg håper gir bedre øvelse i å se spørsmål som angår landbruksnæringene fra ulike synspunkter og under ulike forutsetninger.

På de timene som er avsatt for landbrukspolitiske emner i det forberedende studieår, er det trolig verken mulig eller hensiktsmessig å forelese alt i kompendiet. Det vil antakelig være mer nyttig om studentene tar seg tid til å lese gjennom hele heftet en gang eller to før stoffet behandles i klassen. Studentene kan da fra begynnelsen av peke ut de emnene som de mener det er grunn til å behandle og diskutere mer inngående.

Mye av stoffet tror jeg egner seg bra for klassediskusjoner. Studenter med ulike oppfatninger kan på den måten få anledning til å argumentere mot hverandre og gjerne da også med stoff fra andre fag i studieåret.

Valget av emner i kompendiet er gjort i samarbeid med
forskningsassistent Einar Fagerås. Jeg takker ham for
den gode hjelpen jeg på denne måten fikk til å komme
igang med skrivearbeidet.

Institutt for driftslære og landbruksøkonomi

ÅS-NLH, i januar 1974

Sigmund Borgan

I.	INNLEDNING	
	A. Forholdet mellom matproduksjon og befolkningsstørrelse	1
	B. Renaissance for Malthus	2
	C. Jordbrukets industrialisering og utviklingen i norsk jordbruk	5
	D. Produksjon og forbruk av jordbruksvarer i Norge	7
	E. Fra Norges landbruksvitenskapelige forskningsråds langtidsplan for landbruksforskningen av 1973	11
	F. Skogen	16
II.	LANDBRUKSPOLITISKE MÅLSETTINGER	
	A. Landbrukets samfunnsmessige oppgaver	19
	B. Et godt kjent sett av landbrukspolitiske målsettinger	20
	C. Målsettinger i norsk landbrukspolitikk i dag	24
	1. Rasjonaliserings- og inntektsmålsetting	24
	2. Produksjonsmålsetting - selvforsyningsmålsetting	24
	3. Målsetting om strukturrasjonalisering	25
	4. Mest mulig av produksjonen på våre nasjonale og reproduktive (selvfornyende) ressurser	28
	5. Målsetting om å bevare bosettingsmønsteret	29
	6. Minst mulig naturforurensninger fra landbruksproduksjonen	30
	7. Familieforetaket	32
	8. Landbruket som kulturfaktor	34
III.	GENERELT OM INNTEKTS- OG TILPASSINGSPROBLEMET I JORDBRUKET	
	A. Innledning	37
	B. Forholdet mellom behovet og produksjonen	37
	C. Enkelte forhold av særlig betydning for jordbrukets tilpassing	38
	D. Jordbrukets tilpassingsproblem under dagens forhold	43
IV.	FORHOLDET MELLOM KORN OG MELK I NORSK LANDBRUKSPOLITIKK	46
V.	DRIFTSØKONOMI OG LANDBRUKSPOLITIKK	51
VI.	JORDBRUKETS ØKONOMISKE "TREDMØLLE"	
	A. Innledning	54

B. Fra selvforsyningsjordbruk til spesialisert handelsjordbruk	55
C. Fra mangel på jordbruksvarer til overproduksjon, avsetningsvansker og prissammenbrudd	57
D. Landbrukøkonomiske og landbrukspolitiske feilslutninger	62
E. Litt "rådgiverfilosofi"	64
F. Jordbrukets næringsøkonomiske "tredemølle"	65
G. Markedsregulering	68

VII. RASJONALISERING OG INTERESSER

A. Innledning	71
B. Det offisielle effektivitetskravet til landbruket	72
C. Hvilke interesser ønsker å bevare illusjonen at vi gjør landbruket økonomisk sterkt ved effektivisering og rasjonalisering?	74

VIII. OM VÅRE LANDBRUKSPOLITISKE VIRKEMIDLER

A. Innledning	79
B. Hovedordninger i norsk landbrukspolitikk i dag ...	84
1. Import- og prispolitikk	84
2. Investeringsstøtte	88

INNLEDNING

Forholdet mellom matproduksjon og befolkningsstørrelse

Fra 1766 til 1834 levde det i England en mann som hette Thomas Robert Malthus. Han var prestelært, men er mest kjent av ettertiden som sosialøkonom. Som økonom er han også kalt en av de to respektable professorer av den bedrøvelige vitenskap. Den andre av de to var finansmannen David Ricardo (1772-1823).

Malthus' bedrøvelige vitenskap gikk ut på at størsteparten av menneskeheten alltid er dømt til å leve i sult og med mangelfull ernæring. Årsaken er at vår formeringsevne er større enn vår evne til å skaffe mat til alle som blir født.

Det som i ettertiden er kalt Mathus' lov, går ut på følgende: Hvis det ikke foregår en eller annen form for fødselkontroll, vil en befolkning øke sitt antall etter en geometrisk rekke. På et visst antall år vil befolkningen bli fordoblet, etter like mange år til vil den være firedoblet osv.

En normal fordoblingstid mente han kunne settes til 25 år. Etter 25 år ville altså en befolkning være fordoblet, etter 50 år firedoblet, etter 75 år åttedoblet og etter 100 år sekstendoblet.

For matproduksjonen ville imidlertid en slik økningshastighet være fullstendig umulig. Malthus mente selv det var absolutt urealistisk å regne med mer enn fordobling på de første 25 år, tredobling på 50 år, firedobling på 75 år osv.

	År null	år 25	år 50	år 75	år 100	osv.
Befolkning	1	2	4	8	16	"
Matproduksjon	1	2	3	4	5	"

Når han så disse to tallrekkene i sammenheng, måtte han slutte at befolkningen aldri kan øke så fort som den naturlige formeringsevnen tilsier. Det vil være fullstendig umulig å skaffe mat nok til alle, og derfor blir alltid befolkningstallet holdt i sjakk av sult og underernæring.

Etter Malthus' tid har landbruksforskningen og produksjonsteknikken i landbruket gjort kjempemessige framskritt. Vi har lært stadig å øke avkastningsevnen av jordbruksarealene, og vi har fått tekniske hjelpemidler som har gjort det mulig å

ta i bruk stadig mer arealer til produksjon av matvarer. Samtidig har fødselstallet blitt langt lavere enn Malthus mente var mulig.

Dette har fått mange, som bare har sett det som skjer på kort sikt, og i sine nærmeste omgivelser, til å mene at Malthus tok feil. Og vi har nå i temmelig lang tid blitt opplært til å tro at forskning og vitenskap, oppfinnelser og teknologi nok skal sørge for at matproduksjonen greier å holde følge med befolkningsøkningen. Til visse tider har til og med økonomer og politikere i den industrialiserte verden fryktet at det ble for få mennesker til å kjøpe og forbruke alt som kunne produseres. Derfor er det til denne tid ikke i noe industrialisert land eksempler på at politiske partier og myndigheter har gått inn for å påvirke folk til å redusere fødselstallet. Derimot har det motsatte ofte vært tilfelle. Økonomisk vekst og militærpolitisk styrke har vært satt opp som viktige politiske mål. Av hensyn til begge disse målene har det vært sett som ønskelig og nødvendig med størst mulig befolkningsvekst, både for å skaffe arbeidskraft til den ekspanderende økonomi og soldater til arméene.

B. Renessanse for Malthus

Samtidig som forskere, politikere, økonomer og bedriftsledere i den rike verden har ment det ikke var noen fare for at vi kunne bli flere mennesker enn det lett lar seg gjøre å skaffe materielt underhold, har andre kommet til den motsatte konklusjon. Etter at verdenskrigen 1939-45 var slutt, fikk vi De forente nasjoner (FN). En underavdeling av FN er De forente nasjoners organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) med hovedsete i Roma.

FAO fikk som sin viktigste oppgave å arbeide for bedre og tilfredsstillende ernæring for de store folkemassene i den fattige verden. Organisasjonen skaffet snart tilveie fyldestgjørende beviser for at "Malthus' lov" nok dessverre har sin fulle gyldighet for storparten av verdens folk og nasjoner fremdeles. Da det ble skaffet til veie opplysninger om folkemengdene i de verdensdelene som vi tidligere visste lite eller intet om, og hvor store fødselstallene er i verden som helhet, ble det

klart for alle, som er istand til å se de store sammenhengene, hvor umulig det er å øke matproduksjonen så raskt at hungerkatastrofer kan unngås.

Det er anslått at verdens befolkning 7000 år før Kristus var ca. 10 millioner. Det tok 2500 år å fordoble det antallet. I år 1965 bodde det 3 200 000 000 millioner mennesker på jorden. Dette antallet regnes det med vil bli fordoblet fram til tusenårsskiftet, hvis det ikke i mellomtiden blir hungerkatastrofer av mange ganger større omfang enn noen gang før i historien.

I India var befolkningsøkningen for 20 år siden, da landet ble selvstendig, ca. 6 millioner pr. år. Nå er økningen ca. 15 millioner pr. år, eller nær fire ganger hele Norges befolkning. Hvis ikke fødselstallet går kraftig ned, eller store menneskemengder sulter ihjel, vil folketallet i år 2000 være om lag en milliard. Det er dobbelt så mye som i dag.

Samtidig som forholdet mellom matproduksjon og befolkning i den fattige verden er blitt stadig forverret, har vi i den rike verden fått større og større overflodsproduksjon av så vel matvarer som en rekke andre materielle goder. Helt fra omkring 1930, med avbrudd under andre verdenskrigen har den vestlige, industrialiserte verdens matproduksjon stadig vært større enn behovet hos de mennesker som lever i våre land. Økningen i landbrukets produksjonskapasitet har således vært større enn økningen i folketallet.

Årsaken til dette har ikke så mye vært utvidelse av produksjonsarealene, som økningen i produksjon pr. arealenhet (arealproduktiviteten). Denne økningen skyldes bedre jordkultur, mer ytedyktige planteslag og husdyrraser, bruk av stadig økende mengder handelsgjødsel, nye midler til bekjempelse av ugras, skadedyr og plantesykdommer osv.

Dessuten har den vestlige verdens landbruk brukt mengdevis av fórmidler som er importert fra den fattige verden. I Norden er Danmark regnet som jordbrukslandet foran alle andre. Danmark regnes som en av de store flesk- og eggleverandere til den rike verdens husholdning. For å holde dette leveringsmaskineriet i gang, må Danmark importere store mengder korn og proteinkraftfór. Millioner av dekar åkerjord i Nord-Amerika, Afrika og Latin-Amerika er engasjert i disse leveringene.

Sammen med økningen i arealavkastningene i våre rike lands jordbruk, har det - særlig etter siste verdenskrigen - foregått en kolossal rask mekanisering av våre jordbruksnæringer. Menneske- og hestearbeid er supplert og erstattet med maskinarbeid. Dette har bevirket at jordbruket nå behøver mindre andeler av sin produksjon til underhold av sine egne mennesker og dyr. Dette har også vært med å øke de varemengdene som frambyes til salg og markedsføres.

Men det har også betydd at jordbruksproduksjonen er blitt mange ganger mer energikrevende enn den var før. Moderne, mekanisert og spesialisert jordbruk er fundert på bruk av stål og jordolje, mens tidligere tiders jordbruk var fundert på utnyttelse av planters og dyrs livsfunksjoner og menneskers og dyrs muskelpotensialitet. Vi har erstattet biologiske ressurser i de tidligere tiders jordbruk med geologiske lagerressurser i form av mineraler og metaller i våre gjødselemner og plantevernmidler, stål og andre metaller i våre maskiner, og jordolje til drift av maskinene.

Mens jordbruket før produserte på de ressursene som var i det området hvert enkelt bruk lå, ressurser som i det vesentligste var lokal arbeidskraft og lokale arealer, produserer dagens jordbruk i de rike land mest på ressurser som kommer fra andre næringssektorer og andre geografiske områder og land. Den utviklingen som ligger i denne omvandlingen av jordbruket, blir av noen kalt mekanisering, spesialisering eller rasjonalisering. Et bedre uttrykk er industrialisering, fordi denne utviklingen stadig har gjort jordbruket mer likt industrien. Industrien har jo til hensikt å foredle og bearbeide råstoffer som kjøpes utenfra, og med maskiner som også kjøpes utenfra.

På tross av at arealressursene for matproduksjon gjennom jordbrukets industrialisering er supplert med andre naturressurser, er det få i dag som tror på ubegrensede muligheter for økning i matproduksjonen i framtida. Med økt bruk av teknikk som øker arealproduktiviteten (f.eks. plantedyrking under glass, og med kunstig lys og varme) kan nok produksjonen pr. arealenhet økes enda mye mer. Men slik produksjonsøkning vil kreve kolossalt mye mer energi. Enda er det ingen som kan vise til annet enn spekulasjoner om hvordan disse energimengdene kan skaffes.

"Malthus' lov" er det derfor klokt å se som uttrykk for noe absolutt aktuelt og reelt også om vi innskrenker oss til å tenke på den framtidige matforsyning bare i den rike verden.

C. Jordbrukets industrialisering og utviklingen i norsk jordbruk

Økningen i tallet på traktorer kan vi ta som et uttrykk for hastigheten i landbrukets industrialiseringsprosess. Følgende oppstilling viser hvor mange traktorer vi hadde i Norge for noen år fram til nå:

1939	...	ca. 3000	traktorer
1949	...	" 10000	"
1959	...	" 55000	"
1969	...	" 110000	"
1973	...	" 120000	"

I samme tidsrommet er tallet på hester i landet redusert fra ca. 200 000 til ca. 30 000. Innsatsen av menneskers arbeid i jordbruksproduksjonen var i 1949 313 000 årsverk. Anslaget for 1973 er 144 000 årsverk. Fordi traktorene både er produsert av råstoffer av opprinnelse utenom jordbruket, og drives med energi som tilføres jordbruket utenfra, skjønner vi at det moderne industrialiserte jordbruk blir umulig å opprettholde hvis tilgangen på ressurser utenfra stanses.

På bakgrunn av dette er det naturlig å stille spørsmålet om det industrialiserte eller høyt mekaniserte jordbruk, som drives stadig mer på ressurser utenfra, og stadig mindre på lokal arbeidskraft og arealressurser, er bedre samfunnsøkonomisk enn et mindre industrialisert jordbruk. Vi kan f.eks. spørre om det er et høyt industrialisert eller et mindre industrialisert jordbruk som er best egnet til å sikre arbeidsplassene, bosettingen og en riktig ressourshusholdning i våre bygder. Vi kan spørre om det er det mer eller mindre industrialiserte jordbruk som er best egnet til å hindre folkeflyttingen fra utkantområdene til byene og pressområdene i et land. Vi kan også spørre om det er det høyt industrialiserte eller det mindre industrialiserte jordbruk som er best skikket til å sikre et lands forsyningssikkerhet med matvarer på noe lengre sikt.

Det er liten tvil om at dette er spørsmål som i dag opptar stadig flere mennesker, og som selvsagt alle er vesentlige landbrukspolitiske spørsmål.

En ting til som henger nær sammen med industrialiseringen av jordbruket, er nedgangen i tallet på bruksenheter. Statistikkene på dette feltet viser at tallet på jordbruk har hatt omtrent samme utviklingsforløp som tallet på anvendte årsverk i jordbruksproduksjonen. I oppstillingen nedenfor er gjengitt tallene for gardsbruk i Norge med minst 5 dekar jordbruksareal for noen år fra 1939 til i dag:

1939	...	214 378	bruk med minst 5 dekar jordbruksareal
1949	...	213 441	"
1959	...	198 315	"
1969	...	154 977	"
1973	...	125 031	"

Grunnen til denne raske nedgangen i tallet på jordbruk er at de mindre bruk ikke gir økonomisk underhold til en brukerfamilie i den økonomi vi etter hvert har fått. Under den lange høykonjunktur vi har hatt i andre næringssektorer etter 1945, har andre yrker kunnet betale langt mer til arbeidskraften enn den fikk ut av småjordbruket. Tusenvis av mindre jordbruk er også blitt rent for små til å kunne gi en tilfredsstillende utnytting av kapasiteten til de meget arbeidssparende maskiner som tilføres jordbruket fra andre sektorer av næringslivet.

Hastigheten i nedgangen i tallet på bruk har vært økende i tiden 1949 til 1973. I tiårsperioden 1949-59 "forsvant" i gjennomsnitt ved 2000 bruk pr. år. Fra 1959 til 1964 var tallet oppe i over 3600 pr. år, og i tiden 1964-69 ble det borte nærmere 6700 bruk pr. år. Statistikken for 1969 til 1973 viser at ytterligere 30000 bruk er nedlagt på disse fire årene. Gjennomsnittet pr. år er således økt også i denne perioden.

Hva blir det så til med jordbruksarealene på de nedlagte bruk? I perioden 1949-59 ble 70% av arealene - tilsvarende 378 000 dekar - lagt til andre bruk ved kjøp eller leie. I tiåret deretter ble bare halvparten - tilsvarende 720 000 dekar nyttet på denne måten. Nær en halv million dekar av arealene på nedlagte bruk ble liggende unyttet. 126 000 dekar ble utlagt til tomter, veier m.v.

Et annet trekk som tydelig kommer fram av den statistikken disse tallene er referert fra her, er at mest jord går ut av bruk i de mest typiske utkantområder. I 5-årsperioden 1964-69 ble således hele 73% av arealene på nedlagte bruk i Finnmark liggende ubrukt, mot bare 12-13 prosent i gode jordbruksfylker som Vestfold og Nord-Trøndelag.

En distrikts- eller lokalekonomisk effekt av denne utviklingen som vi ikke skal glemme, er den forandring den gir i den geografiske fordeling av de ulike produksjoner innen landet. Det sier seg selv at de "gode" jordbruksområdene - i betydningen de områder hvor jordbrukerne har de beste naturgitte og markeds-messige forhold for å gjøre seg privatekonomisk nytte av bruken av innkjøpte fôr- og gjødselmidler, maskiner og andre tekniske hjelpemidler - også kommer til å øke sine andeler av landets totalproduksjon av de forskjellige produkter. For å få markeder til produksjonsekningen i de "gode" områdene, må de områdene som har de dårligste vilkår redusere sine markedsandeler. Industrialiseringen av jordbruket virker således også på denne måten til å ta bort jordbruket som sysselsettings- og inntektsgrunnlag for den lokale befolkning i de mest typiske utkantområder.

D. Produksjon og forbruk av jordbruksvarer i Norge

Naturvilkåra for jordbruk i Norge passer best for grovfôr dyrking og husdyrhold. Av husdyra er det igjen drøvtyggerne (storfe, sau, geit og reinsdyr) som er best skikket til å utnytte vår planteproduksjon. Gris og fjørfe krever så konsentrert fôr at de ikke kan nytte særlig mye norsk grovfôr i sine rasjoner. De naturlige beitemene på udyrka areal er det bare drøvtyggerne som kan omforme til menneskemat.

For korndyrking er klima og andre naturgitte forhold dårlig i norsk jordbruk. Vi ligger på eller utenfor den nordlige dyrkingsgrensen for matkornslagene hvete og rug. I store deler av landet er det heller ikke mulig å ha årssikker dyrking av våre andre to kornarter bygg og havre. Nattefrost og for liten varmesum i veksttida hindrer utvikling og modning.

Av den totale norske planteproduksjon går bare små mengder direkte til folkemat. Av et totalforbruk av kornvarer, regnet

som mel, på 290 millioner kg pr. år nå i begynnelsen av 1970-årene, er det av Statens Ernæringsråd anslått at bare ca. 2 millioner kg kommer fra norsk korn. 99,5 prosent av melforbruket dekkes altså ved kornimport. Vårt forbruk av matpoteter har vanligvis vært fullt dekket av norsk produksjon. I tillegg er det brukt betydelige potetmengder til fôr. I de seinere år er imidlertid potetdyrkingen gått sterkt tilbake. I 1959 dyrket vi poteter på over en halv million dekar åkerjord. I 1972 var potetarealet kommet ned på ca. 290 000 dekar. Nå er potetproduksjonen så liten at det er nødvendig med import av matpoteter til visse årstider.

Av frukt og grønnsaker produserer vi vanligvis nok til dekning av behovet for de grovre grønnsakslag som gulrøtter og kvitkål. Av andre grønnsakslag og frukt, er det varierende import. Visse slag, som bananer, druer og citrusfrukter, har vi ingen produksjon av i Norge. Alt vi bruker av disse er importert. For tomater, epler og pærer har vi delvis full dekning av vårt innenlandske behov til visse årstider. Til andre årstider foregår det en betydelig import.

Regnet etter kaloriandelen i vår ernæring, spiller sukker og sukkerprodukter en meget stor rolle. Sukkerproduksjon har vi overhode ikke i Norge, og hele vårt forbruk dekkes ved import.

Vi er nå nær fire millioner mennesker i Norge. Hvis tilveksten i befolkningen blir den samme som nå i begynnelsen av 1970-årene, blir vi 30% flere ved tusenårsskiftet.

Hva spiser Ola Nordmann?

I tabellen er det gjengitt tall for årsforbruket av de ulike matvaregrupper i gjennomsnitt pr. innbygger i Norge i tidsperioden 1934-38 og i 1970.

Forbruk (engrosnivå) av matvarer pr. innbygger og år i Norge

	1934-38		1970	
	kg	% av kalori- forbruket	kg	% av kalori- forbruket
Kornprodukter som mel	119	36,5	69	22,7
Matpoteter	120	} 7,8	84	} 6,4
Potetmel	2,1		2,8	
Sukker, sirup og honning	37	11,4	41	14,9
Erter, nøtter og kakao	3,1	1,0	4,7	1,6
Grønnsaker	19	0,4	35	0,7
Frukt og bær	33	1,6	63	2,9
Kjøtt ekskl. svinekjøtt	22	2,9	23	3,3
Svinekjøtt	14	3,9	18	4,5
Innmat	2,1	0,2	2,5	0,3
Egg	7	0,9	10	1,3
Fisk (rå vekt)	} 41	} 2,2	43	} 2,8
Fisk (hermetisk)			5	
Helmelk	188	} 12,3	172	11,0
Fløte	-		7	2,1
Skummet melk	} 6,2	} 2,7	13,5	} 1,0
Kondensert melk			2,7	
Tørrmelk				
Ost	5,9		9,3	3,4
Smør	7,6	4,7	5,3	3,7
Margarin	23	14,2	19,5	13,8
Annet fett	-	-	5,0	3,6

Tabellen viser et par ting det er viktig å kjenne til. For det første ser vi at de store postene i den norske befolknings ernæring er planteproduktene av korn, poteter og sukker. Margarin er den fjerde store gruppen hva kaloriforsyningen angår. Margarinen produseres dels av vegetabilsk fett (plantefett) og delvis av animalsk fett (fett fra dyreriket). Melk og melkeprodukter er den femte store gruppen. Hva kaloriforsyningen angår er bidragene fra hver av produktgruppene kjøtt og fisk av mindre betydning. Likevel har vi nordmenn et meget høyt forbruk av animalsk protein sammenliknet med andre land i verden, og spesielt når vi sammenlikner oss med de fattige land, hvor det aller meste av matvareforbruket er planteprodukter.

Det andre vi merker oss særlig i tabellen, er den sterke nedgang vi har hatt i forbruket av kornprodukter og poteter fra før siste verdenskrigen. Nær 45% av kaloriforbruket før krigen var kornvarer og poteter. I 1970 var det under 30 prosent som skrev seg fra disse produktgruppene.

Totalt kaloriforbruk pr. person er redusert betraktelig over denne perioden. Før krigen var det ca. 3 200 kcal pr. år. Nå er det ca. 300 kcal mindre. Årsaken til dette er at folk nå ikke har så tungt kroppsarbeid som før, og derfor trenger mindre kalorier til muskelarbeid.

Vi merker oss også i tabellen, at det fra før krigen har vært en betydelig økning i forbruket av svinekjøtt og egg, mens forbruksekningen for de øvrige kjøttslag (hovedsakelig storfekjøtt og sauekjøtt) har vært liten.

Selvforsyningsgraden for kornprodukter i ernæringen var betydelig større før krigen enn nå. I 1934-38 dekket vi nær 20% av vårt forbruk av kornvarer med norsk produksjon. Som vi har nevnt før, bruker vi i dag nesten intet norskavlet korn direkte til mat.

Vår selvforsyning med husdyrprodukter er for de fleste produkters vedkommende fullstendig. Det vil si at den fra år til år varierer litt omkring 100%. Noen år er det behov for en viss suppleringsimport, andre år er det nødvendig med sporadisk eksport. Bare ett av hovedproduktene har skilt seg ut fra dette bildet, og det har vært melk. Gjennom nesten hele etterkrigstiden har vi hatt en betydelig overproduksjon av melk, som det har vært nødvendig å finne avsetning for ved eksport av smør og ost. Dette henger sammen med at vi her i landet har drevet en landbrukspolitikk som har gjort at kapasitetsekningen i husdyrproduksjonen til denne tid er blitt "kanalisert" til melkeproduksjonen. De prispolitiske ordningene for de andre husdyrproduktene har gjort det mulig å påvirke produsentene til å avpasse produksjonen slik at den stort sett er blitt like stor som den norske befolknings forbruk.

En selvforsyningsgrad beregnet på de produserte og markedsførte varemengder, skal vi imidlertid huske på er et dårlig mål på hvor godt jordbruket er skikket til å sikre vår befolkning til-

fredsstillende tilførsler av næringsmidler. I en fullstendig bedømmelse av selvforsyningsevnen (matvareberedskapen) måtte vi også ta hensyn til selvforsyningen med produksjonsmidler i vårt jordbruk. Denne selvforsyningen er blitt stadig mindre etter som jordbrukets industrialisering har gått videre. Som nevnt foran, betyr nemlig den at jordbruksproduksjonen foregår stadig mer på produksjonsmidler som importeres eller på råstoffer som importeres og bearbeides av den norske industri som forsyner jordbruket med produksjonsmidler.

E. Fra Norges landbruksvitenskapelige forskningsråds langtidsplan for landbruksforskningen av 1973

De problemene med vår matproduksjon og selvforsyning som hittil er nevnt, er tatt opp av Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd i den langtidsplan for landbruksforskningen som ble offentliggjort våren 1973. I dette avsnittet blir gjengitt hovedsynspunktene i langtidsplanen, slik de er formulert i planens sammendrag og konklusjoner:

"Den forskning som skal ha krav på allmenn støtte, må være nær knyttet til aktuelle spørsmål i samfunns- og næringslivet. NLVF har derfor lagt vekt på en diskusjon og vurdering av landbrukets oppgaver i samfunnet og forskningens plass i denne sammenheng:

Det er stort forbruk av naturressurser som ikke fornyes.
(Foran i innledningskapitlet er disse ressursene kalt "geologiske lagerressurser".)

Sterk teknologisk fremgang og økonomisk vekst vil lett fremme ekstraktiv næringsvirksomhet på bekostning av den reproduktive. Natur og nærmiljø forurenses, og man forbruker sterkt begrensede råstofflagre, som biologisk produksjon har lagt opp, til dels gjennom millioner av år. Sekundær- og tertiærnæringene ekspanderer, mens primærnæringene med sine sterke innslag av reproduksjon blir mekanisert, mindre personalkrevende og delvis nedbygd. Fremtredende industriland kanaliserer arbeidskraft og kapital fra primærproduksjon over til deler av næringslivet som antas å gi størst økonomisk utbytte. I nye sammenheng med denne utvikling oppstår en rekke sosiale problemer.

Offentlige myndigheter og andre instanser er opptatt av disse spørsmål og av forskningens plass i bildet.

Ernærings- og forsynings situasjonen i verden er bekymringsfull

I en målsettingsdiskusjon om landbruksforskningen er det særlig nærliggende å drøfte ernærings- og forsynings situasjonen og mulighetene for matproduksjon på norsk jord.

Ernærings situasjonen er en funksjon av to variable, matproduksjon og folkemengde. I utviklingslandene, med ca. 2/3 av jordens folkemengde, har store menneskegrupper utilstrekkelig eller uhensiktsmessig ernæring. Videre er den beste jorda i verden allerede tatt i bruk til matproduksjon, slik at investeringsnivået må økes betraktelig når nye arealer skal kultiveres. Med utgangspunkt i den bekymringsfulle ernærings situasjonen i dag og det forhold at verdens befolkning synes å ville øke like mye i de kommende 30-35 år som i hele menneskeslektens historie hittil, må det erkjennes at disse problemene representerer en av de største utfordringer menneskeheten har stått overfor.

Selvforsyningsgraden i Norge er lav

I vårt land er selvforsyningsgraden på kaloribasis gått ned i den senere tid og er nå ca. 42 prosent, hvorav 30 prosent fra landbruk og 12 prosent fra fiske. I forbindelse med jordbruks tellingen i 1969 ble det registrert 2,1 dekar dyrket jord pr. innbygger her i landet, og det er få land i verden som har så lite dyrket jord. En fremskriving av de senere års utvikling fører til at jordbruksarealet pr. innbygger vil være redusert med ytterligere 40 prosent i år 2000.

Matproduksjonen i økologisk sammenheng

Organiske stoffer fra planter og dyr er en forutsetning for menneskets eksistens. Selv om kjemikere er i stand til å fremstille organiske stoffer syntetisk, synes det å ligge langt inn i fremtiden - om det noen gang blir mulig - at kjemiske laboratorier kan erstatte de grønne planters produksjon. Eventuelle kjemiske synteseprosesser vil dessuten være meget energikrevende, og energiressursene er også begrensede.

I Norge og andre industriland er det en økning i forbruket av animalske produkter, mens menneskene i utviklingslandene i over-

veiende grad er henvist til vegetabilsk kost. Når plantene for-
edles gjennom husdyr før produktene brukes som menneskeføde,
blir det en sterkt redusert kalorimengde som kan nyttes til
humanernæring.

Norsk landbruk har vært tillagt flere funksjoner opp gjennom
tidene, og med vekslende styrke, men matproduksjonen har alltid
inntatt en sentral plass. De forsyningsmessige sider er også
sterkt fremhevet i den siste stortingsmelding om landbrukspoli-
tikken (1963-64). Her er det skissert en produksjonsmålsetting
som tar sikte på å dekke det innenlandske behovet for en rekke
viktige matvarer.

Norsk planteproduksjon hevder seg bra i global sammenheng

I hvilken grad denne produksjonsmålsetting kan følges opp er et
sentralt spørsmål. Naturgrunnet for planteproduksjon er for-
holdsvis godt i Norge, forutsatt at vi velger de planter som pas-
ser under våre forhold. Avlingene for de jordbruksvekster vi
kan dyrke, ligger om lag midt mellom verdensgjennomsnittet og
de mest produktive områder. I europeisk sammenheng er avlingene
i Norge fullt på høyde med middelet.

Når de norske avlingene hevder seg så bra til tross for den
korte veksttiden, skyldes det at tørke og for høy temperatur re-
duserer avlingene i store deler av verden. Vår korte veksttid
med jevnt over lav temperatur og stor spredning av arealene sam-
menlignet med de store jordbruksområder i verden, gjør også våre
kulturvekster mindre utsatt for plantesykdommer og skadedyr.
Dessuten driver vi en intensiv jord- og plantekultur.

Vi har store marginale produksjonsarealer

Med utgangspunkt i de vekster som er under vanlig dyrking i dag,
er det imidlertid store arealer som bare er skikket til fórveks-
ter. Videre er det en stor del av Norges landareal som ligger
utenfor det temperaturområde hvor plantedyrking kan foregå i
landbruksmessig betydning. Det er en lang grensesone der valget
av kulturvekster er svært begrenset. Denne sone er ikke fast-
lagt en gang for alle, men blir i betydelig grad påvirket av det
teknologiske nivå. Det er også et politisk spørsmål hvor gren-
sene for økonomisk planteproduksjon skal gå.

Bevisst innsats nødvendig for å vedlikeholde og styrke vår selvforsyning av mat

Uten en bevisst innsats for å styrke matproduksjonen, er det fare for at vår selvforsyningsgrad vil avta i tiden framover. Det vil være lite realistisk å ta sikte på at Norge skal bli selvforsynt med mat, men ved en bevisst disponering av våre naturressurser i en vel tilpasset planteproduksjon, er det mulig både å vedlikeholde og styrke vår selvforsyning. I de nærmeste år er det rimelig å sikte mot en begrensning i kraftfôrimporten. På lengre sikt kan det i større grad bli aktuelt å dyrke planter som nyttes direkte til menneskeføde uten foredling gjennom husdyr.

Også nødvendig med bevisst innsats for å skaffe mer skogsvirke

Skogen utgjør en viktig del av den biologiske produksjon og må derfor tillegges betydelig vekt i ressursdiskusjonen. Mye tyder på at vi ikke kan få importert så store kvanta skogsvirke i fremtiden som tilfellet har vært i de senere år. Dette kan blant annet føre til nedleggelse av bedrifter på grunn av virkesmangel, dersom det ikke lykkes å øke avvirkingen på kort sikt og skogproduksjonen på lengre sikt. Mulighetene for økt virkestilgang fra norsk skogbruk er imidlertid til stede. Avvirkingen har i flere år ligget en god del under tilveksten, og den skogbærende marks produksjonskapasitet er på langt nær utnyttet.

Økt produktivitet i et samfunnsmessig perspektiv

Ny teknologi som antas å øke produktiviteten, bør ikke tas i bruk i vid skala før konsekvensene av den og alternative løsninger så langt mulig er vurdert. Man bør unngå å anvende teknologi som bare flytter eller skaper nye problemer. Derfor må landbruksforskningen medvirke til helhetsløsninger i et samfunnsmessig perspektiv.

Stor vekt på kvalitet

Målsettingen for landbruksforskningen hittil har i stor grad vært å øke produksjonen kvantitativt. Selv om dette vil gjelde fortsatt i vårt land, kan vi vente en utvikling hvor interes-

sene og mulighetene til forbrukerne i større grad blir konsentrert om kvalitet. Imidlertid vil kvalitetskravene for en stor del veksle i takt med forsyningsforholdene. Kravet om kvalitet gjelder både de produkter landbruket tilbyr, den innflytelse denne næring har på våre fysiske omgivelser, og det miljø-dyrene lever under. Landbruksforskningen må legge størst vekt på de objektive kvalitetskrav, men det vil også være oppgaver der kvalitetskravene må vurderes subjektivt.

Naturressursene i et langsiktig perspektiv

Landbruket er en arealkrevende næring. Samtidig har næringen som forvalter store landarealer med dyrket jord, skog, vassdrag og fjell et ansvar for at disse verdier ikke forringes. I og med at arealene er gitt, kommer landbruket i en spesiell stilling i dagens pressituasjon.

Jord- og klimafaktorene er de viktigste naturgitte forutsetninger for landbrukets lokalisering og utvikling. Plante- og dyrelivet må i sin tur tilpasses disse faktorer. Disse avhengighetsforhold må klarlegges best mulig med tanke på en formålstjenlig utnyttelse av våre arealer. Dette er spørsmål som landbruksforskningen har arbeidet med, og som det må satses langt mer på. Denne forskningsvirksomhet må ikke bare ha kortsiktige næringsøkonomiske mål. Også et langsiktig perspektiv ut fra samfunnsmessige betraktninger må legges til grunn.

Bekjempelse av forurensninger fra landbruket og andre aktiviteter

I tidligere tider foregikk kultiveringen i landbruket på en slik måte at balansen i naturen stort sett ble opprettholdt. Nyere teknologi i landbruket har forårsaket forurensninger og skapt avfallsproblemer også i denne næringen. Landbruksforskningen har vært opptatt av disse spørsmål en tid, men det står igjen mange problemer å løse.

Landbruksforskningen må i stigende grad konsentrere seg om skadevirkninger av miljømessig art som påføres landbruket fra samfunnet for øvrig. Dette kan dreie seg om forurensninger, eksempelvis fra industri, samferdselssystemet eller radioaktivt nedfall. Befolkningsmessige, økonomiske og politiske påvirkninger som fremtvinger nye, ensidige og vanskelig balanserbare driftsformer

og omdisponering av jordarealer må landbruksforskningen også interessere seg for.

Distriktsutbygging

Menimot halvparten av dem som bor i spredtbygde strøk her i landet, har sitt inntektsgrunnlag i landbruk og fiske. Når primærnæringene rasjonaliseres og/eller nedbygges, får man nedgang i folketallet med de konsekvenser det har for lokalsamfunnet i utkantstrøk. Dersom samfunnets målsetting er å opprettholde levedyktige utkantbygder, er det en viktig oppgave for landbruksforskningen å bedre disse bygders produksjonsmuligheter. Samtidig må landbruksforskningen bidra til å klarlegge hele den problematikken som reiser seg i forbindelse med å opprettholde et levedyktig utkant-Norge." Så langt langtidsplanen for landbruksforskningen.

F. Skogen

Fra naturens side er Norge mye mer et skogland enn et jordbruksland. Mens vi bare har 8 - 10 000 km² jordbruksareal i landet, dekkes sju ganger så stort areal av produktiv skog.

Før industrialiseringen satte inn i vår økonomi, var imidlertid skogen stort sett verdiløs. Folk kunne jo ikke leve av tre direkte. Skogbruk kunne derfor ikke bli en næringsgrein av nevneverdig betydning før teknikken og handelsøkonomien gjorde den til en råstoffkilde for foredlings- og eksportindustri.

Til forskjell fra mange andre land i den industrialiserte del av verden, eies det meste av den produktive skogen i Norge av bønder. Et vanlig norsk gårdsbruk i innlandet er således et kombinasjonsbruk hvor det stedeagne og naturgitte ressursgrunnlag både er jordbruksarealer og skog.

Kombinasjonen jordbruk-skogbruk har også vært god under våre forhold. Så lenge skogen bare ble høstet og ikke kultivert, kunne jo det meste av skogsarbeidet foregå i de årstidene da det var lite å gjøre i jordbruket. De samme mennesker kunne være jordbruksprodusenter i sommerhalvåret og skogsarbeidere om vinteren. På den måten ble den stedeagne arbeidskraften i bygdene jevnere sysselsatt i produktivt arbeid. Det samme gjaldt for arbeidshestene, som gikk i onne-

arbeidet i jordbruket om sommeren og drog fram tømmer om vinteren. Den totale arbeidsproduktiviteten i en bygd ble selvsagt på denne måten langt større enn dersom jordbruk og skogbruk hadde vært atskilt og hver for seg spesialiserte yrker.

Industrialiseringen har imidlertid også omformet skogbruket fra en meget arbeidsintensiv til en meget kapitalintensiv grein av landbruket. Arbeidskraft er erstattet med maskiner enda mer i skogen enn i jordbruket. Mens det ble regnet med at avvirkingen av 1 m³ tømmer før krigen trengte et dagsverk av en øvd skogsarbeider, er det i dag mange skogeiendommer som har en avvirking på 5 m³ pr. dagsverk.

Den mekaniseringen i skogbruket som dette forteller om, har vært driftsøkonomisk lønnsom for skogeierene. Men samtidig har den tatt vekk sysselsettingen for tusener av årsverk arbeid i våre bygder. Denne sysselsettingen er for en betydelig del overført til de fabrikkene i utland og innland som produserer avvirkningsmaskinene.

Den totale årlige avvirking i våre skoger har i tidsrommet 1961 - 1971 vært ca. 8,8 millioner m³. Den virkelige tilvekst mente Skogkommisjonen av 1951, ligger på ca. 13,2 millioner m³. Med "teoretisk" riktig utnyttelse av skogarealene (riktig aldersfordeling av skogen på de ulike boniteter osv.) mente Skogkommisjonen at den årlige tilvekst på de skogarealer vi hadde i begynnelsen av 1950-årene, kunne bringes opp i 19,8 millioner m³. Ved skogreising på egnet utmark ble det anslått at den årlige tilvekst i Norges skoger kunne komme opp i ca. 24 millioner m³. Det er således lenge igjen før vi tar ut av skogene de virksomengder det er mulig å ta ut uten å redusere framtidsmulighetene for avvirking.

På bakgrunn av dette kan vi spørre etter årsakene til at ikke de naturressursene skogen representerer i våre bygder blir bedre utnyttet. Om vi regner bare med den aktuelle tilvekst på 13,2 millioner m³ som vi kan anta skogene har i den tilstand de nå er i, har vi jo en underavvirking på ca. 13,2 - 8,8 millioner m³ eller ca. en tredel av årstilveksten.

Årsakene til denne underavvirkingen er mange. En av dem er at tømmerprisene har vært for lave til å dekke avvirkningskostnadene i en del områder. Dessuten har mange skogeiere inntekter fra annen næringsvirksomhet og ser på skogen som en "forsikring" eller "spare-

bøsse", som de kan bruke dersom de skulle trenge penger. Skog-eierens inntekter fra skogen beskattes etter et gjennomsnitt av siste 5 år. Dette fører til en "etterslepingsseffekt", slik at inntektene fra ett år er med på å danne grunnlag for skatteberegningen i 5 år framover. Ved sviktende konjunkturer og prisfall på tømmeret vil skatten for skogeieren på denne måten kunne bli uforholdsmessig stor, og dette må vi regne med har virket "avvirkningsdempende".

Når vi diskuterer skogen i landbrukspolitisk og distriktøkonomisk sammenheng, ser vi at det ^{her}/ligger svære unyttede naturressurser. Dersom disse kunne gjøres lønnsomme å utnytte for eieren, ville sysselsettingen og den lokale økonomi i våre bygder kunne styrkes.

Fra skogbruket har vi i de seinere år fått begrepet nullområder som navn på skogarealer som det ikke er privatøkonomisk regnings-svarende for skogeierne å avvirke tilveksten på. Nullområdene er skapt av økningene i arbeidskostnadene i skogen. For å føre null-områdene tilbake til områder det er regningssvarende å drive, har det vært anbefalt å erstatte den kostbare arbeidskraft med mindre kostbare maskiner.

Mekaniseringen og industrialiseringen av skogbruket, er således drevet fram av mangel på mennesker som er villige til å arbeide i skogen for den godtgjørelse drifta er istand til å gi arbeidskraften etter at skog-eierens andre kostnader er dekket.

Mekaniseringen i skogbruket er støttet på forskjellige måter av det offentlige. Blant annet bevilges det over statsbudsjettet betydelige beløp for tilskott til bygging av skogsveier som gjør det mulig å gjøre både selve avvirkningen og tømmertransporten stadig mer maskinell. I 1973 ble det bevilget 15 millioner kroner til dette formålet.

II. LANDBRUKSPOLITISKE MÅLSETTINGER

A. Landbrukets samfunnsmessige oppgaver

I et fagområde som vi kaller landbrukspolitikk, må noe av det viktigste være å skaffe oversikter over de oppgavene landbruket tillegges i et samfunn, og å gi kunnskaper om hvilke typer politiske virkemidler som kan eller må brukes for at landbruket skal fylle sine samfunnsoppgaver på "beste måte". Anførselstegn er her satt for å gjøre oppmerksom på at vi har å gjøre med en uttryksmåte som er temmelig ubestemt inntil vi har fattet vedtak om hva oppgavene mer konkret skal gå ut på.

Det finnes aldri et objektivt svar på hvilke oppgaver landbruket skal tillegges i et samfunn. Forskjellige mennesker og ulike politiske ideologier vil være meget uenige om dette spørsmålet.

Vi kan kort nevne noen oppgaver som vi kan tenke oss landbruket kan tillegges.

1. Forsyningsoppgaven - skaffe befolkningen matvarer
2. Skaffe matvarer så billig som mulig
3. Gi landbruksbefolkningen like gode økonomiske og sosiale levevilkår som andre grupper
4. Hjelp til å opprettholde bosettinga i utkantbygdene
5. Hindre at ressurser blir verdiløse for samfunnet
6. Sysselsette en viss befolkning
7. Ta vare på kulturverdier
8. Gjøre bygdene trivelige for by- og tettstedsbefolkningen

Slik kunne vi fortsette. Oppgavene som landbruket tillegges uttrykker vi vanligvis i politiske målsettinger.

Litt mer konkret kan vi begynne å sette opp en liste over målsettinger som samfunnets politiske myndigheter sier de skal forme landbrukspolitikken etter. I en slik målsettingsdrøfting er det kanskje også noe lettere å få klarere fram hvilke svære konflikter vi finner i våre vanlige landbrukspolitiske systemer. Vi skal i dette kapitlet forsøke å få avdekket noen av de mest fundamentale konfliktene.

B. Et godt kjent sett av landbrukspolitiske målsettinger

Et sett av landbrukspolitiske målsettinger som i seinere tid har vært mye framme i debatten, er målsettingen for Det Europeiske Økonomiske Fellesskaps (EF's) jordbruk. Disse finner vi i Roma-traktatens artikkel 39.

Artikkelen lyder slik i den norske oversettelsen:

1. Den felles landbrukspolitikk har til formål:

- a) å øke produktiviteten i landbruket ved å fremme tekniske fremskritt, ved å sikre både en rasjonell utvikling av landbruksproduksjonen og ved en optimal utnyttelse av produksjonsfaktorene, særlig arbeidskraften,
- b) å sikre på denne måten landbruksbefolkningen en rimelig levestandard, særlig ved økning av den individuelle inntekt til de personer som er sysselsatt i landbruket,
- c) å stabilisere markedene,
- d) å garantere sikre tilførsler,
- e) å sikre rimelige priser ved leveranser til forbrukerne.

2. Ved utformingen av den felles landbrukspolitikk og de spesielle fremgangsmåter som denne kan innebære, skal det tas hensyn til:

- a) landbruksnæringens særlige karakter som følger av landbrukets sosiale struktur og den strukturelle og naturgitte forskjell mellom de forskjellige landbruksområder,
- b) nødvendigheten av å gjennomføre den ønskelige tilpassing gradvis,
- c) den kjensgjerning at landbruket i medlemsstatene utgjør en sektor som er nær knyttet til økonomien som helhet.

Del 1 i denne formålsartikkelen inneholder:

- 1) en driftsøkonomisk rasjonaliserings- eller effektivitetsmålsetting, knyttet sammen med en inntektsmålsetting for jordbruksprodusentene,
- 2) en målsetting om markedsstabilisering og sikre forsyninger og
- 3) en målsetting om at forbrukerne skal sikres jordbruksvarer til rimelige priser.

En forklaring av hvordan disse målsettingene er mulige å kombinere med hverandre, og de konsekvenser dette får for tallet på sysselsatte i jordbruket og størrelsen på det jordbruksareal som kan være

i bruk, kan vi skaffe oss nokså enkelt ved å eksemplifisere. Utgangspunktet kan vi da ta i punktet om markedsstabilisering.

For å forenkle kan vi tenke oss at vi har et jordbruk som består av bare to gårder, og at de to alene skal skaffe en befolkning på 500 mennesker den melka de behøver. Vi antar at hver person trenger 200 l melk årlig til konsummelk, smør og ost.

Til sammen trengs det da 100 000 l melk fra de to gårdene. Dette er da gårdenes melkemarked. Har begge gårdene kyr med gjennomsnittsavdrått 2500 l kan de til sammen ha 40 kyr. Vi antar at begge gårdene er like store og likeverdige på andre måter, slik at de hver kan ha 20 kyr.

To og et halvt tusen l melk kan ei ku produsere på det fóret som avles på gården. En gård med en slik storfebesetning antar vi gir sysselsetting for to fulle årsverk.

Hvis nå den ene av gårdbrukerne ikke lenger er tilfreds med de kyrne som melker 2500 liter, og skifter disse ut med en rase som melker dobbelt så mye, forandres situasjonen for begge brukerne. De nye kyrne kan for det første ikke produsere 5000 l melk uten tilleggsfór som må kjøpes utenfra. Anta at det fóret som kjøpes øker det totale fórfórbruk 50 prosent. Den bonden som har skaffet seg nye dyr får da 100 prosent økning i melkeproduksjonen med 50 prosent økning i fórfórbruket. Hvis han kan gjøre dette uten å måtte øke arbeidsinnsatsen på gården og uten andre tillegg i sine andre kostnader, ser vi at han ut fra en øyeblikkelig driftsøkonomisk kalkulasjon vil øke sin bruttiinntekt mer enn økningen i kostnadene.

Hva denne bonden nå har gjort, er i full overensstemmelse med punkt a) og b) i første del av artikkel 39 i Romatraktaten. Han har gjort et produksjonsteknisk framskritt, som har gitt han både en bedre utnyttelse av sine produksjonsfaktorer, og han har på denne måten fått en større individuell inntekt.

Men hva kan vi si om stabiliteten i melkemarkedet? Jo, fordi det ikke har skjedd en økning i tallet på mennesker som de to gårdene skal forsyne med melk, blir det nå produsert 50 000 liter melk mer enn markedsdekning. Den bonden som har rasjonalisert og effektivisert sin melkeproduksjon, har altså samtidig sørget for å

lage en overproduksjon som vil skape et forferdelig prisfall for begge bøndene dersom det ikke fjernes fra markedet.

Med dette er vi over på det som vi mener med markedsregulering. Vi kan nemlig nå tenke oss at en eller annen myndighet oppdager hvor galt det gikk med disse to bøndene, og finner at de trenger hjelp for at ikke begge skal måtte slutte produksjonen fordi den ikke gir noe å leve av. Det enkleste for bøndene i en slik situasjon er det om myndigheten - "staten" kjøper opp overskuddet, og selger det andre steder hvor det måtte finnes noen som vil kjøpe det. På denne måten kan således markedet stabiliseres.

Men så må vi straks merke oss at hvis det ikke er mulig å få solgt et slikt overskudd noen steder til like gode priser som bøndene får i sitt "hjemmemarked", så koster det penger å drive denne slags markedsregulering. Hvis "staten" skal bære disse kostnadene, betyr det at den må ta inn pengene gjennom skattleggingen av sine borgere. Jo større et produksjonsoverskudd hos bøndene er, jo mer penger kreves det til markedsreguleringen, og jo mer må andre mennesker i samfunnet betale for at bøndene skal kunne drive en overproduksjon driftsøkonomisk lønnsomt.

I en virkelig stat er selvsagt dette ikke så populært. Når folk flest oppdager at de er med og betaler for en overproduksjon som det er vanlig å eksportere til langt lavere priser enn de skattebetalerne selv må betale for de samme varene, er det intet å undres over at de protesterer.

Derfor er det alltid begrenset hvor langt en politisk myndighet kan bruke penger til slik markedsregulering, og derfor vil også myndighetene stadig være på leting etter midler som kan begrense overproduksjonen til det minst mulige.

Hvilken mulighet er det så som i vårt eksempel byr seg særlig klart fram? Hvis alle er enige om at den bonden som økte melkeproduksjonen til det dobbelte ved rasebytte og kraftfórkjøp har gjort det samfunnsmessig riktige, er det klart at vi ikke kan pålegge han å redusere sin produksjon igjen. Det vil jo være "å skru utviklingen tilbake". Derfor er det bare en aktuell løsning, og det er å få den andre bonden til å slutte å produsere melk. Hvis det lykkes, blir jo balansen mellom produksjon og marked

gjenopprettet. På den måten greier vi både å realisere den målsettingen som sier at vi skal øke produktiviteten for på den måten å gi en større individuell inntekt til den som effektiviserer og rasjonaliserer, og vi greier å opprettholde et stabilt marked.

Det kinkige spørsmål som gjenstår er imidlertid hva vi så vil gjøre med den bonden og den gården som ikke lenger kan drive sin melkeproduksjon. I etterkrigstidens landbrukspolitik har vi, som nevnt foran, for en del greidd å løse denne slags problemer med "kanaliseringspolitikken". Ved å tilby en høy pris på korn, har vi fått bøndene i de beste jordbruksområder i landet til å slakte kyrne. På den måten har vi greidd å holde en noenlunde balanse mellom melkeproduksjon og innenlandsk melkemarked til tross for den kolossale økningen i melkeavdrått pr. ku.

I andre land, hvor produksjonen av så å si alle jordbruksvarer er blitt større enn avsetningsmulighetene, har situasjonen vært atskillig verre. Der har produktivets- og effektivitetøkningen gjort hundretusener og millioner bønder overflødige i sine yrker, den har også tvunget massevis av tidligere produksjonsarealer ut av produksjon.

Denne utviklingen regnes det mange steder sikkert med skal og må fortsette. Den nåværende landbruksminister i USA, Earl Butz, er sitert slik i en artikkel i et amerikansk tidsskrift i 1973:

"Når jeg sier at vi i 1980 vil ha en million færre gårdbrukere, betyr det ikke at jeg ønsker en slik utvikling. Jeg bare sier fra om hva som kommer til å skje. Jeg tror det er uunngåelig."

Fra vår verdensdel kjenner vi til "Mansholtplanen" av desember 1968, som satte opp et program for hvordan EF skulle kunne oppfylle punktene i første del av artikkel 39 i Romatraktaten. Konklusjonen der var at det ville være nødvendig å redusere tallet på årsverk i jordbruksproduksjonen til det halve - fra 10 til 5 millioner fra 1970 til 1980. Samtidig ville det være nødvendig å redusere de daværende EF-lands samlede jordbruksareal med 50 millioner dekar.

Av slike betraktninger som de vi her har foretatt, kommer vi til følgende konklusjon: Hvis vi til enhver tid skal sørge for å få den mest effektive og produktive teknikk tatt i bruk i jordbruket, må vi - for ikke å komme i strid med målsettingen om stabile jord-

bruksvaremarkeder - sørge for å regulere produksjonskapasiteten så den ikke blir større enn avsetningsmulighetene for produktene. Dette kan gjøres ved å redusere arbeidsinnsatsen i jordbruket og ved å ta jordbruksarealer ut av produksjon.

Av dette skjønner vi selvsagt at hvis vi skal ha raskest mulige tekniske framskritt som den første og viktigste landbrukspolitiske målsetting, samtidig som vi ikke skal skape overproduksjon, må det sørges for at tallet på bruk og produsenter og størrelsen på de totale jordbruksarealer reduseres i takt med de tekniske framskritt. Av denne slags landbrukspolitikk følger det at overflødige bønder og jordbruksarealer blir en helt normal ting, og at jordbruket etter hvert må bli en næring for bare de driftsøkonomisk flinkeste bøndene. For det er jo de som best greier å gjøre seg privatøkonomisk nytte av de tekniske framskritt.

Del 2 av Romatraktatens artikkel 39, kan vi ikke ta som stort mer enn en oppfordring til landbrukspolitikken om å fare en smule varsomt fram i arbeidet for fortsatt mekanisering og effektivisering av jordbruksnæringen. Trolig er punkt b), som minner om "nødvendigheten av å gjennomføre den ønskede tilpassing gradvis" her det viktigste. For hvis de tekniske framskritt går altfor fort, vil det jo kunne bli meget vanskelig å finne noe annet å bruke de bøndene til som mekaniseringen og industrialiseringen gjør overflødig.

C. Målsettinger i norsk landbrukspolitikk i dag

1. Rasjonaliserings- og inntektsmålsetting

I norsk landbrukspolitikk har vi en kombinert teknisk framskrittsmålsetting og inntektsmålsetting som likner svært på den i de to første punktene i artikkel 39 i Romatraktaten. Den sier at i norsk jordbruk skal et årsverk arbeid fullt sysselsatt i produksjon som drives teknisk rasjonelt, ha krav på samme arbeidsgodtgjørelse som er årsverk arbeid anvendt i rasjonelt drevet industri.

2. Produksjonsmålsetting - selvforsyningsmålsetting

Det er liten tvil om at det vi kaller produksjonsmålsettingen i norsk landbrukspolitikk står meget sentralt. Den går i korthet ut på at vårt eget lands jordbruk skal gjøre oss helt selvforsynte med husdyrprodukter, og selvforsynt så langt det er mulig med

planteprodukter direkte til mat. Produksjon ut over disse mengdene, er uønsket fordi det bare gir oss overskudd som må fjernes ved markedsregulerende tiltak. Denne produksjonsmålsettingen er selv-sagt en god parallell til den i Romatraktaten som kalles "å stabilisere markedene".

Denne norske produksjonsmålsettingen, som skriver seg fra tiden like etter slutten på siste verdenskrigen i 1945, hadde også opprinnelig med en klar uttalelse om at husdyrproduksjonen i landet i størst mulig utstrekning skal foregå på norskproduserte fôrmidler.

Det de politiske myndigheter prøvde å formulere i produksjonsmålsettingen, var i grunnen to samfunnsmessige hovedønsker hva jordbruket angår. For det ene ville de på denne måten si at det ikke er ansett samfunnsmessig ønskelig med så stor produksjon av noe jordbruksprodukt her i landet at det blir nevneverdige overskudd ut over innenlandsk selvforsyning. Ut fra dette setter produksjonsmålsettingen "tak" for produksjonsøkningen i alle jordbruksproduksjonene. Full selvforsyning blir de maksimale mengder som ønskes produsert av hvert enkelt produkt.

For det andre er produksjonsmålsettingen uttrykk for et ønske om størst mulig selvforsyning med matvarer. Det er det samme som minst mulig avhengighet av matvareimport.

Når det gjelder selvforsyningen med produksjonsmidler, ble dette tatt med for foretts vedkommende. Andre produksjonsmidler som gjødsel, redskaper og maskiner, midler til bekjempelse av ugras og plantesykdommer, var imidlertid ikke tatt med i denne selvbergingsvurderingen. Og det skjønner vi også måtte blitt mer problematisk, all den stund myndighetene på samme tid gikk helhjetert inn for å mekanisere, effektivisere og rasjonalisere jordbruksnæringen ved innføring av stadig mer arbeids- og arealsparende produksjonsteknikk.

3. Målsetting om strukturrasjonalisering

Ønskeligheten av å forandre bruksstrukturen i landbruket, kan vi se som et resultat av utviklingen mot et stadig mer industrialisert jord- og skogbruk. Sammenhengen er enkel: Når vi innfører mer og større maskiner og andre tekniske hjelpemidler, kan en person i produksjonen rekke over større arealer enn før med jordarbeiding, dyrking og høsting. Det skaper undersysselsetting av fast arbeidskraft på brukene, og for å skaffe mer areal å bruke maskinene

og arbeidet på, er det nødvendig å øke arealstørrelsen på hver eiendom. Som eksempel på dette kan vi bruke innføringen av skurtreskeren i kornproduksjonen. Skal en skurtresker kunne brukes et rimelig antall timer i året, må den ha mye større arealer å arbeide på enn en selvbinder, som var den vanlige høstemaskinen for korn helt til etter siste verdenskrigen. Et annet godt eksempel er innføringen av rørmelkesystemer og melketank i melkeproduksjonen. Med disse innretningene kan en person stelle mange flere kyr enn en som arbeider med mindre arbeidsproduktiv teknikk.

Med ordet strukturrasjonalisering - noen kaller det også "ytre" rasjonalisering, er det tilpassingen av størrelsen på eiendommene og produksjonsenheten vi egentlig tenker på. Ting som faller under strukturrasjonalisering, blir således utvidelse av bruksstørrelsene ved nydyrking og sammenslåing av tidligere bruksenheter. Dette blir gjort for å gi arbeidskraften i landbruksnæringene like mye sysselsetting som den hadde på mindre enheter som ble drevet med mindre arbeidsproduktiv teknikk.

Grunnlaget for landbruksetatenes og landbruksadministrasjonenes tiltak for å fremme strukturrasjonaliseringen, er gitt i Jordloven av 1955. Formålsparagrafen i Jordloven lyder slik:

"Denne lov har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til, kan bli nytta på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i jordbruket.

For å fremja dette føremålet kan staten hjelpe til med å skaffe jord, beitemark, skog og annan grunn og rettar

- a) til reising av nye bruk som er store nok til å gje eigaren og huslyden hans trygge økonomiske kår,
- b) til utviding av eldre bruk så dei kan nå dette målet i eitt eller fleire steg.

Der arbeidstilhøva eller andre tilhøve gjer det ynskjeleg, kan staten like vel hjelpe til med å reise mindre bruk og utvide små bruk."

Det viktigste hjelpemiddel landbruksmyndighetene har fått i Jordloven, for å oppfylle lovens formål, er statens forkjøpsrett til jord som kommer på salg. Jord som på denne måten kjøpes av det

- 7 -

offentlige, skal først og fremst brukes som tilleggsjord til nabobruk som etter brukerens og landbruksmyndighetenes vurderinger er for små til å gi rimelig sysselsetting for en families arbeidskraft når den nytter tidsmessig produksjonsteknikk.

Hvis vår landbrukspolitikk skulle drives strengt bare etter de tre målsettingene som nå er nevnt, er det klart at også vår landbrukspolitikk i hovedsaken ble lik den som foreskrives i første del av artikkel 39 i Romatraktaten. Det vil si at vi måtte redusere arbeidskraften i landbruket, minske tallet på bruk og ta arealer ut av produksjon så langt dette til enhver tid er nødvendig for å få driftsøkonomisk riktige forhold mellom areal, arbeidskraft og teknikk på de enkelte bruk. Reduksjon av areal og arbeidsinnsatsen ville også være nødvendig for å hindre ønsket overproduksjon av visse produktgrupper for landets landbruk sett under ett.

Etter hvert som tiden er gått, og vi har sett hvordan etterkrigstidens økonomiske utvikling har ført til den sterke nedlegging av bruk, reduksjonen i vårt produksjonsareal osv., er det imidlertid stadig flere som har begynt å tvile sterkt på om utviklingen har vært riktig, og om den bør få lov til å fortsette. De klipp som i kapittel I er tatt fra Norges landbruksvitenskapelige forskningsråds langtidsplan, summerer opp en del av de viktigste nyere synsmåter som i løpet av det siste ti-året er trukket inn i den landbrukspolitiske målsettingsdiskusjon. Studerer vi dette nøyere, kan vi ikke unngå å se at de oppfatninger vi har brukt som retningslinjer for landbrukspolitikken i etterkrigstiden har oversett viktige spørsmål. Slike som den teknologiske framgangs virkning på bosettingsstrukturen og folkeflyttingen i landet, muligheten for størst mulig matproduksjon og selvforsyning på grunnlag av landets egne ressurser, muligheten for å opprettholde landbruksproduksjonen i tilfelle en verdensomfattende energikrise, virkningen på økningen i naturforurensningene av ulike former for plantedyrking, husdyrhold og skogsdrift osv. Skal slike spørsmål bli tatt hensyn til i landbrukspolitikken, kan vi uten videre konkludere at de tre målsettingene om raskest mulige tekniske framskritt, begrensning av produksjonen til det som vi maksimalt har behov for av ulike jordbruksvarer i vår egen befolkning og strukturrasjonalisering for å skape bærekraftige bruk etter driftsøkonomiens tradisjoner, ikke lenger kan få bestemme landbrukspolitikken som de hittil har gjort. Skal vi over på en landbruke

politikk hvor økonomisering med ressursene blir hovedsaken i stedet for utnyttelsen av den til enhver tid mest driftsøkonomisk produktive teknologi, er det å frykte at landbrukspolitikken må legges fullstendig om. Flere andre landbrukspolitiske målsettinger tvinger seg da fram. Vi skal se litt på noen av disse og hvordan de vil måtte forandre vårt syn på hva som er rasjonell og effektiv landbruksdrift.

4. Mest mulig av produksjonen på våre nasjonale og reproduktive (selvfornyende) ressurser

I landbruket er de reproduktive ressursene de planter og dyr det arbeides med og det menneskelige arbeid. Hvis våre plante- og husdyrprodukter skal produseres med minst mulig forbruk av ressurser som ikke fornyes i de biologiske og meteorologiske kretsløp i naturen, sier det seg selv at vi først og fremst må sette begrensninger på bruken av maskiner som er produsert av metaller og med energi fra kull og olje. Bruken av maskinene forutsetter også at de forbruker olje.

Når landbruksnæringene mekaniseres, betyr det at de avgir arbeidskraft til andre næringer som er store forbrukere av ikke reproduserbare naturressurser. På samme tid blir de selv også etter hvert stadig større forbrukere av slike ressurser.

Denne utviklingen gir oss selvsagt større total materiell produksjon, og dermed høyere levestandard, men denne produksjons- og levestandardøkningen kan vi ikke forestille oss mulig, uten at vi også er istand til å forestille oss at de ikke reproduserbare ressurser er uttømmelige.

En størst mulig matproduksjon på et lands nasjonale arealressurser og reproduktive ressurser, forutsetter en fullstendig omlegging av landbruksproduksjonen og landbrukspolitikken. Mens det i etterkrigstida har vært driftsøkonomisk gunstig å erstatte menneskearbeid og andre selvfornyende ressurser med maskiner og oljeenergi og nasjonal planteproduksjon med kraftfôr og andre vegetabiliske produkter dyrket andre steder i verden, må en slik ny landbrukspolitikk oppmuntre produsentene driftsøkonomisk til å gå andre veien.

Den mekaniseringen og spesialiseringen vi har hatt i landbruket i etterkrigstida har økt forbruket av ikke reproduktive ressurser også ved at transporten av produksjonsmidler og produkter har blitt så mye mer omfattende. Denne posten er det klart vil bli så liten som det er mulig å få den, hvis vi så langt det lar seg gjøre produserer varene der de forbrukes. Vi har før pekt på den store økning i behovet for transport av melk som er et resultat av regionaliseringen av melkeproduksjonen lenger og lenger bort fra de større forbrukersentra. I ressursøkonomisk forstand er denne transporten kostbar.

5. Målsetting om å bevare bosettingsmønsteret

Den økonomiske utvikling med mekanisering og folkereduksjon i landbruket vi har hatt i etterkrigstida, har betydd en tilsvarende reduksjon i mengden arbeidsplasser i jordbruks- og skogbygdene. Alle de mennesker som på denne måten er gjort overflødige i landbruket, har for det meste vært nødt til å flytte til andre steder for å finne nye arbeids- og inntektsmuligheter. Flyttingen har særlig gått til de områdene hvor det før var utviklet industri og servicenæringer. Slik har vi i alle industrialiserte land fått avfolkningsområder og tilflyttingsområder, redbyggingsområder og pressområder.

At økonomisk stagnasjon og fraflytting noen steder og tilflytting og press andre steder er to sider av samme saken, har det tatt lang tid for folk flest å bli klar over. Vi står ennå trolig også bare ved den første begynnelse til å forstå at kanskje de fleste sosiale problemer som utvikler seg så raskt i storbyene og områdene nærmest rundt dem i vår tid, skyldes at mange mennesker ikke er tilpassingsdyktige nok til å klare alle de store omstillinger som et samfunn under så raske og hyppige forandringer som vårt i dag krever av enkeltindividene.

Etter hvert er politikerne og myndighetene i ferd med å bli oppmerksomme på disse forhold, og begynner å erkjenne at det er den for raske tilflytting til de større byområdene som er den viktigste årsak til mange av samfunnsproblemene her. Dette har skapt forståelse for hvor viktig og påkrevet det er å bremse og stoppe folkeflyttingen. Og det langt viktigste middel for dette, er selvsagt å få opprettholdt bosettingen og sikre arbeidsplassene ute i bygdene og de økonomisk svake områdene.

Et jord- og skogbruk som stadig gjør seg mer uavhengig av menneskelig arbeid, er selvsagt ikke med å opprettholde sysselsettingsmulighetene i bygdene. Selv om det fremdeles er mange som ønsker å bevare troen på at industrialiseringen av landbruksnæringene også er det gunstigste dersom vi vil opprettholde en stabil lokal befolkning i våre bygder og utkantområder, viser nedgangen i tallet på jordbruk og sysselsatte årsverk i jord- og skogbruket tydelig nok at sammenhengen er den motsatte.

Et mindre mekanisert og industrialisert jord- og skogbruk enn vi nå har, ville gi oss et landbruk som både produserte mer på nasjonale og reproduktive ressurser, og som gav bosettingsunderlag til flere mennesker i våre bygder. Samtidig ville det også gi oss en større reell selvforsyningsgrad enn vi nå har.

I Forskningsrådets langtidsplan pekes det på at ny teknologi som antas å øke produktiviteten, ikke bør tas i bruk i vid skala før konsekvensene av den og alternative løsninger så langt som mulig er vurdert. Det er ikke i dag særlig risikabelt å si at det har vært gjort altfor lite av slike vurderinger til denne tid. Nye tekniske løsninger ser det ut som det har vært maktpåliggende å få tatt i bruk så fort som de har foreligget fra forskerne og oppfinnerne.

Det kunne lett nevnes mange eksempler på at slike løsninger i neste omgang har skapt problemer som ingen hadde tenkt på på forhånd.

Så har vi fått kjedereaksjoner, hvor bruken av én slags ny teknologi har skapt nye problemer.

6. Minst mulig naturforurensninger fra landbruksproduksjonen

Mellom stort forbruk av ikke reproduktive ressurser og forurensningene av luft, vann, hav og jordsmonn, vet vi i dag med sikkerhet at det er en klar sammenheng. Som eksempel på et landbruk som ikke er særlig forurensende kan vi igjen ta de gårdsbruk som, slik som før siste krigen, hadde kombinert husdyrhold og planteproduksjon og drev jorda i et omløp slik som nevnt tidligere. I en slik drift ble verken jord eller dyr tilført store mengder "fremmede" stoffer. Og de som ble tilført i form av kunstgjødsel og fórmidler som ble kjøpt utenfra, ble bare brukt til utfylling

og supplering av fóret og gjødsla fra gårdens egen planteproduksjon og husdyrhold.

Det at det meste av trekk-krafta var hester, gjorde også at både trekk-krafta og den energien den brukte, var biologiske ressurser av opprinnelse i gårdens egne arealer.

Under slike driftsformer ble det meste av avfallet fra produksjonsvirksomheten brukt som produksjonsmidler for neste års produksjon. Det som unnslopp, og kom til luft og vann som forurensninger, var forsvinnende lite.

Helt annerledes er det i dag. Med de store husdyrkonsentrasjoner vi nå mange steder har fått, er gjødsla blitt en plage i stedet for et verdifullt produksjonsmiddel. Den høye driftsøkonomiske prisen på arbeid, gjør også at det ofte har lønt seg bedre for den enkelte produsent å kvitte seg med husdyrgjødsla på den mest lettvinte måten, og i stedet gjødsla med innkjøpt kunstgjødsla. På tilsvarende måte har det lønt seg bedre å kjøpe kraftfór enn å bruke arbeid til dyrking av arbeidskrevende plantekulturer og innhøsting av fórt fra arbeidskrevende arealer.

Likedan kan vi peke på at den moderne maskinelle teknikk i skogbruket, med barking og kvisting etter at trærne er tatt bort fra vokseplassene, på den ene siden berøver skogsmarka organisk materiale og næringsemner for nye trær. På den annen side skaper det avfall og forurensninger på de sentrale stedene hvor kvisting og barking foregår.

Skal vi gjennom landbrukspolitikken rette på noe av dette, må vi også ha en landbrukspolitisk målsetting som går på produksjon med minst mulig forurensning fra landbruksproduksjonen. De virkemidlene som må brukes for å fremme et slikt formål, må være slik at de gjør det mer driftsøkonomisk lønnsomt med lite forurensende produksjons- og driftsmåter. I prinsippet må slike virkemidler være slik at de gir større nettoinntekt pr. enhet for produkter produsert med lite forurensende metoder enn for de som produseres med mer forurensende metoder.

7. Familieforetaket

I Norge som i det fleste andre land i den såkalte vestlige verden har det alltid vært bred politisk enighet om at jordbruket bør bevares som familiebruk eller familieforetak. Både hos oss og i mange andre land eksisterer det fremdeles gamle lover som hindrer oppsamling av jordealendom på få kapitalsterke hender og at aksjeselskaper samler opp eiendomsrett til jord.

Å gi driftsøkonomisk gode begrunnelser for dette, er i våre dager nokså umulig. Etter hvert som landbruket er blitt industrialisert i den betydningen uttrykket er brukt foran i dette kompendiet, er det klart at det også har fått svære behov for kapital for gjennomføringen av den stadig videregående mekanisering. Hvordan dette kapitalbehovet har økt, får vi et godt inntrykk av ved å se på det som kalles årlig kapitalslit. Det er det som i regnskapet kalles avskrivninger på varige produksjonsmidler.

For hele det norske jordbruk har Budsjettnemnda for jordbruket beregnet kapitalslitet i 1949/50 til 232 millioner kroner. I 1963 var det blitt 593 millioner kroner, og i 1971 var det 1066 millioner kroner. En annen ting som forteller mye om økningen i kapitalbehovet, er størrelsen på lånegjelden. Den økte for jord- og skogbruket samlet fra 1133 millioner i 1950 til 3134 millioner i 1963 og 5303 millioner i 1971.

Familiejordbruket har gjennom alle tider særlig vært karakterisert ved den relativt store andel som familiens egen arbeidskraft har vært i den totale innsats av produksjonsfaktorer. Det er innlysende at det må ha fullstendig forandret seg i så henseende med mekaniseringen og industrialiseringen. Når jordbruket blir en næring som i stadig økende grad produserer på råvarer og med maskiner som kjøpes inn fra andre sektorer og områder, må det også miste de særtrekk det hadde så lenge bruken av innkjøpte råvarer og tekniske hjelpemidler var minimal. Dette innebærer imidlertid nødvendigvis ikke at familiens totale arbeidsinnsats er blitt mindre i absolutt forstand.

I skogbruket har diskusjonen om foretaksformen foregått atskillig friere enn når det gjelder jordbruket. Der kommer det stadig

driftsøkonomisk godt begrunnede argumenter mot de tusenvis av mindre skogeiendommer vi har i norsk gårdsskogbruk. Diskusjonen har gått - og går - livlig om hvorvidt det er gårdsskogbruket eller de store sammenhengende skoger som eies av enkeltpersoner, selskaper eller staten, som utnytter skogressursene mest lønnsomt og effektivt for samfunnet. For utnyttelsen av kapasiteten på det stadig mer teknisk effektive maskinelle utstyr for skogsavvirkning, er det klart at det ville være en stor fordel om arbeidet kunne planlegges og organiseres for store, sammenhengende skogstrekninger, uten å bli hindret av massevis av eiendomsgrenser og individuelle små skogeiernes personlige ønsker og oppfatninger.

På den andre siden er det imidlertid også like klart at de mindre skogeiendommer, som drives i kombinasjon med jordbruk, gir muligheter for en jevnere og bedre utnyttelse av arbeidskraft og andre produksjonsmidler som må være i bygdene såfram det fortsatt skal være gårdsdrift og jordbruksproduksjon.

De samfunnsmessige begrunnelser for å opprettholde familieforetaket som den typiske foretaksform i jordbruket, har kanskje særlig vært at denne foretaksformen er mindre konjunkturfølsom enn foretak som drives med utelukkende leid arbeid slik det er i industrien og aksjeselskapene. Det er nemlig en kjensgjerning at produksjonen på familiejordbruk varierer langt mindre med opp- og nedganger i prisene på salgsproduktene enn produksjonen i foretak med vesentlig eller utelukkende leid arbeidskraft. Årsaken til denne forskjellen er først og fremst at arbeidskraften i familieforetaket ikke er lønnet etter avtalebestemte satser, men er den rest som blir igjen av bruttoproduksjonsverdien når den har dekket de øvrige kostnader og utlegg ved produksjonen. Når et foretak med leid arbeidskraft, som betales med en på forhånd tariffbestemt lønn, ikke lenger kan produsere med kostnadsdekning, vil det vanligvis reagere med reduksjon i produksjonen og oppsigelse av arbeidere. Det slår øyeblikkelig ut i redusert tilbud av vedkommende produkt til forbrukerne. Derfor varierer også tilgangen og forbruket av slike varer opp og ned med konjunkturvariasjonene.

I familieforetakene skjer tingene fullstendig annerledes. Der holdes produksjonen og tilbudet av salgsvarene mye jevnere. En nedgang i den driftsøkonomiske lønnsomhet som skyldes fall i prisen på salgsproduktene, fører ikke til at arbeidsinnsatsen blir mindre. Derimot blir den restbestemte arbeidsgodtgjørelse mindre enn før.

Forskjellen mellom industriforetaket, som leier arbeidet, og familieforetaket hvor arbeidskraften er en fast størrelse, er at industriforetaket møter en konjunkturedgang med produksjonsreduksjon og oppsigelse av arbeidere, mens familieforetaket møter den samme situasjon med å sette ned den økonomiske godtgjørelse til sine medlemmer og redusere det private forbruk.

Fordi jordbruksvarene for det meste er nødvendighetsvarer for alle, er selvsagt opprettholdelsen av produksjonen under dårlige konjunkturer en stor samfunnsmessig fordel. På denne måten reduseres nemlig faren for at også matforsyningene skal bli for små som følge av alminnelig konjunkturkrise for produksjonslivet.

Vi skal imidlertid være fullt oppmerksom på at hvis også jordbruket blir så sterkt industrialisert at det produserer mest bare på råstoffer og maskiner som skaffes utenfra, og det dessuten har stor lånegjeld som det kreves regelmessige betalinger av renter og avdrag på, så vil dette jordbruket selvsagt bli mer likt industrien når det gjelder konjunkturfølsomhet. Forsyninger av fleisk eller egg til en nasjons befolkning fra én eller noen få store "husdyrfabrikker", vil være langt mindre sikre og stabile forsyninger enn de vi får fra noen ti-tusener av småprodusenter som driver disse produksjonene på langt lavere mekaniseringsnivåer, og utelukkende med familiearbeidskraft.

8. Landbruket som kulturfaktor

De landbrukspolitiske målsettinger vi hittil har snakket om, er alle økonomiske i trangere eller videre mening. Det er selvsagt også andre verdier knyttet til landbruket og den tradisjonelle foretaks- og produksjonsstruktur i landbruksnæringene. Noen snakker om disse rent i sin alminnelighet under uttrykket jordbruker-yrket som livsform. Det er vel ingen som er særlig i tvil om at den nære kontakt tradisjonelt landbruk gir mellom menneskene og naturen, og det at de som lever sammen i et familiesamfunn på en gård har sine yrkesinteresser knyttet til de samme tingene, er noe av det som gir det sosiale og kulturelle liv på landsbygden sitt særpreg. I en landbruksøkonomi og landbrukspolitikk som blir styrt utelukkende etter den driftsøkonomiske effektivitetsmålsetting, f.eks., finner vi andre særpreg enn de som kjenner tegner det tradisjonelle landbruk.

Når vi i dag synes å se at det i jordbruksbefolkningen selv er i ferd med å utvikle seg en viss protestholdning mot det stress en bonde påfører seg selv dersom han stadig skal være på topp i teknisk og driftsøkonomisk effektivitet, er det trolig iallfall delvis fordi effektivitetskravene er umulig å kombinere med det som kjennetegner tradisjonelt landbruk som livsform.

Prioritering av målsettinger - en politisk oppgave

Målsettingen om å forsyne en nasjons befolkning med matvarer, kan utformes på mange måter. Noen vil si at vår egen matproduksjon bør begrenses til de mengder som vårt eget jordbruk kan produsere til priser som tilsvarer prisene på import av samme slags varer. Når det er lett å få importert billige jordbruksvarer, kan det bety en meget liten norsk produksjon. Under andre tilstander - når det er varemangel på verdensmarkedet - kan det bety størst mulig norsk produksjon. De aller fleste her i landet er nok i dag enige om at et norsk jordbruk som skal konkurrere prismessig med jordbruket i land som ønsker å eksportere jordbruksvarer til oss, gir risiko for katastrofal matmangel for vår befolkning hvis vi blir avskåret fra å kunne kjøpe maten i utlandet. Dette har vi erfart, sist under andre verdenskrigen da alle våre tradisjonelle utenlandske matvareleverandører fikk nok med å forsyne seg selv, og da dessuten transportveiene ble avskåret av krigshandlingene. En matvareproduksjon i vårt jordbruk som skal være innrettet på størst mulig selvforsyning i tilfelle forsyningskriser, er således ikke forenlig med en som skal konkurrere pris- og kostnadmessig med jordbruket i bedre jordbruksland.

I etterkrigstiden har vi i den vestlige, industrialiserte verden hatt overflod av billige jordbruksvarer frambudt til salg i den internasjonale handel. Skulle vi her i Norge bare hatt den jordbruksproduksjonen som pris- og kostnadmessig kunne konkurrere med importvarene, ville den blitt meget liten. En billigst mulig matforsyning for vår egen befolkning ville vi i denne tiden hatt om vi hadde tatt det meste av forsyningene også av husdyrprodukter fra utlandet, f.eks. fra Danmark. Men i såfall ville vår selvforsyning og matvareberedskap vært enda langt dårligere enn den har vært. En billigst mulig matforsyning under slike forhold, og en høyest mulig selvforsyning og best mulig matvareberedskap, er

således to landbrukspolitiske ønsker som kan stå i sterk konflikt med hverandre.

Når det legges vekt på selvforsyningen og beredskapen, er det selvsagt fordi vi alltid må regne med risikoen for at det ikke alltid vil være mulig å kjøpe billige jordbruksvarer fra utlandet. Her i landet har vi bitre erfaringer for dette fra de to langvarige krigstidene vi har hatt i vår verdensdel i dette århundre.

Vi ser altså at en målsetting om mest mulig rasjonell produksjon lett kommer i konflikt med en målsetting om selvforsyning av matvarer.

Hvilke andre eksempler på at målsettinger kommer i konflikt med hverandre kan du finne?

En av politikernes oppgaver er å foreta prioriteringen av målsettingene. De politiske stridigheter vi har, kommer som regel av at de forskjellige politiske partier nettopp prioriterer målsettingene ulikt.

Når vi inntar en holdning til et spørsmål, gjør vi dette på grunnlag av en ofte ubevisst prioritering av forskjellige målsettinger. Du finner mange eksempler i dette heftet på at vi har foretatt slike prioriteringer.

De midlene som vi bruker for å realisere de målene som er satt, kaller vi virkemidler. Disse kommer vi tilbake til seinere.

III. GENERELT OM INNTEKTS- OG TILPASSINGSPROBLEMET I JORDBRUKET

A. Innledning

Det som tas med i dette kapitlet, er en ordrett gjengivelse av et av de første kapitler i Innstilling fra Jordbrukets avsetningskomite av 1956. Denne komitéen hadde som sitt mandat å analysere muligheten for å finne avsetningsmuligheter for den stadige produksjonsøkningen i jordbruket som effektiviseringen og rasjonaliseringen hadde forårsaket fra slutten av verdenskrigen i 1945.

I mandatet ble det bl.a. sagt følgende:

"Den fortsatte rasjonalisering av jordbruket vil sannsynligvis ... føre til en betydelig økning av totalproduksjonen framover. Økningen av bruksstørrelsen gjennom nydyrking vil øke arealet av dyrka jord, og framgangen i jord- og plantekultur vil føre til vesentlig større avlinger pr. arealenhet. Framgangen i husdyrholdet vil også føre til større produktutbytte av fóret. Det er av avgjørende betydning å sikre avsetningen av den økning i den totale jordbruksproduksjon som rasjonaliseringen måtte betinge."

Da komiteen kom i arbeid, gikk det ikke lenge før den ble klar over at det ikke er mulig å skaffe markeder for en hvilken som helst produksjonsøkning "som rasjonaliseringen måtte betinge". Dens arbeid kom derfor i realiteten til å dreie seg om hvordan produksjonskapasiteten og produksjonen i jordbruket må tilpasses for å få rimelig balanse mellom produksjon og avsetningsmuligheter. Dens generelle vurderinger, som gjengis i de følgende avsnitt, er fremdeles nyttig i en innføring i landbrukspolitikken mest sentrale problemer.

B. Forholdet mellom behovet og produksjonen

Så lenge det er utpreget mangel på jordbruksvarer, slik at det eksisterer store udekkede behov for mat og råstoffer fra jordbruket, er det en hovedoppgave for ethvert samfunn å legge vilkårene til rette for en hurtigst mulig økning av jordbrukets produksjonskapasitet. De største deler av verden er fremdeles i denne situasjon. Den del av verden vi regner oss å tilhøre politisk

og økonomisk, danner i dag under ett et unntak fra denne regelen. Det er her i løpet av den siste menneskealder skjedd en vesentlig sterkere økning i jordbruksproduksjonen enn i behovene for jordbrukets produkter, slik at det nå er blitt mer enn full behovsdekning for jordbruksvarer.

Sett fra et samfunnmessig eller velferdsmessig synspunkt er selvsagt den nye situasjon å foretrekke for den tidligere. Fra et jordbrukøkonomisk synspunkt alene var imidlertid en situasjon med en noe for liten produksjon i forhold til behovet mye enklere å håndtere enn dagens overskottsproduksjon med avsetningsvansker og inntektssvikt. I et samfunn med økonomisk vekst ser det ut til at det er lettere å øke jordbruksproduksjonen utover det kjøpekraftige behov enn å innskrenke eller tilpasse jordbrukets totale produksjonskapasitet til et noenlunde konstant behovsnivå.

C. Enkelte forhold av særlig betydning for jordbrukets tilpassing

For landene i Vest-Europa og Nord-Amerika under ett er jordbruksproduksjonen gjennomgående for stor til å finne avsetning til priser som dekker alle produksjonskostnader inkludert en rimelig godtgjørelse til arbeidskraften. Den tilpassing som er nødvendig for å løse inntektsproblemet gjennom de prisene forbrukerne er villige til å betale (altså uten inntektsoverføringer av et eller annet slag), må således foregå enten ved å øke etterspørselen etter jordbruksvarer eller ved å redusere tilbudet eller produksjonen, eller ved en kombinasjon av en etterspørselsøkning og en produksjonsreduksjon. En vil ikke i dette kapittel gå nærmere inn på problemene i forbindelse med en løsning av inntektsproblemet gjennom tilpassing på etterspørselssiden. En vil i stedet innskrenke seg til rent innledningsvis å trekke fram visse forhold av særlig betydning for løsningen av inntektsproblemet gjennom tilpassing på produksjonssiden, altså ved reduksjon av produksjonen, idet en vesentlig betrakter problemet fra et rent økonomisk synspunkt.

Denne tilpassingen byr på større vanskeligheter i jordbruket enn i de fleste andre næringer. Årsaken ligger for en stor del i jordbrukets foretaks- og kostnadsstruktur. Det er imidlertid grunn til å tro at også forholdene i næringslivet for øvrig har mye å si.

Et av de viktigste særtrekk ved jordbruket, som det er grunn til å hefte seg ved i denne forbindelse, er den store andel faste kostnader utgjør av totalkostnadene. Det er mange årsaker til dette. Den langsiktige karakter jordbruksproduksjonen har, betinger i seg selv langsiktige investeringer med virkning over mange produksjonsperioder. Viktigste årsaken er likevel den dominerende stilling familieforetaket har i jordbruket. Denne foretaksformen er selvsagt på langt nær særegen for jordbruksnæringen. Den er også mye utbredt f.eks. innen handel og håndverk. I jordbruket er den imidlertid praktisk talt enerådende her i landet. Dette gjør at også det vesentligste av arbeidskraften i jordbruket er familiearbeidskraft som får sin godtgjørelse bestemt som en rest etter at alle de øvrige produksjonskostnader er dekket. Arbeidskraften blir dermed, selv vurdert over en relativt lang tidsperiode, en fast produksjonsfaktor, og arbeidskostnadene en nokså fast kostnad med den virkning dette får ved valg av produksjonsomfang. I næringsgrener hvor det vesentligste av arbeidskraften er leid til en på forhånd avtalt lønn, er den i motsetning til i jordbruket en variabel faktor som kan reduseres med reduserte totalkostnader og redusert produksjon som resultat. Denne forskjell i kostnadsstrukturen fører til at mens bedrifter med liten andel faste kostnader, ved prisfall relativt tidlig når det punkt da prisene ikke dekker de variable kostnader, slik at innsatsen av arbeidskraft o.a. variable produksjonsfaktorer må reduseres med redusert produksjon som resultat, vil kostnadsstrukturen i jordbruket med små variable kostnader gjøre det formålstjenlig å opprettholde produksjonen over en lengre tid, selv om markedsprisen ligger betydelig under produksjonsprisen. En slik situasjon kan til og med gi basis for økt produksjon, da en større produksjon vil gi større totalgodtgjørelse for det faste produksjonsutstyret - herunder arbeidskraften. Denne tendens til å opprettholde produksjonen tross i ulønnsomme prisforhold blir ytterligere styrket ved at den investerte kapital er meget større i forhold til omsetningsverdien av næringens årsproduksjon enn i de fleste andre næringer. Etter tall fra Budsjettneemnda for jordbruket er verdien av jordbrukskapitalen hos oss for tiden om lag 5,3 milliarder kroner, og jordbrukets årlige bruttoinntekt ca. 2,3 milliarder kroner. I industri og handel finner en i allminnelighet en årsomsetning som er flere ganger større enn bedriftens kapitalverdi.

En annen viktig egenskap ved jordbruket - som spesielt under vanskelige økonomiske forhold kan motvirke innskrenkninger i produksjonen - er den mulighet en jordbrukerfamilie har for å falle tilbake på en svakere eller sterkere form for selvforsyningsholdning ved at den selv er i stand til å produsere de viktigste forbruksvarer. Derved kan den også innskrenke betraktelig på konstante utlegg til rene forbruksvarer, og de beløp som således innspares, kan brukes til dekning av de viktigste produksjonskostnader.

Et tredje forhold av spesiell betydning i jordbruket er at næringen består av et meget stort antall selvstendige produksjonseenheter som selger i det samme marked, men planlegger produksjonen uavhengig av hverandre. Ved planleggingen er den enkelte produsents produksjonsvolum uten særlig betydning for størrelsen på de totale markedstilførsler og for prisene på produktene. Dette forhold vanskeliggjør tilpassingen av produksjonen både på kort og lang sikt.

Reduksjonen av produksjonen i jordbruket kan i prinsippet foregå på to forskjellige måter, enten ved en dårligere kapasitetsutnyttelse av foreliggende ressurser, eller ved å redusere mengdene av produksjonsressurser. De spesielle forhold ved foretaks- og kostnadsstrukturen som det er gjort rede for ovenfor, gjør at det stort sett bare er ved en reduksjon i produksjonskapasiteten at en reduksjon i produksjonen kan foregå.

Disse forhold gir også forklaringen på hvorfor jordbruket ikke er i stand til å tilpasse sin produksjon slik at den gir kostnadsdekkende priser i tider med vanskelige sysselsettingsforhold i andre næringer. Den gruppe ressurser som det først og fremst er behov for å redusere, er arbeidskraften. Denne kan imidlertid bare reduseres dersom det finnes andre sysselsettingsmuligheter i det øvrige næringsliv, og denne forutsetningen er ikke uten videre til stede i tider med generelle sysselsettingsvansker.

Derimot gir de ovenfor nevnte momenter ingen fullstendig forklaring på spørsmålet om hvorfor jordbruket ikke reduserer sin arbeidskraft og sin produksjon ned til et nivå som betinger lønnsomhet for de gjenværende ressurser i tider med gode sysselsettingsmuligheter utenom jordbruket. Det er likevel et faktum at det er nettopp i de gode tider for næringslivet under ett at jordbruket reduserer sin arbeidskraft mest, og at reduksjonen da ser til å være

forholdsvis uavhengig av den samtidige utvikling i jordbrukets priser og lønnsomhet. Dette tyder på at det mer er forholdene utenom jordbruket enn innen jordbruket som avgjør om jordbruket skal redusere sin arbeidskraft eller ikke. Det kan i denne forbindelse nevnes at jordbruket i vårt land aldri har økt sin arbeidskraft så sterkt som nettopp i begynnelsen av 1930-årene da det samtidig i Driftsgranskingene ble registrert en lønnsevne så lav som 12-16 øre pr. time i jordbruket.

Det finnes innenfor industrialiserte land ikke eksempler på at en har klart å bringe lønnsomheten opp til inntektsmessig jämstilling med f.eks. industrien ved å redusere arbeidskraften. Det er flere årsaker til dette. Et forhold er at den tekniske utvikling, som til stadighet har økt produktiviteten av arbeidet i jordbruket, vanligvis foregår uavhengig av de vekslende konjunkturer. Forat de nye, arbeidsbesparende hjelpemidler i større utstrekning skal vinne innpass i det praktiske jordbruk, er det imidlertid nødvendig med en oppgangsperiode som fører til en reduksjon av jordbrukets arbeidskraft. Før dette skjer, vil det nemlig ikke være økonomiske grunner til stede for en erstatning av arbeidskraft med teknisk produksjonsutstyr. En kan således si at det under en lavkonjunktur både skjer en opphoping av arbeidskraft i jordbruket, og en opphoping av tekniske nyvinninger som venter på å bli tatt i bruk i jordbruket. Ved et konjunkturuomslag, som begynner å dra arbeidskraft ut av jordbruket, slik at det bl.a. blir bedre lønnsomhet for den arbeidskraft som er igjen, skapes det samtidig et økonomisk grunnlag for å ta den nye teknikk i bruk. Derved kan det foregå en ganske sterk reduksjon av arbeidskraften uten at det fører med seg en reduksjon av jordbrukets totale produksjonskapasitet. Etter siste verdenskrig har således jordbruksproduksjonen økt ganske betraktelig i forhold til før krigen samtidig som arbeidskraften er redusert i et raskere tempo enn noen gang tidligere.

Når jordbruket til tross for arbeidskraftreduksjonen ikke i større utstrekning har klart å løse sitt inntektsproblem ved tilpassing av produksjonen etter behovet, ligger det nær å anta at periodene med gode sysselsettingsmuligheter i andre yrker har vært for kortvarige. Overføringen av arbeidskraft fra jordbruket må nødvendigvis være en tidkrevende prosess, som foruten å være avhengig av

behovet for arbeidskraft i andre næringer, også krever f.eks. boliger for arbeidskraft på de steder den skal flyttes til. Når det gjelder arbeidskraft som er relativt sterkt bundet til jordbruket, som f.eks. tilfellet er for brukerne personlig, vil det dessuten, forat disse skal være interessert i å gå over i annet arbeid, kreves at de nye arbeidsplassene gir en rimelig grad av sikkerhet mot arbeidsledighet. Dersom denne sikkerheten mangler, vil de fleste velge å fortsette i jordbruket, mot en mindre godtgjørelse for sin arbeidskraft og øvrige ressurser enn de kan oppnå ved overgang til annet yrke. Det skal også sterke motiver til å ta omskolering og miljøskiftet. Det er også mye som tyder på at de som er sterkest knyttet til jordbruket, legger en så vidt stor egenverdi i det å drive jordbruk at dette i seg selv gjør dem villige til å arbeide for en mindre godtgjørelse i jordbruket enn den de ville oppnå ved å gå over i andre yrker.

Et annet spørsmål i forbindelse med jordbrukets tilpasningsproblem er hvor vidt det ut fra en samfunnsmessig eller velferdsøkonomisk betraktning vil være akseptabelt om jordbruket tilpasset seg slik at det kunne klare å skaffe seg inntektsjamstilling utelukkende gjennom frie markedspriser. Jordbruksproduksjonen kan ikke, selv om det blir tatt sikte på dette ved planleggingen, holdes konstant fra år til år, men vil alltid variere noe med vekslinger i været og andre faktorer som driftslederne ikke har herredømme over. Den gjennomgående lave etterspørselsetastisitet med hensyn på prisen som gjelder for den store masse av jordbruksvarer, fører til at en årsproduksjon som ligger over gjennomsnittet, under forutsetningen om fri prisdannelse, må selges for et mindre totalt salgsbeløp enn det en oppnår for en årsproduksjon lavere enn den gjennomsnittlige.

Antar en at det er den gjennomsnittlige produksjon som skal tilpasses slik at den kan selges til en pris som betinger kostnadsdekning, og således gir verken inntektssvikt eller vinning utover en fullgod godtgjørelse til de brukte produksjonsressurser, kreves det at den virkelige produksjon i de enkelte år må fordele seg noenlunde likt på begge sider av den gjennomsnittlige. Den inntektssvikt som faller på de år som har en større produksjon, vil da stort sett kunne oppveies av den ekstravinning som kommer i år hvor produksjonen er mindre.

Med ubetydelige variasjoner i produksjonen omkring det gjennomsnittet som er antatt å gi den riktige tilpassing, behøver ikke de tilsvarende variasjoner i behovstilfredsstillelsen å bli så store at de blir særlig merkbare for forbrukerne. Men det er neppe grunn til å tro at det tåles særlig store variasjoner før det utløser alminnelig misnøye med bl.a. krav om tiltak som både kan gi et jevnere forsyningsnivå og et jevnere prisnivå. Hvor det ikke kan skaffes suppleringsforsyninger ved import eller ved lagring fra tidligere overskottsperioder, kan slike krav bare imøtekommes ved tiltak som hever den gjennomsnittlige innenlandske produksjon. En slik heving vil føre med seg at det blir flere år med for høy produksjon og færre år med for lav produksjon i forhold til det aktuelle behovsnivået, og dermed også til at de gjennomsnittspriser jordbruket oppnår over en årrekke, blir lavere enn tidligere. Uten at det samtidig skjer en tilstrekkelig stor produktivitetsøkning og en reduksjon av jordbrukets arbeidskraft, vil de lavere gjennomsnittspriser måtte føre til at lønnsomheten i jordbruket faller. En uforandret godtgjørelse til ressursene i jordbruket kan i et slikt tilfelle ikke opprettholdes uten gjennom inntektsoverføringer til jordbruket fra de øvrige befolkningsgrupper.

Dersom det av beredskapsmessige grunner legges vekt på at jordbruket skal ha en større produksjonskapasitet enn den som er tilstrekkelig for å tilfredsstille behovet for jordbruksvarer i normale tider, må også dette forutsette en inntektsoverføring for at et avtalt inntektsnivå skal oppnås.

D. Jordbrukets tilpassingsproblem under dagens forhold

I et samfunn som vårt er det flere faktorer som influerer på jordbrukets tilpassingsproblem. For det første kan en større eller mindre del av behovet for de enkelte produkter dekkes ved import. I mange tilfelle kan importen foregå til priser som ligger lavere enn de både import- og eksportlandets jordbruk må ha for å oppnå et tilfredsstillende lønnsomhetsnivå. Noe av behovet kan videre dekkes ved varer som produseres av andre innenlandske næringssektorer. Eksempler på dette er margarinen som konkurrerer med smør om å tilfredsstille behovet for matfett, og fiskeripro-

duktene som konkurrerer med kjøtt og fleesk om å tilfredsstillere behovet for animalske proteinstoffer. Hvor stor del av de enkleste behov som blir tilfredsstilt ved varer fra landets jordbruk og av importerte varer eller varer fra andre innenlandske næringer, er avhengig av prisforskjellen og kvalitetsforskjellen mellom jordbrukets varer og varer av annen opprinnelse.

Under disse forhold er det en rekke faktorer som må veies mot hverandre når en skal forsøke å danne seg en mening om hva som er den riktige tilpassing for jordbruket. Jordbruket er bare en del av det totale næringsliv. Ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kan en derfor ikke bare se på hva jordbruket gir pr. sysselsatt person eller investert kapitalenhet ved forskjellig tilpassing. Problemstillingen må være at en spør hvilken tilpassing det er som er i stand til å gi det høyeste oppnåelige økonomiske resultat for samtlige samfunnets ressurser under ett, en tilpassing som kan være en helt annen enn den en finner best ved en sektoranalyse.

Sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det ikke av avgjørende betydning om jordbruket er i stand til å skaffe seg et tilfredsstillende inntektsnivå bare gjennom de priser det oppnår for sine produkter i fullstendig fri konkurranse med importerte varer fra industrien, eller om det for å oppnå dette inntektsnivå også må ha inntektsoverføringer. Selvsagt vil det på lang sikt være en fordel om jordbruket kunne rasjonalisere så mye at behovet for inntektsoverføring falt bort. Men dersom en slik utvikling fører til at ressurser som nå produserer noe av nasjonaløkonomisk verdi må gå over i virksomheter som er mindre produktive eller uproduktive, blir resultatet et nasjonaløkonomisk tap.

Jordbrukets tilpassingsproblem må vurderes ut fra hvor stort behovet for jordbruksvarer er, og hvor stor del av behovet det er økonomisk gunstig å dekke ved innenlandsk produksjon. Det siste vil variere med det generelle kostnadsnivå i jordbruket, sammenliknet med kostnadene ved å importere jordbruksvarer, så vel som med lønnsomheten i næringslivet for øvrig. Mest vil det likevel avhenge av de muligheter som eksisterer for å skaffe arbeidskraft fra jordbruket en samfunnsmessig mer lønnsom sysselsetting i andre yrker.

Drøftingene i dette kapitlet har i hovedsaken holdt seg til den samfunnsøkonomiske side ved jordbrukets tilpassingsproblem. Ved siden av dette er virkningen på jordbrukets lønnsomhet av at det legges en viss vekt på beredskapshensynet, så vidt berørt. Konklusjonen er at dersom det skal legges vekt på beredskapshensynet, vil dette måtte føre til en større produksjonskapasitet og dermed lavere lønnsomhet i jordbruket enn tilfellet er når en holder seg bare til det økonomiske synspunkt.

I praktisk jordbrukspolitik vil det også bli gjort gjeldende en rekke andre synspunkter, som f.eks. det sosiale, det bosettingspolitiske, hensynet til at lokale områder bør ha en viss selvforsyningsgrad med visse jordbruksvarer osv.

Her forlater vi innstillingen fra Jordbrukets avsetningskomité av 1956.

IV. FORHOLDET MELLOM KORN OG MELK I NORSK LANDBRUKSPOLITIKK

Korn og melk er de to viktigste produktgruppene i norsk jordbruk, de to produktgruppene representerer henholdsvis en nasjonal underproduksjon og en nasjonal overproduksjon. Underdekning av vårt innenlandske marked både når det gjelder matkorn og fórkorn, har alltid vært tilfelle her i landet. At vi har fått overdekning med melk, er imidlertid av forholdsvis ny dato. Overproduksjon, avsetningsvansker og prissammenbrudd på markedet for melk og melkeprodukter, fikk vi første gang for alvor under den store økonomiske krisen i begynnelsen av 1930-åra. Fra den tid har vi også hatt visse former for markedsregulering for melk og melkeprodukter, som har hatt til hensikt å ta overskuddsvarene vekk fra omsetningen på det ordinære innenlandske marked og å utjevne melkeprisen enkeltprodusentene i mellom. I forhold til vårt innenlandske behov har således kapasiteten i melkeproduksjonen stadig vært for stor over de siste 40 år (unntatt siste verdenskrigen og noen få år etter) mens kapasiteten i kornproduksjonen har vært mindre enn behovet.

Denne forskjellen mellom de to produktgruppene har selvsagt sine helt naturlige årsaker. Kornproduksjonen blir selvsagt mest begrenset av de arealene vi kan dyrke korn på, og korn av tilfredsstillende kvalitet. For melkeproduksjonen - som for de andre husdyrproduksjonene - eksterer ingen slik begrensende faktor. Fórkorn kan vi kjøpe i andre land, og på den måten gjøre våre husdyrproduksjoner meget uavhengig av våre egne arealer. Hvis vi derfor driver en landbrukspolitikk som sikrer produsentene slike priser på husdyrproduktene at det lønner seg driftsøkonomisk å øke produksjonen på importert og innkjøpt fórkorn, kan vi få langt større kapasitet i husdyrproduksjonene enn det som tilsvarer innenlandsk selvforsyning.

Totalt sett betyr selvsagt alle tilførsler av ressurser til jordbruket utenfra - det vi foran kalte jordbrukets industrialisering - at jordbrukets produksjonskapasitet øker. Våre arealers kapasitet øker når vi får sorter som gir større arealavkastning og når vi lærer bedre gjødslings- og jordkultur. Kapasiteten av arbeidskraften øker når vi får maskiner og redskaper som gjør at en mann reker over større arealer. Kapasiteten i husdyrholdet øker når vi får dyr som produserer mer pr. fórenhet og når vi øker fórtilgangen.

I etterkrigstidens norske jordbruk ble det alt i begynnelsen av 1950-åra klart at industrialiseringen av husdyrholdet kom til å øke produksjonskapasiteten reint for fort og for mye hvis det ikke ble gjort noe landbrukspolitisk for å hindre det. Og spesielt ville det snart måtte bli et forferdelig overskudd av melk, som en ikke kunne se noen mulighet for å bli kvitt ved eksport.

Dette fikk de som stelte med landbrukspolitikken i prisforhandlingene mellom jordbrukets organisasjoner og staten til å komme på den muligheten for bremsing av produksjonsøkningen for melk ved å få overført mest mulig arealer skikket for korndyrking fra grovfôrproduksjon til kornproduksjon. Dette er senere blitt kalt "kanaliseringspolitikken" for norsk jordbruksproduksjon.

Overføringen eller "kanaliseringen" av arealer fra fôrproduksjon for kyr til kornproduksjon ble gjort ved hjelp av prispolitikken. Ved å bestemme forholdet mellom prisene på melk og korn til produsentene slik at de bønder som har skikket jord og store nok arealer finner det driftsøkonomisk mer lønnsomt å dyrke korn enn å produsere melk, kom den spesialiserte korndyrkingen over Østlandet og bygdene rundt Trondheimsfjorden i gang. Og dermed ble det frigjort marked for tilsvarende økning i melkeproduksjonen i de bygdene som ikke har så gode vilkår for korndyrking. Det kom igang en såkalt regionalisering av jordbruksproduksjonen.

Denne kanaliseringspolitikken har hatt mange virkninger som etter hvert er blitt mye diskutert. Vi skal kort nevne noen:

a) Kanaliseringspolitikken gjorde det mulig å erstatte store mengder arbeidskraft med teknikk. På de største gårdene i korn-distriktene var det kommet skurtreskere og annet maskineri som reduserte arbeidsbehovet på slike gårder til en brøkdel av hva det var mens det ble drevet allsidig med husdyr, fôrdyrking og korndyrking. Ved utbyggingen av større besetninger på bruk som gikk over til spesialisert melkeproduksjon, kunne også denne driftsformen gjøres langt mer produktiv hva arbeidskraften angår. "Kanaliseringen" kom derfor til å bli en av de viktigste årsaker til reduksjonen i behovet for arbeidskraft i jordbruket, og dermed også til folkeflyttingen fra våre landsbygder.

b) Den brakk i stykker den tidligere omløpskultur i jordbruket

Omløpet eller vekstfølgen på åkerjorda som ble anbefalt på grunnlag av forskning i gjødsling, jordkultur og plantedyrking helt opp til etter krigen var

1. år - korn (kanskje som oftest havre)
2. år - poteter og rotvekster (gjødslet med husdyrgjødsel)
3. år - korn med gjenlegg (som oftest bygg og hvete)
4. - 6., eller 4. - 7. år eng til slått og beiting.

Et slikt omløp hadde mange fordeler som det spesialiserte jordbruk har ødelagt. Husdyrgjødsla holdt ved like humusinnholdet i matjorda, og den ble best utnyttet til vekster som gjorde seg svært god nytte av den. I potet- og rotvekståret kunne det drives en effektiv ugrasbekjempelse med radrenskingsutstyr. Kombinasjonen av åkerdyrking, grovfôr dyrking og husdyrhold ga forholdsvis jevn sysselsetting for gårdens faste folk gjennom hele året. Enda jevnere ble sysselsettingen om gården hadde skog hvor gårdens folk kunne drive ut tømmeret med gårdens egne hester.

Med spesialiseringen i særskilte kornbruk og særskilte husdyrbruk, tar vi husdyrgjødsla bort fra kornarealene. Der det blir store husdyrhold i forhold til jordarealet, kan på den andre siden det å bli kvitt husdyrgjødsla være et problem.

c) Den gjorde hele vårt jordbruk mer avhengig av importerte ressurser. Hester som trekk-kraft er erstattet med traktorer.

Manuell og mekanisk ugrasbekjempelse er erstattet med kjemiske ugrasmidler og teknisk utstyr for utsprøytingen. Reparasjoner og vedlikehold av maskiner og redskaper, som før ikke var vanskeligere enn at gårdens faste folk greidde det meste, må nå utføres av spesialutdannende teknikere i spesialverksteder. Monokulturene (det at samme vekst dyrkes år etter år på samme areal) gjør det langt vanskeligere å holde smittsomme plantesykdommer i sjakk enn når vekster følger etter hverandre i et omløp.

d) Den skaper behov for lange transporter mellom produksjonsområder og forbruksområder. Dette er mest typisk for tilførsel av konsum-

melk til den store forbrukerkonsentrasjon i Oslo-området. Etter hvert som "kanaliseringen" i retning ensidig korndyrking på Østlandet er ført videre, har det vært nødvendig å hente konsummelk til Oslo-området over stadig økende geografiske avstander.

e) Kanaliseringsen har vært nødvendig for å kunne utnytte den stadig mer produktive teknikk uten å skape for store produksjonsoverskudd. Fordi vår husdyrproduksjon i dag drives på en måte som krever langt mindre arealer enn før, ville det ikke vært mulig å finne fornuftig anvendelse for tilnærmelesvis hele melkeproduksjonen hvis den skulle nytte grovfôr fra så mye dyrka areal som ved slutten av krigen. Dette kan vi se av tallet på kyr på ulike tidspunkter etter krigen, og økningen i avdråtten pr. ku:

1939 ...	864 000	melkekyr	som produserte	1495	millioner liter melk			
1949 ...	769 000	"	"	1520	"	"	"	"
1959 ...	598 000	"	"	1493	"	"	"	"
1969 ...	437 000	"	"	1679	"	"	"	"
1971 ...	414 000	"	"	1692	"	"	"	"
1973 ...	410 000	"	"	1777	"	"	"	"

Fra 1939 til 1971 er således gjennomsnittsavdråtten pr. ku økt fra ca. 1700 liter til over 4000 liter. Hvis vi ikke hadde hatt den meget sterke reduksjon i kutallet, ville det vært umulig å finne forbrukere til all melka som blir produsert med den gjennomsnittsavdrått vi nå har. I så fall ville mangelen på forbrukere og marked ha satt en stopper for økningen i melkeavdråtten for lenge siden.

Vi ser således at utnyttningen av kyrnes økende produksjonsevne har vært fullstendig avhengig av både reduksjonen i kutallet og reduksjonen av de arealer det dyrkes grovfôr på.

Ut fra rene driftsøkonomiske betraktninger er det klart at de omlegginger og den "kanalisering" vi har hatt i vårt jordbruk i etterkrigstida, har vært gunstig. Hvis ikke hadde omleggingene og "kanaliseringen" selvsagt ikke skjedd.

Fra et landbrukspolitisk synspunkt er det imidlertid spørsmål om ikke utviklingen på mange måter har gitt oss et jordbruk som varetar mange av sine samfunnsoppgaver langt dårligere enn det jordbruket vi hadde opp til og under andre verdenskrigen. Jordbrukets Avsetningskomité av 1956 var sterkt opptatt av slike spørsmål. Ting den pekte på ^{at} vår/den driftsøkonomiske effektiviseringen og rasjonaliseringen gir oss et jordbruk som er langt mer konjunkturfølsomt enn vårt tidligere jordbruk. Det henger selvsagt sammen med at det er så langt mer avhengig av tilførslene av - og prisene

på alt det trenger å importere fra utlandet. Det mest konjunktur-stabile jordbruk vi kunne ha, er et jordbruk som produserer alt på lokale ressurser på garden og i bygda.

Avsetningskomitéen uttalte seg videre helt klart om at matforsyningsberedskapen i landet blir mindre etter hvert som jordbruket bruker stadig mer ressurser som kommer utenfra. Den pekte også på den faren det er for en for sterk befolkningsreduksjon og avfolkning i våre bygder kan bli resultatet av å legge for sterk eller for ensidig vekt på hva som er den driftsøkonomisk gunstigste utvikling.

I innledningskapitlet er det referert fra Norges landbruksvitenskapelige forskningsråds langtidsplan for landbruksforskningen av 1973. Her pekes det sterkt på de nyeste problemene vi ser foran oss når det gjelder både vårt lands og verdens matforsyning på lengre sikt framover. I en landbrukspolitikk som skal legge hovedtyngden på å skape et jordbruk og landbruk som gjør vårt land mest mulig selvforsynt med matvarer over en framtidsperiode som skal strekke seg mange generasjoner framover i tiden, må vi først og fremst bygge på våre egne matproduksjonsressurser. Vi må da unngå å foreta oss noe i landbrukspolitikken som reduserer våre produksjonsarealer, og som gjør oss avhengige av importressurser. En slik landbrukspolitikk er det framfor alt ikke mulig å drive uten at vi alltid har folk i våre bygder som kjenner naturforholdene, og gjennom praktisk arbeid og erfaring fra barndommen av vet hvordan naturressursene kan nyttes. Om vi skal komme i den situasjon at det virkelig blir mangel på energi til drift av våre moderne maskiner i jord- og skogbruket eller på andre ressurser som det industrialiserte jord- og skogbruk er så sterkt avhengig av, må vi også vite at vi vil trenge å øke tallet på sysselsatte i disse næringene igjen. Det blir da en absolutt nødvendighet å arbeide med mindre arbeidsproduktiv teknikk enn nå. De som i dag utdanner seg til fagfolk og rådgivere både for bøndene og for politikerne og den offentlige administrasjon, gjør i alle fall klokt i å innstille seg på at det meget maskin- og energikrevende jord- og skogbruk vi nå driver kan bryte sammen på grunn av mangel på de ressurser det trenger.

V. DRIFTSØKONOMI OG LANDBRUKSPOLITIKK

Det aller meste som er undervist i landbruksøkonomi i våre landbruksskoler, og den rådgivningen i landbruksøkonomi som er gitt av den offentlige rådgivningstjenesten i landbruket, har til denne tid vært det vi kaller driftsøkonomi. Det er økonomien på det enkelte jordbruk og gårdsbruk sett for seg, og uavhengig av hva det som skjer hos den enkelte produsent har å si for andre brukere, for landbruksnæringen, for lokaløkonomien i en bygd eller landsdel og for folkeflyttingen mellom yrker og landsdeler. Hensikten med driftsøkonomien er å lære hver enkelt landbruker til å nytte sine ressurser på en slik måte at hans eget økonomiske driftsresultat blir så bra som mulig. Driftsøkonomiens hovedstørrelser har vi gitt i en oppstilling av de hovedpostene i et regnskap som ser slik ut:

Brutto produksjonsverdi

- Verdi av innkjøpte råvarer (kraftfôr, gjødsel, sprøyemidler osv.)
 - Lønn til leid arbeid
 - Avskrivninger på varige produksjonsmidler
 - Renter på lånt kapital
-
- = Overskudd til godtgjørelse til eget arbeid og egen kapital

Driftsøkonomiens målsetting er å stille opp og gjennomføre de driftsplaner som gjør det restbestemte overskudd, som er godtgjørelsen til en brukers eget arbeid og egen kapital så stort som mulig. Alt annet er driftsøkonomien uvedkommende.

Går vi over til å studere landbruket under en økonomisk-politisk synsvinkel, blir vi nødt til å tenke på mye mer enn den driftsøkonomiske målsettingen. Å få med alt annet i en forholdsvis kort framstilling, er ikke mulig. Men vi skal forsøke å peke på en del grunnleggende ting, som alle bør vite noe om.

1. Den næringsøkonomiske produksjonskapasitet

Den totale kapasitet i en produksjon er alltid summen av kapasiteten hos alle som har vedkommende produksjon i sine driftsplaner. En enkelt brukers kapasitet for produksjon av f.eks. bygg, er gitt av det areal han dyrker bygg på ganger hans avling pr. arealenhet. Tre korndyrkere A, B og C, som har henholdsvis 200, 100 og 50 dekar bygg, og normalt får avlinger på henholdsvis 300, 350 og 250 kg bygg pr. dekar, har en samlet kapasitet for byggproduksjon på

$$\begin{array}{r} 300 \text{ kg} \cdot 200 = 60 \text{ 000 kg} \\ + 350 \text{ " } \cdot 100 = 35 \text{ 000 " } \\ + 250 \text{ " } \cdot 50 = 12 \text{ 500 " } \\ \hline = 107 \text{ 500 kg} \end{array}$$

Den samlede kapasitet i hele byggproduksjonen i landet ville vi finne ved å summere opp produktene av normalavlingene pr. dekar og størrelsen på byggarealene hos alle som dyrker bygg.

Det samme må vi gjøre for en hvilken som helst produksjon når det er den totale produksjonskapasitet i hele landet vi er interessert i.

Vi kan så spørre hvorfor vi er interessert i disse totale produksjonskapasitetene. Svaret er at vi trenger disse størrelsene for å se hvor stor produksjonen er i forhold til det behov og markedet som eksisterer for vedkommende produkt. Hvis den samlede produksjonskapasitet er større enn behovet, vil vi nemlig få en overproduksjon hvis alle produsentene bruker hele kapasiteten.

Det er hva vi her i landet har hatt i melkeproduksjonen i det meste av etterkrigstiden. Og det skyldes at kapasitetsøkningen hos den enkelte produsent har gått raskere enn økningen i behov for melk i vår egen befolkning.

I andre produksjoner har vi hittil ikke hatt overproduksjon på samme måten som i melkeproduksjonen. Som omtalt i innledningskapitlet importerer vi i dag nesten hele vårt forbruk av matkorn. Vi importerer også svære mengder fórkorn. I 1971 importerte vi således 224 000 tonn bygg, mais og annet fórkorn, mens vår norske produksjon av bygg og havre (som brukes nesten bare til fó) var 530 000 tonn når såkornet ikke er tatt med. Kornproduksjonen kunne vi således utvide mye uten å komme i nærheten av grensen for behovsdekning og overproduksjon.

Landbrukspolitisk er det overkapasiteten og overproduksjonen i husdyrproduksjonen som har vært det største problemet her i landet i etterkrigstiden. Og på grunn av spesielle landbrukspolitiske ordninger, er denne overkapasiteten kommet i melkeproduksjonen. Melkeproduksjonen i landet var 1660 millioner liter i 1971. Dette var en god del mer enn vi forbrukte som konsummelk og melkeprodukter. Samme året eksporterte vi nemlig ca. 900 tonn smør, ca. 18 500 tonn ost og litt av en del andre melkeprodukter. Eksporten av overskuddsproduksjonen har i etterkrigstiden ikke gitt

på langt nær like høye priser for melka som norske forbrukere betalte. Eksporten blir derfor subsidiert bl.a. av midler fra kraftfóragiftsfondet.

Melkeproduksjonen er et meget godt eksempel på hvordan det som er driftsøkonomisk lønnsomt for enkelte produsenter sett isolert, snur til det motsatte når vi ser hele melkeproduksjonen samlet. Vi skal prøve å forklare dette med et forenklet eksempel.

Når en produsent skal vurdere om det vil lønne seg for ham å øke melkeproduksjonen, kan han regne med at han kan øke produksjonen så mye han selv finner for godt, uten at det fører til merkbar nedgang i hans melkepris. Gjennom det prispolitiske systemet vi har for melk, blir nemlig all melka betalt med den prisen som er bestemt i jordbruksavtalene mellom landbruksorganisasjonene og staten. La oss si at denne avtaleprisen er en krone pr. liter.

Når en produsent utvider produksjonen og vi på forhånd har overproduksjon som eksporteres til priser som er lavere enn avtaleprisen, kan vi anta at hele hans produksjonsøkning blir eksportert til den lavere pris. Anta at den tilsvarer 50 øre pr. liter. Differansen, som da også er 50 øre pr. liter, må da dekkes f.eks. av kraftfórfondet.

Hvor kommer så pengene i dette fondet fra? Jo, fra avgifter som alle produsenter som kjøper kraftfór har betalt inn som en særskilt omsetningsskatt på innkjøpt kraftfór. For enkelhets skyld kan vi anta at pengene i fondet er innbetalt av 100 000 husdyrprodusenter, hvorav "vår" produsent er den ene. Det vil da si at når "vår" produsent øker sin melkeproduksjon med la oss si 10 000 liter pr. år, må det brukes 5 000 kroner av penger andre har betalt inn for å dekke eksporttapet på den økningen i overproduksjonen han bidrar med. "Vår" produsent har selvsagt også selv vært med å betale inn penger til kraftfórfondet, men bare en forsvinnende liten del fordi han bare er én av de 100 000 som har bidratt med innbetaling. Altså har "vår" produsent økt sin bruttoinntekt med 10 000 kroner, med å produsere en varemengde som øker den samlede bruttoinntekt for alle melkeprodusentene med bare 5 000 kroner. Hva er så konklusjonen? Jo, at tilnærmet halvparten av "vår" produsents økning i den driftsøkonomiske bruttoinntekt er penger som alle de andre produsentene er tvunget til å yte for at denne enes produksjonsøkning skal bli driftsøkonomisk regningsvarende.

VI. JORDBRUKETS ØKONOMISKE "TREDEMØLLE"

A. Innledning

I alle industrialiserte land med økonomisk-politiske systemer som bygger på de markedsøkonomiske prinsipper om mest mulig fri konkurranse mellom enkeltforetak innen de ulike næringssektorer og bransjer, og mellom sektorene og bransjene, er ustabile økonomiske

forhold regelen og ikke unntaket. De foretak innen en sektor som kan produsere billigst - dvs. selge sine produkter til de laveste priser og få dekket sine produksjonskostnader - vokser og ekspanderer. De som ikke kan produsere så billig, går tilbake og blir for eller senere nedlagt. Hvis dette fortsetter lenge nok, skapes det monopoler. Et fullkomment monopol er et foretak som har konkurrert ut alle andre foretak innen en sektor eller bransje, og er alene igjen som produsent og selger av vedkommende produkt.

Når et foretak har oppnådd monopolstilling, kan det alene bestemme hvor mye som skal produseres og markedsføres, og en vare. Ved å få en slik kontroll over totaltilbudet, kan det selv bestemme hvilken pris det skal få for produktet ved å tilpasse sin egen produksjon slik at den aldri blir større enn den mengde som kan selges til den prisen foretaket selv bestemmer. I industri og handelsøkonomiens barndom var det å oppnå slike monopolstillinger det store mål for mange av de dyktigste foretakseiere og forretningsmenn.

Alle produsenter som kjøper kraftfor har bestemt inn som en seringsmenn. En monopolist som eier foretak eller leder, har som mål å maksimere overskuddet av virksomheten; monopolisten kan imidlertid gjøre det ved selv å bestemme hvor mye varer han vil produsere og markedsføre. Et monopolisert næringsliv gir ingen garanti for at det blir produsert nok varer til å dekke selv de mest livsnødvendige behov hos alle forbrukere. Det kan nemlig meget vel lønnes og bedre for en monopolist å produsere mindre enn han både har ressurser til, og som det er behov for i forbrukernes husholdninger.

Eksempler på dette har vi fra historien i noen land med behov for kornimport, og hvor importrettigheten var overlatt til private handelsmonopoler. Ved å begrense importen slik at det til enhver tid var en viss kornmangel i landet, kunne disse monopolene få svært høye priser, samtidig som folk med små inntekter måtte sulte fordi de ikke kunne kjøpe nok korn til å dekke sine behov.

På grunn av disse samfunnsmessig meget uheldige konsekvenser av monopolene, har myndighetene i de fleste land lovregler som tar sikte på å hindre private monopoler. Særlig viktig har dette vært ansett å være når det gjelder produksjon og salg av livs-nødvendigheter som matvarer. De vestlige lands landbrukspolitiske målsetting om å bevare familiejordbruket som grunnelementet i jordbruksnæringen og matproduksjonen kan trolig langt på vei forklares ved at jordbruket på denne måten blir en næring så fjernt fra monopolismen som overhode mulig.

Ved den utvikling av landbruksnæringene som vi her har kalt industrialiseringen, har vi imidlertid fått en konkurranse mellom familiejordbruk av ulike typer som synes å lede i retning av monopolisering også av jordbruksproduktene.

Vi har tidligere vært inne på hvordan dette foregår der vi berørte utviklingen av de såkalte "husdyrfabrikker". Når "husdyrfabrikkene" overtar produksjoner som tradisjonelt har vært drevet i kombinasjon med andre produksjoner på vanlige små familiejordbruk, er det selvsagt fordi de har kostnadmessige fordeler foran familiejordbrukene. Det vil si at de får dekning av sine råvare- og arbeidskostnader og tilfredsstillende utbytte på den investerte kapital med lavere produktpriser enn de småprodusentene må ha for å få tilstrekkelig stort utbytte.

En god og nyttig beskrivelse av hvordan denne "monopoliseringsprosessen" forløper i jordbruket, er gitt av en amerikansk landbruksøkonom som heter W. W. Cochrane. Han har selv kalt prosessen "Jordbrukets økonomiske tredemølle".

B. Fra selvforsyningsjordbruk til spesialisert handelsjordbruk

Alt jordbruk har opprinnelig vært selvforsyningsjordbruk. Det vil si at produksjonen av jordbruksvarer foregikk med ressurser som var på gården og dens nærmeste omgivelser, og hvor alt som ble produsert ble forbrukt på gården.

Overgangen fra selvforsyning til handelsproduksjon begynte smått og sakte. Salgsproduktene var fra først av bare de overskudd av enkelte produkter som ikke ble forbrukt i gårdshusholdningen. I land hvor feydalismen var mye vanligere enn i Norge i middelalderen oppsto handelsjordbruket ved at bøndene ble tvunget til å

levere mer jordbruksvarer til sine herrer enn disse hadde bruk for i sine husholdninger.

Godseierne, adelsmennene og fyrstene, som så å si eide både jorda og bøndene, kunne bruke disse overskuddsvarerne som betaling til folk som skaffet dem andre varer og ytelser. Bl.a. ble de brukt til underhold av fyrstenes hærstyrker. Men de ble også brukt som betaling for varer og tjenester som håndverkere, arkitekter og kunstnere ytet til aristokratiets byggvirksomhet og overklassenes overdådige kulturelle og sosiale liv.

På denne måten utviklet det seg i realiteten et marked for jordbruksvarer, ved at naturaliene som bøndene leverte til sine herrer ble solgt til byborgerne for kontant betaling i penger.

Da feydalvesenet gikk i oppløsning ved slutten av middelalderen, og bøndene etter hvert ble frigjort fra aristokratiets makt, lå vilkåra til rette for et handelsjordbruk av den typen vi senere har hatt det. Forat handelsjordbruket skulle utvikle seg videre på selvforsyningsjordbrukets bekostning, var det imidlertid nødvendig at bondebefolkningen ble redusert i forhold til håndverks-, industri- og bybefolkningen.

Et handelsjordbruk kan selvsagt ikke eksistere og utvikle seg videre bare ved at bøndene selger jordbruksvarer til andre befolkningsgrupper. Det må være en handel også andre veien. Det vil si at bøndene stadig må kjøpe inn mer av produksjonsmidler til sine foretak og/eller forbruksartikler til sine husholdninger. Det må med andre ord utvikle seg en arbeidsdeling og yrkesspesialisering hvor bøndene mer og mer trekkes inn som både selgende og kjøpende part.

Dette er grunnlaget for utviklingen av den foretaks- eller driftsøkonomiske filosofien for jordbruket. Denne har, som vi foran har vært inne på, tatt utgangspunkt i det enkelte jordbruksforetaks muligheter for å nytte innkjøpte produksjonsmidler i kombinasjon med gårdens egen arbeidskraft og arealressurser for å øke den pengeomessige godtgjørelse til brukeren og hans familie.

I denne jordbrukøkonomien har markedøkonomiens prinsipper for det som i teorien kalles fullstendig fri konkurranse vært langt bedre oppfylt enn i de fleste andre sektorer av produksjonslivet.

Jordbruket har bestått av uhyre mange småforetak som produserte samme slags varer (standardvarer) som de solgte i det samme marked. Hver enkelt av disse småprodusentene planla og gjennomførte sine produksjoner helt uavhengig av hverandre. Fordi den enkelte visste at hans egen produksjon bare var en forsvinnende liten del av den samlede tilførsel av et produkt til markedet, kunne han regne med at utvidelse eller innskrenkning i hans egen produksjon var uten betydning for graden av markedsdekning og dermed for prisen på produktet. Hvis en som produserte f.eks. korn ett år kunne selge kornet til en pris som for ham var særdeles god i forhold til det han fikk for andre salgsvlinger, var det naturlig å regne med at prisen ville bli like god også for neste års kornavling selv om den ble gjort meget større på bondens individuelle bruk.

Hvis alle korndyrkerne tenkte det samme, og økte markedstilførselen av korn ut over hva forbrukerne hadde bruk for, måtte imidlertid kornprisen falle. Jo større den markedsøkonomiske overproduksjon på denne måten ble, jo mer ville prisene falle, og jo mer urealistisk hadde enkeltprodusentenes gjetning om den framtidige produktprisen vært.

Så lenge markedet for et produkt er sterkt underdekket, er det ikke stor risiko for at slike individuelle produksjonsutvidelser fører til virkelig overproduksjon og prissammenbrudd for et produkt. Jo nærmere totalproduksjonen kommer full markedsdekning, jo mindre produksjonsekning skal det imidlertid til for priskatastrofen er der.

For europeisk kornproduksjon kom denne katastrofen i slutten av forrige århundre - ikke som et resultat av for stor europeisk kornproduksjon i forhold til europeernes kornbehov, men som følge av kornflommen fra de amerikanske prærier til Europa.

C. Frå mangel på jordbruksvarer til overproduksjon, avsetningsvansker og prissammenbrudd

Kornflommen fra Nord-Amerika til Europa, som ble utløst av de nye transportmidlene jernbane og dampskip, skapte til å begynne med katastrofale tilstander for europeisk handelsjordbruk. Noen land, som Sverige og Tyskland, unngikk de verste tilstander ved å legge innførselstoll på korn. England lot sitt jordbruk ta prissjokket.

Der lot de matvareprisene og jordbrukets inntekter falle, og fikk på den måten frigjort massevis av billig arbeidskraft som ble brukt til å gjøre landet til verdens ledende industrinasjon.

Danmarks jordbruk så den mulighet som det billige kornet og utviklingen i England gav for å bygge opp et intensivt husdyrbruk på mye importkorn og eksport av husdyrprodukter til England. På denne måten ble Danmark en av verdens aller fremste husdyrnasjoner.

Med den stimulans til industrireisning i Vest-Europa som alt dette gav, og økningen i handelen med jordbruksvarer og produksjonsmidler for jordbruket landene og verdensdelene imellom, økte mulighetene for overgang til handelsjordbruk meget raskt.

Ved siden av dette gjorde den biologiske jordbruksforskning svære og raske framskritt. Lavere og høyere fagopplæring og utdanning i landbruket skjøt fart, og landene bygde opp offentlige etater for landbruksforskning og rådgivning og rettledning av bøndene i produksjonsfaglige og driftsøkonomiske spørsmål.

Mer og mindre raskt ble handelsproduksjonen i jordbruket i Vest-Europa skiftet over fra korn til husdyrprodukter. Mer og mer av husdyrproduktene ble produsert på importert fórkorn og proteinfór i importerte oljekaker. Samtidig økte planteavkastningen av landenes egne arealer, og produksjonen av husdyrprodukter økte mye raskere enn økningen i landenes egen befolkning.

Fra århundreskiftet og framover nærmet produksjonen av husdyrprodukter seg full markedsdekning. Ut gjennom 1920-åra ble stadig sesongvise topper i produksjonene vanskeligere å få solgt til brukbare priser. De mest våkne og kunnskapsrike bøndene begynte å arbeide for opprettelse av salgsorganisasjoner som skulle sørge for å ta hånd om - og regulere bort fra markedene de overskuddsvarene som det ikke var mulig å få solgt uten at prisen på alle salgsvarene ble satt kraftig ned.

Høsten 1929 kom det som utløste den store katastrofen for handelsjordbruket. Industriproduksjonen i den vestlige verden hadde da blitt så stor at det ikke var mulig å få solgt alt som ble produsert til kostnadsdekkende priser, og på dette reagerte industrien med bedriftsnedleggelse og oppsiing av arbeidere i titusener og millioner.

Dermed mistet mange av de som kjøpte jordbruksvarer sine inntekter, og ble nødt til å innskrenke kjøpet og forbruket meget sterkt. Jordbruksprisene falt til nesten ingen ting, og de bønder som hadde gjeld kunne ikke betale sine renter og avdrag. Tvangsauksjonene i jordbruket gikk som en farsott over bygdene i alle vestlige land.

Fra denne tiden er det vi har begynnelsen til landbrukspolitikken i den betydning dette ordet seinere vanligvis har hatt. Myndighetene ble nå nemlig - mer og mindre motvillig - nødt til å innse at et handelsjordbruk med overskottsproduksjon ikke kunne bestå uten at det fikk myndighetenes hjelp til markedsregulering, tiltak for å begrense produksjonsøkningen osv. Stabilisering av produktprisene ble en nødvendighet, og bøndenes organisasjoner begynte å kreve statsgaranterte minstepriser på sine produkter.

Alle de varianter av landbrukspolitiske ordninger som myndighetene tok i bruk, eller var med og gjorde mulig gjennom lovgivningen, vil det føre altfor langt å komme inn på her. La oss bare som eksempel nevne at overproduksjonen av melk her i landet ble fjernet ved lovbestemt innblanding av smør i margarinen. På den måten ble så mye av salgsmelken fra bøndene fjernet fra konsummelkmarkedet at det lot seg gjøre å stabilisere og øke den prisen melkriene betalte til bøndene. Ett annet eksempel, som er langt mer verdensberømt, var den ordning for offentlig oppkjøp av jordbruksvarer som president Roosevelt fikk istand i USA. Den gikk ut på at sambandsregjeringen rett og slett overtok til en bestemt minstepris de varene som ikke kunne selges til samme prisen i vanlig markedsføring. De lagringsdyktige varene ble lagret, de øvrige ble ødelagt.

Da andre verdenskrigen brøt ut høsten 1939, var jordbrukets produksjonskapasitet og produksjon i den vestlige verden så stor som aldri før, og i USA lå det kjempesvære mengder korn og andre lagringssterke jordbruksvarer opplagret som sentralregjeringens eiendom.

Mellomkrigstidens jordbruk var, som vi før har vært inne på, helt annerledes enn etterkrigstidens jordbruk. Fordi det ikke var andre næringer som hadde bruk for mer arbeidskraft, ble det jordbruket selv som måtte prøve å sysselsette de som vokste opp i bygdene.

Det betydde at arbeidskraft i jordbruket og bygdene var en rikelighets- og overflodsfaktor. Arbeidskraft var således en ualmennelig billig innsatsfaktor i driftsøkonomisk forstand, og det hindret innføringen av arbeidssparende maskiner og annen teknikk i landbruket. Den gunstigste driftsøkonomi for bøndene, ble å produsere mest mulig på sine arealer, og ved så nær full utnyttelse av den rikelige arbeidskraften som mulig.

De innkjøpte produksjonsmidler som under disse forhold var mest økonomisk å bruke, var kunstgjødsel som økte avlingene, og kraftfôr som økte effektiviteten i utnyttingen av gårdens egen fôrproduksjon.

Under krigen ble jordbruksproduksjonen redusert. Årsaken var først og fremst at det ble slutt på å bruke innkjøpt kraftfôr og korn av egen produksjon til kraftfôr. Dermed ble både företets kvalitative sammensetning og den totale formengden redusert. Først og fremst gikk dette ut over de husdyrproduksjonene som krever vesentlig konsentrert fôr, dvs. svin og fjørfe. Mengden av disse husdyra ble stadig mindre under krigen, og var svært liten på slutten. Forverringen av företets kvalitative sammensetning rammet også storfeholdet og melkeproduksjonen sterkt. Høytstående kyr kunne ikke skaffes protein og andre nødvendige stoffer i tilfredsstillende mengder, og resultatet ble mangelsykdommer og nedgang i avdråtten.

Planteavlingene ble imidlertid holdt bra oppe, noe som først og fremst skyldtes at jorda jamt over var i god hevd da krigen kom. Også under hele krigen var det jevnt over rikelig arbeidskraft i landbruket.

Alt i alt skjønner vi at jordbruket, trass i at det produserte en del på innkjøpte ressurser - særlig kunstgjødsel og kraftfôr - var lite industrialisert da krigen sluttet.

Men dermed var vi også kommet over i en ny situasjon. Krigen hadde ikke bare sørget for at industriproduksjonen til sivile formål var blitt forsoemt og ødelagt, men krigsforskningen hadde også skaffet fram kunnskaper om ny og mye mer produktiv teknikk som kunne anvendes i produksjon for sivile formål. Dette betydde at det ved slutten av krigen både eksisterte et uhyre stort udekket behov for industriprodukter for fredelige formål, og kunnskaper om en teknikk som kunne øke denne produksjonen forferdelig raskt.

Ved hjelp av ulike politiske tiltak ble det fort mulig å sette igang utviklingen av det enorme produksjonsapparatet slik var lagt opp til, og verdens industri gikk inn i den vekst- og ekspansjon som senere har gitt den vestlige verden en fenomenal rask produksjonsekning og økonomisk vekst.

For landbruket betydde dette først og fremst at andre ville ha tak i arbeidskraften. Alle som på noen måte ville og kunne skifte til industriarbeid og byliv, fikk anledning til det. Lønningene de fikk, lå langt over hva landbruket hadde evne til å betale.

Av disse grunner begynte det som ble kalt "flukten" fra landbruket og bygdene. Tall som viser hvor stor denne "flukten" har vært, så vi på foran.

Bortvandringen av arbeidskraft fra primærnæringene skapte til å begynne med frykt for at landbruksproduksjonen skulle bli rent for liten. Denne frykten viste seg imidlertid fullstendig ubegrunnet. Den tekniske utvikling og industrien kom landbruket "til hjelp", og sørget for at arbeidsproduktiviteten for den gjenværende landbruksbefolkning økte forttere enn reduksjonen i tallet på sysselsatte mennesker. Jordbruksproduksjonen økte derfor raskt i stedet for å stagnere og reduseres slik det var fryktet.

Hos oss nådde jordbruksproduksjonen tidlig i 1950-åra opp på de nivåer den lå på da krigen begynte. Overproduksjon av melk ble igjen en realitet, eggprisene falt katastrofalt som følge av overproduksjon i begynnelsen av 1950.

Bøndenes organisasjoner, landbruksforskningen, rådgivningstjenesten og myndighetene var stort sett enige om at denne raske produksjonsekningen var et tegn på en sunn og riktig utvikling. Når landbruket kunne produsere stadig mer varer med stadig mindre mennesker, betydde det jo at det øvrige næringsliv kunne få økende mengder arbeidskraft for å utnytte høykonjunkturen og fremme den økonomiske vekst. Nasjonalregnskapet viste også at landbruket fremdeles hadde en langt større andel av landets arbeidsstyrke enn den andel av nasjonalproduktet det bidrog med. Alle "ansvarlig" økonomiske eksperter og politikere tok dette som et bevis for at landbruket framfor alt trengte å bli kvitt enda mer "overflødig" arbeidskraft hvis det skulle bli en næring som kunne "stå på egne ben".

D. Landbruksøkonomiske og landbrukspolitiske feilslutninger

Hva ville det så si at jordbruket skulle "stå på egne ben"? Jo, det ville si at det skulle utvikles slik - driftsøkonomisk og strukturelt - at det kunne greie å gi produsentene en tilfredsstillende inntekt uten pris- og inntektstilskudd fra staten. Alle "ansvarlige" politikere og organisasjonsfolk var enige om at den eneste veien å gå for å skape et slikt jordbruk, gikk gjennom produktivitetsøkning og rasjonalisering. Denne enigheten bygde på landbruksøkonomisk forskning, som viste at de bønder som hadde de største bruk og som dessuten var gode driftsledere, greidde å skaffe seg brukbare nettoinntekter, mens de som hadde mindre bruk eller ikke var så dyktige, sakkett stadig mer akterut. Den landbrukspolitiske slutning av denne forskningen var at det måtte settes i verk effektive tiltak for å gjøre de små bruk store, drives en fagopplæring og rådgivning som gjorde alle bøndene til flinke driftsledere og produsenter. Strukturrasjonalisering og driftsplanlegging ble de to store landbrukspolitiske slagord. Målsettingen for strukturrasjonaliseringen ble å gjøre alle bruk til "rasjonelle familiebruk". For å gjøre brukerne på disse "rasjonelle familiebruk" dyktige nok, skulle de få solid opplæring i driftsplanlegging på fagskolene, og ellers skulle det være rådgivere både på riksplanet, fylkesplanet og kommuneplanet som sørget for å gi den nødvendige rådgivning til alle som trengte det.

Imidlertid var det mye som ble glemt i den landbrukspolitikken som ble bygd opp på denne landbruksøkonomiske filosofien. En av de viktigste ting som ble glemt, var at det rett og slett ikke ville være marked og forbrukere til alt som ble produsert hvis alle skulle være like effektive produsenter og produsere like mye på innkjøpte ressurser som de flinke som ble brukt som forbilde og ideal. Videre ble det glemt at bønder - som alle andre mennesker - selv sagt ikke er slik utstyrt fra skaperen at de kan bli like flinke driftsledere, produsenter og forretningsmenn. Hva som skulle til for at et bruk skulle oppfylle kravene til et "rasjonelt familiebruk", ble heller ikke klargjort. Likevel ble dette begrepet så godt innarbeidet i språket at alle og enhver kunne bruke det uten å bli avkrevd en redegjøring for hva som var ment verken med "rasjonelt" eller "familiebruk". Når driftsplanleggerne og jord-

bruksmyndighetene skulle ta stilling til om et bruk var eller kunne bli et rasjonelt familiebruk, måtte de nøye seg med å se på om bruket kunne få en nettoinntekt stor nok til å gi en familie en tilfredsstillende arbeidsinntekt under et par forutsetninger.

Disse forutsetningene var for det første at prisene på salgsproduktene ikke ville falle som følge av den produksjonsøkningen vi måtte få dersom et flertall produsenter tok i bruk den mest rasjonelle produksjonsteknikk som landbruksforskningen, den landbrukstekniske industrien og rådgivningstjenesten til enhver tid hadde å by fram.

Den andre forutsetningen var at bønderne hadde - eller kunne skaffes - nok kapital til å bygge ut sine enheter så de ble store nok til å gi full sysselsetting for en brukerfamilies arbeidskraft når den skulle kombineres med moderne og tidsmessig teknikk.

Den sistnevnte forutsetningen er den minst problematiske av de to. Den kan nemlig oppfylles ved at staten sørger for å skaffe nok av billig kreditt og tilskudd til bruksutvidelse, bygging av driftsbygninger osv. Vi har trolig lov å si at dette i betydelig utstrekning er gjort av myndighetene. Det er i hele etterkrigstiden gitt store statstilskudd til nydyrking av jord for å øke størrelsen på alle enkeltbruk som har hatt jord de ønsket å dyrke. Og det er etter hvert bygd opp tilskudds- og låneordninger som gjør det overkommelig å skaffe tidsmessige driftsbygninger for husdyrhold som er så store at de ikke gir mye ubrukt arbeidstid for en familie som produserer husdyrprodukter med tidsmessig og meget arbeidsproduktiv teknikk.

Den første forutsetningen har det imidlertid vært verre med. Etter hvert som stadig flere bruk har nådd opp i en størrelse og et produksjonsomfang som tilfredsstillende de tekniske krav til effektiv bruk av arbeidskraften, har totalproduksjonen fra disse bruk økt mer og mer. Dermed har det stadig vært et for lite marked til å kjøpe alt som produseres til priser som gir kostnadsdekning og rimelig arbeidsinntekt, og markedsreguleringsordningene og utleggene i forbindelse med disse har det vært stadig like nødvendig å fortsette med.

Landbrukspolitikken som gjelder målsettingen å skulle hjelpe jordbruket og jordbrukerne til økonomisk å "stå på egne ben" gjennom å yte offentlig pengehjelp til teknisk og strukturell rasjonalisering, har således bygd på en feilslutning.

De som har stelt med praktisk landbrukspolitikk, har antatt at vi kunne løse lavinntektsproblemet i jordbruket ved å gjøre stadig flere bruk til "rasjonelle familiebruk". Men her er det sett bort fra at "rasjonaliseringen" på enkeltbruk også gir økning av salgsproduksjonen på de samme brukene, og at derfor også "rasjonaliseringen" stadig er med og holder oppe en overproduksjon som må bort dersom pengestøtten til markedsregulering og det offentliges uttelling er til sikring av produsentprisene skal kunne avvikles.

E. Litt "rådgiverfilosofi"

Alle som har arbeidet i praktisk rådgivningstjeneste har sett at det er stor forskjell på hvor villige og dyktige bøndene er til å søke råd og følge råd fra fagekspertene i rådgivningstjenesten. Dette har også vært gjenstand for forskning. Bygdesosiologer har blant annet studert hvor lang tid det går før noe nytt, som forskningen og industrien har å tilby, blir tatt i bruk i drifta hos de enkelte produsenter. De nye tingene kaller disse forskerne for innovasjoner. En innovasjon kan være hva som helst som en produsent kan anskaffe, bruke eller gjøre for å få en bedre arbeids-situasjon eller bedre privat økonomi.

Forskerne har funnet at bøndene litt grovt kan deles i fem grupper alt etter hvor lang tid det tar før de har innført en innovasjon. Gruppene er:

1. Foregangsmennene. Det er de bønder som alltid er orientert om det aller nyeste innen de produksjonsgreiene de driver, og som er så ivrige etter å prøve alt nytt at de ofte ikke har tid til å vente inntil de vet med noenlunde sikkerhet om de vil ha privatøkonomiske fordeler av å anskaffe og bruke tingene.
2. De tidlige brukere. Denne gruppen består av de som tar innovasjonene i bruk så snart de har skaffet seg rimelig sikkerhet for at de selv til tjene på det.
3. Den tidlige majoritet. I denne gruppen faller de bøndene som er litt seinere enn de tidlige brukerne til å danne seg en noenlunde sikker formening om hvorvidt innovasjonene vil gi så store fordeler at de vil ta bryet med å anskaffe tingene og forandre sine vaner og rutiner.
4. Den seine majoriteten. Disse er enda litt seinere i avtrekket enn foregående gruppe, og trenger først og fremst å se om tingene fungerer vellykket hos andre før de våger å følge deres eksempel.
5. "Sinkene". De er den gruppen som på alle måter ligger faglig tilbake, og som kanskje verken vil eller kan "følge med i utviklingen". (På engelsk kalles denne gruppen "the laggards" i forskernes beskrivelser. Endingen "ard" er ikke så rent lite negativt verdiladet. Det er den samme som i ordet "coward", som betyr feiging, usling, - og "beggard", som betyr en riktig ussel tigger.)

Både de to første og den siste gruppen er forholdsvis fåtallige, har forskerne funnet ut. De anslår at foregangsmennene kan utgjøre ca. 2,5% av bøndene og sinkene ca. 16%. Ca. 35% tilhører den tidlige majoritet og like mange den seine majoritet.

Rådgivningstjenesten i landbruket ble opprettet for å gi råd og kunnskaper til praktiske bønder om ting som var utforsket av landbruksvitenskapen og annet som kunne hjelpe dem til å bli mer effektive og privatekonomisk vellykte produsenter. Slik ble det en rådgivers ønske å få flest mulige bønder til å ta i bruk de gode innovasjonene så fort som mulig.

Den forskningen det her er referert til, har vist at dette ønsket best blir oppfylt dersom rådgiveren konsentrerer sitt arbeid mest om de bøndene som selv er mest interessert i å gjøre de forandringer innovasjonene gjør mulige og privatekonomisk lønnsomme. Å prøve å påvirke den seine majoritet og "sinkene" er stort sett regnet for å være bortkastet tid. Disse vil nemlig ikke selv våge å være de første med noe i noe tilfelle, men trenger å vente til de har sett at tingene fungerer godt hos andre før de selv bestemmer seg for å prøve dem.

Hvis vi kunne regne sikkert med at alle innovasjoner som kommer fra landbruksforskningen og landbruksindustrien betyr gode og ønskelige forandringer for hele den uensartede massen bønder som rådgivningen etter forutsetningen skal hjelpe, ville det også være riktig for rådgiverne å konsentrere arbeidet om dem som lettest og raskest får nytten. Slik situasjonen nå er blitt, er det imidlertid nokså tvilsomt om vi kan regne på denne måten. Vi kan bruke professor Cochranes framstilling for å underbygge denne tvilen.

F. Jordbrukets næringsøkonomiske "tredemølle"

La oss tenke oss at vi vil studere virkningene av en innovasjon hos en gruppe produsenter som produserer samme salgsprodukt, og som selger dette i det samme marked. Vi kan tenke oss at produktet er melk.

Den totale melkemengde det er mulig å selge i det eksisterende marked til en pris som alle produsentene er fornøyd med, kan vi anta er 100 millioner liter. Om produksjonen er mindre enn 100

millioner liter, er ikke det noen katastrofe for produsentene. Det er tvert imot en fordel, fordi en viss melkemangel som oftest gir større salgssinntekt enn den mengden som akkurat dekker markedet ved den prisen som så vidt dekker alle produksjonskostnadene. (Dette henger sammen med at melk er en forbruksvare med forholdsvis meget lav priselastisitet.)

Vi tenker oss så at det kommer en eller annen innovasjon i melkeproduksjonen, som er slik at den kan senke produksjonskostnadene pr. liter melk hvis produksjonen samtidig øker med f.eks. 10%. Hvis alle produsentene samtidig tok denne innovasjonen i bruk, ville vi da få en samlet produksjon på 110 millioner liter. Dvs. en overproduksjon på 10 millioner liter.

Hvis denne økningen i produksjonen skulle selges i det markedet som betalte tilfredsstillende pris for 100 millioner liter, måtte prisen falle. Av markedsundersøkelser vet vi at den sannsynligvis ville falle langt mer enn 10 prosent. Anta at 10% økning i melketilbudet fører til 20% fall i melkeprisen.

Hvis melkeprisen før innovasjonen kom var en krone pr. liter, får vi følgende totale salgssinntekter av melka for våre produsenter:

Før innovasjonen: kr. 1,00 · 100 millioner = 100 millioner kroner

Etter innovasjonen: " 0,80 · 110 millioner = 88 millioner kroner

Produksjonsøkningen har altså ført til at salgssinntekten er blitt 12 millioner kroner mindre.

Hvis alle våre produsenter visste om at de ville få denne nedgangen i salgssinntekt før de tok innovasjonen i bruk, og alle var enige om at de ikke skulle gjøre noe som var til skade for hverandre, ville neppe noen være særlig ivrige for å gjennomføre den rasjonaliseringen innovasjonen betinger. Først ville de iallfall regne på hvor mye billigere de kunne produsere melka på "den nye metoden", og de ville ikke velge å gå over til den nye metoden uten at de fant at de kunne senke produksjonskostnadene med minst 12 millioner kroner. Det måtte nemlig til før at ikke innovasjonen skulle påføre dem direkte tap.

Men slik solidaritet og enighet produsentene imellom eksisterer ikke i praksis. Og slik rådgivningen og landbrukspolitikken arbeider, får de heller ikke greie på at innovasjonen kan virke slik.

En rådgiver ville - slik det er antatt ønskelig at han arbeider - gå til foregangsmennene og de tidlige brukere med sine kunnskaper om innovasjonen. Med én for én av disse ville han sitte ned å regne ut hvor mye vedkommende kan senke sine kostnader pr. liter melk ved å ta innovasjonen i bruk på sin gård, og han ville regne med at melkeprisen fortsatt ville være 1,00 krone pr. liter. Den driftsøkonomiske rådgivningen ville således konkludere med at de brukerne som ville ta innovasjonen i bruk, sikkert ville oppnå en fin økning i sin nettoinntekt.

Når alle foregangsmennene og de tidlige brukere har gjennomført denne rasjonaliseringen, er kanskje den totale melkeproduksjon økt med 2 millioner liter. Når denne "overproduksjonen" skal selges i tillegg til de 100 millioner liter, vil melkeprisen falle 4 prosent til 0,96 kr. Det forverrer økonomien for alle som ikke har innført innovasjonen. Dermed er det skapt et økonomisk press på de øvrige, slik at også de blir mer "villige" til å gjøre som foregangsmennene og de tidlige brukerne.

For hver ny produsent som tar innovasjonen i bruk, og dermed øker sin produksjon, blir overskuddsproduksjonen stadig større, og prisen på salgsmelka faller stadig mer. Hvis innovasjonen når helt ned til "sinkene" før det kommer en ny innovasjon, er prosessen fullført. Overskuddet er da 10 millioner liter, og prisen 0,88 kroner.

Men når landbruksforskningen og rådgivningstjenesten stadig er effektiv, og skaper nye innovasjoner som legges til rette for foregangsmennene og de tidlige brukere, kan nye innovasjonsbølger starte lenge før den forrige har nådd "bunnsikkert". Og på nytt er det hos foregangsmennene og de tidlige brukerne den starter.

På denne måten kan de øke sin produksjon mye raskere enn de som ligger lenger nede på dyktighetsskalaen, og for hver gang en ny innovasjon kommer, vil de øke sine andeler av den totale melkemengde som produseres og markedsføres.

Men for hver gang en ny kostnadssenkende og produksjonsekende innovasjon kommer, jo verre blir det også for de som er mindre flinke. Etter hvert må de gi opp det hele, og prøve å finne seg noe annet og mer inntektsbringende å drive med.

Er det riktig at jordbrukerne kan klassifiseres etter en slik dyktighetsskala, og det ikke settes inn spesielle landbrukspolitiske hjelpetiltak for de produsentene som er i den laveste halv-

del av skalaen, vil denne prosessen ha to næringsøkonomiske effekter som vi til denne tid ikke har brydd oss særlig mye om. Den vil for det første slå ut de mindre dyktige bøndene, og bøndene i de dårligste jordbruksområdene, mens de flinkeste i de beste områdene overtar stadig mer av totalproduksjonen. For det andre vil totalproduksjonen bruke stadig mer innkjøpte - og hos oss importerte - ressurser, mens våre egne jordbruksarealer og den lokale arbeidskraft i våre bygder får stadig mindre betydning som ressursgrunnlag for vår egen jordbruksproduksjon.

Denne "tredemøllen" sier Cochrane selv, "maler" stadig inn i jordbruket mer og mer teknologi, råstoffer og annet utenfra, fra andre næringssektorer og områder, og den "maler" stadig ut mer overflødiggjort arbeidskraft og arealer, samtidig som den hele tiden sørger for å holde ved like en overproduksjon som øver et stadig trykk på produktprisen.

G. Markedsregulering

Ordet markedsregulering bruker vi først og fremst om tiltak for å få fjernet en overproduksjon fra det ordinære marked, for på den måten å hindre et prisfall på hele salgsproduksjonen. I eksemplet foran, hvor vi antok å få en 10% økning i melkeproduksjonen hvis alle produsentene nyttet seg av en innovasjon, kunne vi fremdeles holde prisen på 1,00 kroner pr. liter for de 100 millioner liter, hvis vi sørget for at de 10 millioner liter ikke ble budt fram til salg på det ordinære marked.

I mellomkrigstida ble dette gjort her i landet ved å lage om overskuddsmelka til smør, og med lover som påla margarinfabrikkene å blande dette smøret i margarinen. Den mest vanlige måten for alle land med overskudd av jordbruksvarer, har imidlertid alltid vært subsidiert eksport til andre land. Slike ordninger går i prinsippet ut på at staten eller andre politiske myndigheter - som Kommisjonen for EF-landene i Brussel - har organer for oppkjøp av jordbruksvarer for å holde prisene til egne produsenter på en garantert minste høyde. I EF-landene kalles dette for intervensjonskjøp. I USA har det fra 1930-årene vært ordninger som virker på samme måten på produsentprisene innenlands.

Partier av overskuddsvarer som slik fjernes fra landenes egne

innenlandske markeder, frambyr til salg til importører i andre land, ofte for langt lavere priser enn de produsentene har fått. Slik oppstår det såkalte eksporttap, som må dekkes på en eller annen måte av eksportlandet. I dette har vi forklaringen på at jordbruksvarer som går i verdenshandelen svært ofte selges til priser som ligger langt under produsentenes kostnader med å produsere disse varene.

I Norge, hvor overskuddene ut over innenlandsk selvforsyning i det vesentligste har vært husdyrprodukter - og først og fremst melk - er eksporttapene for det meste dekket av midler som kreves inn som særskilte omsetningsavgifter på jordbruksprodukter og midler fra Kraftfórfondet. Da både omsetningsavgiftene og kraftfóragiftene er penger som alle produsenter som markedsfører varer og kjøper kraftfór er med og betaler, kan vi si at tapene på reguleringseksporten fra vårt jordbruk blir dekket av produsentene selv. Hvor mye hver produsent er nødt til å bidra med til dekning av eksporttapene, avhenger av hvor stor salgsproduksjon han har, og av hvor mye kraftfór han kjøper.

Sett i forhold til det faktum at en produksjonsøkning som skaper produktoverskudd mest kommer fra de produsentene som nytter innovasjoner til å senke gjennomsnittskostnadene pr. produktenhet ved å øke sin individuelle produksjon, er slike utligninger av tapene på eksport alt annet enn problemfrie. De som ikke utvider produksjonen, og derfor heller ikke kan pålegges noen skyld for den forverringen av markedssituasjonen overskuddene skaper, blir nemlig gjennom de omsetningsavgifter de kreves for - og de kraftfóragiftene de må betale - tvunget til å være med å dekke de eksporttapene som foregangsmennene og de tidlige brukerne påfører hele jordbruksnæringen ved sin markedsmessig uønskede produksjonsøkning.

Vi kan enkelt vise hvordan denne utjevningen av eksporttaptet virker ved igjen å se på eksemplet foran, hvor foregangsmennene og de tidlige brukerne produserte et melkeoverskudd på 2 millioner liter, som førte til et prisfall på all melka på 4 øre pr. liter.

Ved markedsregulering kan en organisasjon av melkeprodusenter lage de 2 millioner liter om til smør, som f.eks. eksporteres til England for en pris som tilsvarer 40 øre pr. liter melk. Det vil da si at disse produsentene produserer 2 millioner liter som de får 1,00 kroner pr. liter for ved leveranse til meieri, men som

meieriorganisasjonen selger til England for 40 øre pr. liter. Differansen på 60 øre pr. liter får disse produsentene fra fønd som alle melkeprodusentene har betalt penger inn i. Det skjer altså en overføring av penger fra de produsentene som ikke har skyld i overproduksjonen, til de som har skapt den ved sine rasjonaliseringstiltak.

I det siste er det reist spørsmål om slike overføringer er riktig. Det har bl.a. ført til framsetting av forslag om å få et to-pris-system på melk, hvor alle produsenter skal få en bestemt melkekvote som skal betales med en bestemt fast pris, og hvor de som øker produksjonen ut over denne kvoten skal få en betaling for overskuddet som tilsvarer den mye lavere prisen som oppnås ved salget av de varepartier som reguleres bort fra det ordinære marked. Vi skjønner videre at dette vil måtte frata mange lysten til å øke produksjonen uten hensyn til om det er et behov for produksjonsekning eller ikke. "Tredemølle"-effekten ville ikke dermed forsvinne, men den ville i det minste reduseres noe i forhold til hva den er når kostnadene ved markedsreguleringen utlignes på alle.

VII. RASJONALISERING OG INTERESSER

A. Innledning

I det som foran er behandlet i dette kompendiet, har vi ikke vært særlig inne på at landbrukspolitikk - som all annen politikk - har med interesser og interessekamp å gjøre. Men det er lagt vekt på å få fram hvordan de ulike oppgaver landbruket blir tillagt kan stå i klar konflikt med hverandre, spesielt hvordan ønsket om å gjøre landbruket "økonomisk bærekraftig" gjennom teknologisk og strukturell rasjonalisering står i konflikt til mange av de øvrige oppgavene. Det skulle således være klart nok at det er overgangen fra landbruk drevet mest på lokal arbeidskraft og utnyttelse av jordbruksområdenes produksjonsarealer som bevarer de fleste arbeidsplassene i landbruket. Og at det er et jordbruk som produserer mest mulig på disse ressursene i tider med god og lett tilgang på ressurser utenfra, som også gir oss den største selvforsyningsgrad og beste matvareberedskap i tilfelle avsperringer og ressurskriser.

En landbrukspolitikk etter dette prinsippet er imidlertid ikke drevet i noe industrielt høyt utviklet land i etterkrigstiden. Og dette skyldes framfor alt at det har vært en nesten konstant høykonjunktur for industri-, handels- og transportnæringene, foruten at administrasjon, undervisning osv. er blitt store avtakere av arbeidskraft.

Når ikke avgangen av arbeidskraft fra jordbruket og de andre bygdenæringene førte til nedgang i produksjonen i disse næringene, og prisoppgang på grunn av for små markedstilførsler, var årsaken at næringene kunne øke arbeidsproduktiviteten og produksjonen ved å erstatte arbeidskraft med maskiner og andre "import"-ressurser. For et land som vårt ville det - selv om produksjonen hadde gått ned - ikke vært mulig å ta ut "mangelpriser" fordi det hele tiden har vært overflod på billige overskuddsvarer i andre land. Det har vært mulig hele tiden å få importert jordbruksvarer til "dumpingpriser".

En næring som kommer i den situasjonen at myndighetene kan knekke den økonomisk ved å tillate billig import, står selvsagt uhyre svakt politisk sett. Hvis hovedtyngden av interesser i andre næringer og hos de politiske myndigheter krever av en slik næring at den må produsere med mindre kostnader for fortsatt å få lov å

eksistere, har den enten å gjøre det, eller bygge ned og gå til grunne. Fra seinere tid har vi andre eksempler på det samme i andre næringer. Konfeksjons- og skotøyindustrien i Norge er således sterkt redusert etter at importtollen på disse vareslagene ble tatt vekk i 1960-åra.

Men det er også klart at dersom de faglige og politiske ledere for en næring er interessert i - , og selv tror fullt og fast at det eneste riktige er å "modernisere" en næring ved innføring av ny og mer arbeidsproduktiv teknologi og strukturrasjonalisering, så er det lett å få dette akseptert som den næringspolitiske hovedlinje. Det teller selvsagt også med at det blant yrkesutøverne er de faglig flinkeste og økonomisk sterkeste som ser de gunstigste utviklingsmuligheter for seg selv i denne hovedlinjen.

Vi kan ikke i dette heftet komme mye inn på hvilke interesser det er som mest har stått bak industrialiserings- og mekaniseringsprosessen i landbruket, men det er likevel på sin plass med noen ord også om dette.

B. Det offisielle effektivitetskravet til landbruket

Om dette tar vi med litt fra Chr. Kjørvens bok "Landbrukspolitikk" av 1969. Han viser i boka til flere uttalelser i dokumenter om landbrukspolitikken fra Regjering og Storting fra etterkrigstida. Alt han siterer fra disse dokumentene går ut på det samme, nemlig at jordbruket etter myndighetenes oppfatning må moderniseres og rasjonaliseres slik at yrkesutøverne på den måten kan få en tilfredsstillende inntekt og levestandard. Den nyeste uttalelsen han siterer, er fra Stortingets Landbrukskomité i 1963/64 og lyder slik:

"Komitéen" 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 tidsmessig rasjonelt drevet industri."

Kjørven kommer litt senere tilbake til dette, og skriver:

"Den økonomiske målsetting - inntektsmessig likestilling - er i landbrukskomiteens utforming gjort betinget av en viss effektivitet i landbruksproduksjonen. Det går fram av inn-

tektsmålsettingen at det er et årsverk "på et tidsmessig og rasjonelt bruk, stort nok til å gi full sysselsetting for en voksen person hele året", som skal ha inntektsmessig likestilling."

Enda litt senere kommer han tilbake til det samme igjen, og fører tankegangen et skritt videre:

"Den offisielle målsettingen for effektiviteten i jordbruket går ut på at inntektsmålsettingen så langt det er mulig, må søkes sikret ved produktivitetsfremmende og kostnadssenkende tiltak. Bare gjennom et effektivt og rasjonelt jordbruk kan det skapes grunnlag for høy og stabil levestandard for jordbruket på lengre sikt, heter det."

Hvis denne tankegangen er den mest retningsgivende for valget av landbrukspolitikken fra myndighetene, organisasjonene og fagetatene, og vi samtidig har nådd opp på grensen mellom under- og overproduksjon for noen eller flere produktgrupper, fører det jordbruksnæringen rett inn i "tredemølle"-prosessen. For da å hindre økt overproduksjon, er det til stadighet nødvendig å redusere produksjonen hos noen kategorier produsenter for at de som rasjonaliserer og øker sin produksjon ikke skal få sine forhåpninger om økt inntekt og levestandard kullkastet ved at en overproduksjon reduserer produktprisene mer enn nedgangen i produksjonskostnadene pr. enhet vare.

Resultatet av en slik landbrukspolitikken må derfor bli at de produsentene som står svakest når det gjelder å oppfylle rasjonaliserings- og effektivitetskravene, må forsvinne. Og så lenge det til stadighet kommer ny teknologi og nye innovasjoner som gjør det mulig å føre rasjonaliserings- og effektiviseringsprosessen videre for noen, må det også til stadighet bli nye grupper på "den andre enden" av skalaen som må gi opp og legge ned sine bruk.

Den "høye og stabile levestandard" som politikerne sier de skal sikre gjennom en slik landbrukspolitikken, er derfor en illusjon på litt lengre sikt for alle brukerkategorier unntatt de som er så dyktige og økonomisk sterke at de holder ut i konkurransen til siste slutt.

C. Hvilke interesser ønsker å bevare illusjonen at vi gjør landbruket økonomisk sterkt ved effektivisering og rasjonalisering?

Et stykke på vei til et svar på dette spørsmålet kommer vi ved å stille et nytt spørsmål: Hvem er det som sannsynligvis er mest interessert i industrialiseringen og den teknologiske rasjonaliseringen i landbruket stadig føres videre?

I en så langt utviklet og yrkesspesialisert handelsøkonomi som vi har i dag, er det klart at interessene i det som skjer i landbruket er spredt over alle næringssektorene og alle yrkesgruppene. Landbruket og landbrukspolitikken er ikke lenger likegyldig for noen organisasjon og pressgruppe da det som skjer i landbruket alltid på en eller annen måte får innvirkning på arbeids- og levevilkårene til de befolkningsgrupper som organisasjonene skal varetta interessene for.

La oss kort se på noen interesser som helt naturlig ønsker at landbruket skal industrialisere og rasjonalisere stadig videre fordi det gir dem fordeler iallfall på forholdsvis kort sikt:

1. Forbrukerinteressen

Det som blir kalt den "vanlige forbruker", er mennesker med vanlige lønnsinntekter og ikke noe mer. Den "vanlige forbruker" vil helst ha rikelig tilgang på jordbruksvarer til lavest mulige priser. På denne måten får han jo mer av sin knappe lønnsinntekt disponibel for kjøp og forbruk av andre forbruksvarer som næringslivet produserer og driver reklame for.

2. Det øvrige næringsliv

Som nevnt tidligere ble "flukten fra landbruket" utløst av ekspansjonen i industrien, handelen og transportnæringene etter krigen. Senere har "mangel på arbeidskraft" stadig vært framstilt som en av de største hindringene for enda raskere ekspansjon i disse andre næringene. Dette har vært en bremse for vår økonomiske vekst. I det økonomiske system vi har, ønsker alle som eier og leder økonomiske virksomheter å vokse seg større. "Stagnasjon er tilbakegang", er et vanlig slagord alle steder. Fordi landbruket ikke har vært istand til å gi like gode lønnsinntekter som det øvrige næringsliv, har det vært lett å vinne forståelse for hvor samfunnsøkonomisk gunstig det er å overføre stadig flere mennesker

fra landbruket til industrien, handelen, transportnæringene, administrasjonen osv. Dette har fått de fleste til å akseptere og tro at det er samfunnsøkonomisk fordelaktig å mekanisere og industrialisere landbruket stadig videre.

3. Den spesielle industri for produksjon av tekniske og andre produksjonsmidler for landbruket

Mekaniseringen og industrialiseringen av landbruket har vært en forutsetning for at denne industrien, og de handels- og transportvirksomheter som markedsfører dens produkter, har kunnet utvikle seg og stadig fortsette å ekspandere. I de rike lands industrier er denne landbruksindustrien en av de største, og teller for en meget betydelig del av industrissysselsettingen. Det er uten videre klart at de som steller med de virksomheter som er nevnt under dette punktet, ville komme i store vanskeligheter bare dersom landbruket i dag slutter å øke innkjøpene av maskiner, bygningsutstyr, kjemiske plantevernmidler osv. Enda verre ble det for dem dersom innkjøpene ble drastisk redusert, f.eks. ved at maskinelt utstyr ble holdt bedre ved like og fikk brukstida forlenget f.eks. til det dobbelte.

4. Foregangsmennene og de tidlige brukere av ny produksjonsteknikk

Vi har før vært inne på hvordan disse brukerkategoriene kan gjøre seg kortsiktig privatøkonomisk nytte av å anskaffe og ta i bruk ny, arbeidsbesparende og produksjonsøkende teknikk før de øvrige produsentene, som utgjør det store flertallet og som samlet har den langt største andel av totalproduksjonen. Den overproduksjon som lett blir en permanent foreteelse når teknologi utenfra øker produksjonen, gjør de produsenter som mest ønsker - og er flinkest til å utnytte teknologien til egen privatøkonomisk fordel, interressert i at tilstrekkelig mange fra de øvrige gruppene innskrenker og legger ned sine virksomheter. Det er særlig to ting som ligger til grunn for dette. Det ene er at de som til stadighet skal drive med den mest moderne og arbeidsproduktive teknologi, stadig må skaffe seg større arealer som maskinene kan arbeide på, dersom de skal få utnyttet sin arbeidskraft fullt ut. Det andre er at deres egen produksjonsekning skaper overproduksjon, avsetningsvansker og prisnedgang dersom ikke andre reduserer sin produksjon i samme takt som de selv øker sin.

5. Den industri og handel som foredler og markedsfører landbruksproduktene

Etter hvert som landbruket er industrialisert og spesialisert, har også de industri-, transport- og handelsvirksomheter som overtar landbruksproduktene hos produsentene, foredler, transporterer og selger dem videre til forbrukerne, vokst seg store. Også de som steller med - og lever av disse virksomhetene, finner det enklere og mer rasjonelt å ha med større og spesialiserte produsenter å gjøre enn med mange flere mindre, geografisk spredte og lite spesialiserte produsenter. Dette gir seg bl.a. utslag i at de store produsentene oppnår prismessige fordeler foran de små når de leverer varer til foredlingsindustrien. Bedriftsøkonomisk er selvsagt dette riktig, sett fra foredlingsindustriens synspunkt. Dens enhetskostnad ved innsamling og foredling av store, ensartede råstoffpartier er selvsagt mindre enn for mange og uensartede partier.

Noen av landbrukets salgsorganisasjoner praktiserer i dag noe som kalles kostnads- eller kvantumsbetinget avregning med sine leverandørmedlemmer. Det går i prinsippet ut på at de produsentene som påfører organisasjonen minst i innsamlings- og transportkostnad pr. enhet vare, får en tilsvarende høyere avregningspris ved oppgjøret.

6. Forskningen og rådgivningstjenesten - de offentlige landbruks-etater

Foran hadde vi et lite avsnitt om "rådgiverfilosofi". Det ble der pekt på at rådgivningsetatene har sett det som en hovedsak å få kunnskapene om nye produksjonsmetoder og forskningsresultater overført til det praktiske landbruk så raskt og effektivt, som mulig. Rådgivningstjenesten har ofte sett ^{som} sin hovedoppgave å være et formidlende mellomledd mellom forskningen og det praktiske næringsliv.

Hvis rådgivningstjenesten er sterkt spesialisert, dvs. oppdelt i avdelinger hvor det er høyt spesialiserte fagfolk som steller med hver enkelt driftsgrein i jordbruket, og vi har spesialiserte rådgivere i jordkulturspørsmål, maskiner og bygningstekniske spørsmål, er det fare for at hver enkelt rådgiver ikke blir særlig godt rustet for å bedømme virkningene av de ting han gir råd om og anbefaler på andre områder på det enkelte bruk, og enda mindre for hele næringen og den befolkningen som er i næringen.

Med en sterkt oppdelt og spesialisert rådgivningstjeneste er det også risiko for at de enkelte rådgivere ser hverandre som konkurrenter, og at det oppstår en kappestrid om å være de flinkeste til å få flest mulige produsenter til å følge de råd som gis.

Som en liten advarsel mot slikt kan vi ta uttalelsen i Forskningsrådets langtidsplan for landbruksforskningen, som det ikke skader å sitere enda en gang:

"Ny teknologi som antas å øke produktiviteten, bør ikke tas i bruk i vid skala før konsekvensene av den og alternative løsninger så langt som mulig er vurdert. Man bør unngå å anvende teknologi som bare flytter eller skaper nye problemer. Derfor må landbruksforskningen medvirke til helhetsløsninger i et samfunnsmessig perspektiv."

Vi kan også her føye til at det må være uhyre viktig å vurdere best mulig de langsiktige virkninger av de løsninger som blir brakt i forslag før de blir til konkrete planer som rådgiverne anbefaler for praktikerne.

Det er ikke sikkert, etter at vi har tenkt noe på sannsynlige side- og ringvirkninger for landbruket og landbruksbefolkningen på litt lengre sikt, at det forskningen og rådgivningstjenesten i første omgang oppfatter som forbedringer, bør anbefales innført i den praktiske næringsvirksomhet.

Mange eksempler kunne trekkes fram for å vise at produksjonstekniske og driftsøkonomiske forbedringer i landbruket som er utforsket og undersøkt av forskere, og siden overført til praktisk landbruk med rådgivningstjenestens aktive medvirkning, etter en tid har skapt nye problemer som ingen på forhånd hadde kunnskaper eller tid til å oppdage som muligheter før "forbedringene" selv hadde skapt problemene. Vi kan nevne i fleng at spaltegolvet i husdyrrom skapte fare for gassforgiftning av dyr og mennesker, at halmlutingen og ensileringen av store emngder grovfôr har skapt vannforurensningsproblemer, at bruken av kjemiske plantevernmidler har gitt oss mange slags forgiftningsfarer og at de mest intensive måter å bruke husdyra på som produksjonsmidler har skapt nye og svære dyrevernmessige, veterinærmedisinske og næringsmiddelhygieniske problemer.

Akkurat når dette skrives er det også nærliggende å trekke inn den energikrisen som nettopp i disse dager har oppstått fordi araberlandene bruker oljen som "våpen" i Midt-Østen konflikten. Den overmåte raske mekaniseringen i landbruket som vi har hatt i etterkrigstiden, er anbefalt av fagfolk og framskyndet av landbrukspolitikken uten noen tanke på at det kunne oppstå en situasjon hvor det blir for lite olje å kjøre maskinene med.

Et nasjonalt landbruksøkonomisk regnskap hvor kostnadene ved å finne løsninger på disse og mange andre problemer som en for rask innføring av ny teknologi i landbruket skaper er regnet med, er enda ikke av noen forsøkt stilt opp. Et fullstendig og riktig regnskap vil det vel heller ikke være mulig for noen å lage. Til det er det altfor mange og altfor kompliserte samspill og sammenhenger som måtte avdekkes og tallfestes.

VIII. OM VÅRE LANDBRUKSPOLITISKE VIRKEMIDLER

A. Innledning

De landbrukspolitiske virkemidler er de tiltak som med de sentrale myndigheters tillatelse og hjelp settes i verk for å føre utviklingen i landbruket i den retning myndighetene til enhver tid godkjenner og ønsker. Ut fra dette kan vi snakke om både passiv og aktiv offentlig landbrukspolitikk. Den passive politikken vil være stilltiende godkjenninger av de forandringer landbruket gjennomgår ved påvirkninger av de kreftene som til enhver tid er de sterkeste innen og utenfor næringen. "Ingen politikk er også en politikk".

Aktiv offentlig landbrukspolitikk får vi når de politiske myndigheter tar seg til å formulere og prioritere sine egne landbrukspolitiske målsettinger, og ved bindende vedtak innfører lover og andre bestemmelser som tar sikte på å styre og kontrollere det som skjer i landbruket.

I den økonomisk-liberalistiske tradisjon som vårt økonomiske system bygger på, var det opprinnelig sterk motvilje hos de politiske myndigheter mot å "blande seg inn" i den økonomiske utviklings "naturlige" gang. Det frie næringsliv var ansett for å være det beste. Det var antatt at når de økonomiske krefter fikk konkurrere mest mulig uten innblanding fra statsmakten, ville det selv sørge best for å gi den best mulige ressursebruk og den best mulige dekning av folkets ulike behov.

Vi nevnte foran hva denne ikke innblandingspolitikken førte til da kornflommen fra Den nye verden oversvømmet Vest-Europa for ca. 100 år siden. Noen land fant det da nødvendig for statsmakten å "blande seg inn" ved å innføre en korn toll som offentlig støtte ^{sine} til/egne lands jordbrukere. Andre lot dette være, og lot sine jordbruksnæringer gjennomleve den krisen som kom, og tilpasse seg den nye situasjon som best de kunne.

I vårt land var også myndighetene tilhengere av tollfri import av jordbruksvarer. Begrunnelsen var at dette ga arbeidsfolk billigere mat, og at dette var en fordel for utviklingen av den industri i landet som ennå var i sin spede barndom. Når arbeidsfolk fikk

billig mat, trengte de ikke så store lønninger i industrien, og på den måten ble industrien mer konkurransedyktig med utenlandsk industri. For den bondebefolkning som ennå levde i tilnærmet ren selvforsyningsøkonomi, spilte dette en helt underordnet rolle. Men for de bønder som alt var kommet langt inn i handelsøkonomien, var det selvsagt verre.

Like før hundreårsskiftet ble Norsk Landmandsforbund (senere Norges Bondelag) stiftet. Denne organisasjonen hadde som en av sine første og største oppgaver å kjempe for tollpolitisk likestilling mellom landbruket og industrien. Industrien hadde nemlig tollvern ut fra den gjengse lære at dette var nødvendig i alle land som skulle bygge opp sin industri i konkurranse med eldre industrinasjoner.

Dette tollpolitiske likestillingskravet for vårt jordbruk ble gradvis innført av myndighetene. Ved tollrevisjon i 1927 og opprettelsen av Statens kornforretning (som er et statsmonopol for import og omsetning av korn) i 1928, var kravet oppfylt.

I mellomtiden hadde vi ^{den} hatt/første verdenskrigen, med den matmangel den førte med seg. For å øke landets matproduksjon ble det under krigen ført en meget aktiv landbrukspolitikk som gikk ut på å pålegge bondene å dyrke mer korn, og som tok i bruk tilskudd til nydyrking for å øke jordbruksarealet i landet. De prinsipper for nydyrkingstilskudd som da ble utarbeidet, har senere vært fulgt. Statens tilskudd til dekning av kostnadene ved nydyrking og grøfning av jord, skal til enhver tid være så store at det virkelig gjør folk privatøkonomisk interessert i å legge mer jord under plogen.

Den tollpolitiske likestilling i slutten av 1920-åra hjalp imidlertid ikke stort på bøndernes økonomiske situasjon. Omtrent på samme tiden skjedde nemlig det at produksjonen av husdyrprodukter - som nå var blitt de viktigste salgsproduksjoner - var blitt så stor at den dekket den innenlandske etterspørsel og gav produktoverskudd ut over dette. Dermed var det ikke lenger en billig import som laget dårlige priser, men landets egen overproduksjon.

Arbeidsledigheten i industrien i begynnelsen av 1930-åra gjorde situasjonen i jordbruket enda mye verre. Forbruket av jordbruksvarer gikk sterkt ned fordi store forbrukergrupper ikke lenger hadde penger å kjøpe så mye varer for.

Dermed ble det innledet en ny fase i myndighetenes aktive landbrukspolitikk. Framstående og kunnskapsrike bønder tok opp arbeidet for å organisere omsetningen av jordbruksvarer i landsomfattende samvirkeorganisasjoner, for å få kontroll over omsetningen så det kunne drives en effektiv markedsregulering. For å skaffe midler til markedsreguleringen trengte de penger, og disse pengene ville de skaffe ved å kreve inn spesielle omsetningsavgifter på salget av jordbruksvarer. Dette kunne de imidlertid ikke gjøre uten å få lovhjæmmel for det. Det fikk de da Omsetningsloven for jordbruksvarer ble vedtatt som midlertidig lov i 1930.

Omsetningsloven har senere vært det juridiske grunnlag for våre store samvirkeorganisasjoner i meieribruket, kjøttomsetningen, eggomsetningen og omsetningen av hagebruksprodukter. Den ble i noe omarbeidet stand vedtatt på nytt av Stortinget som permanent lov i 1956.

Andre aktive landbrukspolitiske tiltak i 1930-åra, var ordningen om gjeldssanering for jordbruket og opprettelsen av en lånekasse for driftskreditt. Vi har også tidligere nevnt at det ble lovbestemt innblanding av overskuddssmør i margarinene for å holde noenlunde brukbare melkepriser.

Bortsett fra et forsøk på å begrense bruken av kraftfôr i husdyrbruket, for på den måten å motvirke en for sterk produksjonsekning, var alle aktive landbrukspolitiske tiltak før krigen slik at de oppmuntret til produksjonsekning. Stort sett så alle det som en fordel at jordbruket produserte mer, for derved å øke landets selvforsyningsgrad. Den rikelige arbeidskraftmengde i næringen var en sterkt medvirkende årsak til produksjonsekningen.

Mest mulig intensiv drift var på denne tiden ansett som det viktigste jordbruksfaglige prinsipp. Det betydde at den rikelige mengden arbeidskraft skulle utnyttes så godt som mulig for å få mest mulig produkter ut av landets produksjonsarealer.

Under siste krigen ble det igjen mangel på matvarer i landet. Men forsynings situasjonen ville bli langt verre dersom ikke jordbruket i slutten av 1930 hadde vært så innstilt på høy produksjon på innlandske ressurser som tilfellet var.

Under og like etter krigen - i varemangeltiden - fikk vi andre viktige landbrukspolitiske tiltak fra myndighetene. Det ble innført streng rasjonering på så å si alle ting, og spesielt ting som kunne etes, og sammen med dette ble det innført maksimalpriser.

Rasjoneringen ble opphevet etter hvert som produksjonen igjen ble så stor at den ikke hadde noen hensikt. Men maksimalprisene på jordbrukets produkter ble beholdt for å holde forbrukernes levekostnader nede slik at arbeidstakerorganisasjonene ikke skulle kunne kreve høyere arbeidslønninger med den begrunnelse at maten var blitt dyrere. Etter at det igjen ble mulig å importere, billige overskuddsvarer fra utlandet, kunne myndighetene true jordbruket med å tillate større import hvis de begynte å kreve priser som myndighetene ikke ville være med på.

At så mye arbeidskraft forsvant fra landbruket fra begynnelsen av etterkrigstiden, og det at vi nå hadde fått utviklet en driftsøkonomisk forskning som viste at enkeltbønder kunne forbedre sin privatekonomiske situasjon mye og raskt ved mekanisering og rasjonalisering, var med og brakte den landbruksøkonomiske tenkningen over i de banene den senere har fulgt. Som vi har vært inne på, ble den rasjonaliserings- og effektiviseringsmålsetting som vokste ut av dette, understøttet av mange sterke interesser.

I 1955 fikk vi den nye jordloven, som skilte seg fra den tidligere av 1928 på de fleste vesentligste punkter. Mens den gamle jordloven hadde som sitt viktigste formål å hjelpe flest mulige mennesker til å få sine egne jordbruk - ut fra den selvforsyningsfilosofi som gjaldt da den ble til - fikk den nye loven som sitt viktigste formål å hjelpe fram strukturrasjonaliseringen. Mens den gamle loven så det som en fordel med flest mulige bruk og brukerfamilier, tok den nye sikte på å få så store bruk at de kunne gi "rasjonell" drift og eneyrke for en familie. På den måten måtte et rasjonelt bruk i den nye lovens betydning, bli et bruk som måtte øke i størrelse etter hvert som de tilgjengelige tekniske hjelpemidler gjorde en brukerfamilie i stand til å rekke over større arealer med sin faste arbeidskraft.

Jordloven bygger klart på den forutsetningen at større bruk ofte bare kan skapes ved sammenslåing av mindre bruk. Jordeiendommer som kommer på salg skal derfor etter loven kunne kjøpes av staten, for senere å selges igjen til nabobruk dersom de etter jordlovsmyndighetenes vurdering trenger mer jord for å bli "bærekraftige"

og "rasjonelle". Bare ved salg mellom svært nære slektninger kan ikke staten komme inn og nytte sin forkjøpsrett. Etter hvert er det kommet til ordninger for billige statslån og pengetilskudd til nedskrivning av kjøpesummen på eiendommer som staten selger som tilleggsjord til nabobruk.

En annen ordning som betyr mye for å skape "rasjonelle familiebruk" er finansieringsordningen for driftsbygninger. Til dette formål ytes det nå betydelige tilskudd, opptil 70 000 kroner pr. driftsbygning i Nord-Norge og 60 000 i Sør-Norge. I tillegg kommer finansieringslån i Landbruksbanken.

Det offentliges pris- og markedspolitikk for jordbruket kom i løpet av 1950-åra inn i faste former. Til å begynne med ble det forhandlet mellom jordbruksorganisasjonene Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på den ene siden og Regjeringen på den andre siden om hvor høye priser jordbruket skulle få lov å ta ut av markedet for de ulike produkter. At det skal føres slike forhandlinger, og opprettes jordbruksavtaler for ett eller to år om gangen, er bestemt i Hovedavtalen for jordbruksnæringen, som ble gjort gjeldende fra 1. september 1950.

I innledningen til Hovedavtalen sies det at en

"ikke heretter til vanlig kan gå ut fra at produksjon og etterspørsel helt uten regulerende tiltak vil tilpasse seg hverandre på forsvarlig måte. Slike reguleringer framover må tilpasses landets økonomiske muligheter til enhver tid. Det vil sikkert også 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 jordbrukets omfang, retning og lønnsomhet."

På den tiden hovedavtalen ble til, var det vanlig oppfatning at økt produksjon sammen med rasjonalisering ville kunne gjøre jordbruket økonomisk sterkere. En forutsetning var imidlertid at ikke produktprisene ble presset nedover når produksjonen økte. I Hovedavtalens paragraf 7, er denne forutsetningen forsøkt avtalefestet i følgende ord:

"Den fordel jordbruket kan skaffe seg gjennom økt produksjon og rasjonalisering av gårdsdriften, omsetningen og foredlingen, skal ved oppsetting av de kortsiktige prisavtaler så vidt mulig under hensyntagen til landets økonomi komme jordbruket til gode."

De som satte opp Hovedavtalen, var således nokså klar over at en tilbakegang til forhold hvor jordbruket kunne greie seg uten en aktiv offentlig landbrukspolitikk, ikke var tenkelig i framtida. Men samtidig trodde de at jordbruksbefolkningens økonomiske stilling gradvis kunne forbedres ved stadig mer rasjonalisering av gårdsdrifta, omsetningen og foredlingen. Ingen kunne vel imidlertid den gangen forutsi med hvilken fenomenal fart rasjonaliseringen og produksjonøkningen skulle komme til å gå i tida etterpå, og hvor raskt jordbruksbefolkningen måtte reduseres og tallet på jordbruk minke for at ikke produksjonøkningen skulle sprengte alle rammer for avsetningsmulighetene.

B. Hovedordninger i norsk landbrukspolitikk i dag

Å gå i detaljer om det meget store antall landbrukspolitiske virkemidler i vårt land i dag, kan vi ikke innlate oss på i dette heftet. Men det skal forsøkes gitt en kortfattet oversikt over de ting som danner hovedpillarene i den offentlige landbrukspolitikk.

Import- og prispolitikk

a. Importordninger. Den hovedregel som det har vært enighet om mellom jordbruksorganisasjonene når det gjelder import av jordbruksvarer, har vært at det norske marked skal være forbeholdt norskproduserte varer så langt produksjonen er stor nok til å dekke forbrukernes behov. Denne regelen sto i fare for å bli opphevet hvis Norge var blitt medlem av Det Europeiske Fellesskap (EF), men etter at folkeavstemningen gikk mot dette, står regelen fremdeles nesten like fast som før.

Når det gjelder import av jordbruksvarer, bygger ordningen på en lovbestemmelse som setter generelt forbud mot import. Det vil si at enhver import i prinsippet krever lisens fra Landbruksdepartementet. På denne måten er det mulig å stenge ute import som ikke er nødvendig for å supplere en forsyning av norskproduserte varer som er for liten til å dekke markedet.

b. Markedsregulering. Fordi det alltid vil være variasjoner i markedstilførselen av de ulike jordbruksvarer gjennom året, og fra år til år, er det nødvendig å drive markedsregulering. Den enkleste form for markedsregulering har vi når årsproduksjonen er lik årsforbruket, slik at det bare er nødvendig å lagre noen varer i overskuddssesonger og ta varer ut av lager og sende inn i handelen i underskuddssesonger.

Når det er variasjoner rundt behovsdekning fra år til år, kan det være hensiktsmessig å eksportere små overskudd noen år, og importere små suppleringsforsyninger i andre år. For husdyrproduktene kjøtt, fleisk og egg har markedsreguleringen vært av disse typene de siste 15 år. I tillegg har det vært drevet litt billigsalg av og til for å få ut varer som det har vært lite regningssvarende å selge billig ved eksport.

Atskillig verre enn dette har markedsreguleringen vært for melk og melkeprodukter. For denne produktgruppen har nemlig produksjonen permanent vært atskillig større enn det innenlandske behovet, slik at det har vært nødvendig å regulere bort et reelt produktoverskudd. Da dette er gjort vesentlig ved eksport av smør og ost til priser som har gitt en melkepris ofte langt under den avtalte produsentprisen, har det vært nødvendig å bruke store pengebeløp til dekning av disse "eksporttapene". Under jordbruksforhandlingene er det bestemt hvor mye penger fra kraftfóravgiftsfondet som kan brukes til dette formål. Det brukes temmelig store beløp av dette fondet til det som kalles "avsetningstiltak for melk og melkeprodukter". I 1969/70 og 1970/71 henholdsvis 37 og 26 millioner kroner. Når det har vært for lite penger til å dekke tapene på avsetningen av overskuddsmelka, har det resultert i at meieriorganisasjonen har måttet sette ned utbetalingsprisen til alle leverandørene.

c. Kornordningen. I Norge har vi et statsmonopol som har eneretten til import av korn og kraftfór og som har kjøpeplikt for alt norsk korn som fembys til salg - såfremt ikke kvaliteten er for dårlig. Dette gjør at prisen på norsk korn kan settes så høyt over importprisen som en måtte ønske det, og at staten kan betale så store tilskott til kornprisen som den finner hensiktsmessig. Når kornet selges fra Statens Kornforretning til kraftfórfirmaer og møller, kan det godt skje til priser som ligger under innkjøpsprisen. Mellomlaget blir da dekket ved statsbevilgninger. Til

slik mellomlagsbetaling for korn, brukes det for tiden store årlige beløp av statskassen. I 1972 ble det f.eks. brukt nær 270 millioner kroner.

d. Pristilskudd til melk. Langt den største posten på statsbudsjettet for å holde jordbrukets inntekter oppe gjennom prisene, er tilskudd til melkeprisen, til sammen utgjør de for tiden ca. 460 millioner kroner pr. år over landbruksdepartementets budsjett. Langt den største del av dette totalbeløpet - ca. 325 millioner kr. i 1973 - går ut som et generelt pristilskudd til all melk som selges som helmelk og som fjell- og gårdssmør og seterost. Pr. liter tilsvarende dette nå 19,6 øre. Omkring 85 millioner brukes til distriktsgraderte særtilskudd, som varierer fra null til 32 øre pr. liter. For disse særtilskuddene er landet inndelt i ti soner. Melkeprodusentene i de beste jordbruksbygder får intet særtilskudd. Det høyeste på 32 øre pr. liter får produsentene i Finnmark.

e. Omsetningsorganisasjonene. Alle salgsprodukter fra norsk landbruk unntatt korn har sine samvirkemessige omsetningsorganisasjoner. Disse består for de flestes vedkommende av lokale lag som meierier, slakterier, egglag og lokalavdelinger av Gartnerhallen. Videre er det distriktsvise sammenslutninger av lokallagene i noen av organisasjonene. De distriktsvise melkesentraler er koordineringsinstitusjoner for de lokale meierier, og de distriktsvise egg-sentraler for egglagene. Lokallagene og distriktsorganisasjonenes virksomheter samordnes på toppen av sentrale landsorganisasjoner, som alle ligger i Oslo. Disse er for

Meieribruket og omsetningen av melk og melkeprodukter: Norske melkeprodusenters landsforbund.

Slakteriene og omsetningen av kjøtt, fleisk og ull: Norges kjøtt- og fleskesentral

Egglagene og de distriktsvise egg-sentraler og omsetningen av egg og fjørfekjøtt: Norske Eggsentraler S/L

Omsetningen av gartneri- og hagebruksprodukter og matpoteter: Gartnerhallen, Oslo

Dette er de fire viktigste salgsorganisasjoner i norsk jordbruk og hagebruk. Ved siden av disse er det flere mindre, som selvsagt

er av like stor betydning for de produsentene som er avhengige av det omsetningsarbeid de gjør. Honningsentralen er birøkternes salgsorganisasjon og Potetmelfabrikkens Salgskontor, som er sentralorganisasjon for potetmelfabrikkene og brenneriene står for omsetningen av foredlingsprodukter av poteter.

I landbrukspolitikken har salgsorganisasjonene sammen med Statens Kornforretning viktige og nødvendige funksjoner. Deres viktigste oppgaver var fra først av å drive markedsregulering. Etter krigen har de i tillegg fått seg tillagt oppgaven å sørge for at prisbestemmelsene i jordbruksavtalen overholdes fra produsentenes side. Det vil i praksis si at de skal sørge for at det til enhver tid blir markedsført så store varemengder at ikke prisen går over de øvre grenser som er satt i avtaleperioden. Om det f.eks. blir så små tilførsler av fleisk eller egg fra norske produsenter at prisen blir for høy, er det de sentrale landsorganisasjoners plikt så langt de makter det å få økt varetilførselen til markedet. I slike tilfelle er det åpnet adgang for organisasjonene til å få importlisenser for suppleringsforsyninger fra utlandet.

Fordi melka og melkeprisene spiller en av hovedrollene både i norsk jordbruksøkonomi og landbrukspolitikk, står meieriorganisasjonen i dag som en av våre viktigste landbrukspolitiske institusjoner. Til forskjell fra de andre samvirkeorganisasjonene har meieriorganisasjonene praktisk talt hundre prosent av melkeomsetningen. Dette gjør det mulig og hensiktsmessig å overføre mye av statstilskuddene til jordbruket ved tilskudd til melkeprisen. Meieriorganisasjonene har et organisasjonsapparat som både har kontakten med alle produsentene, og som dessuten lett kan fordele tilskuddene fra staten til produsentene slik det er forutsatt og bestemt i jordbruksavtalen.

Fordi de andre salgsorganisasjonene ikke har alle produsentene som medlemmer og leverandører, ville ikke disse kunne forestå en fordeling av statstilskudd til prisene på f.eks. sauekjøtt eller egg på langt ^{nær} så lett og etter forutsetningene riktig måte som meieriorganisasjonene.

Norges Skogeierforbund er først og fremst gårdsskogeiernes salgsorganisasjon for skogsvirke. Denne landsorganisasjon er også koordineringsorganet for lokale skogeierforeninger og tømmerlagslag. En av Forbundets viktigste funksjoner for medlemmene er å føre prisforhandlinger med tømmerkjøperne for å sikre at medlemmene blir behandlet likt og økonomisk rettferdig av kjøperne.

2. Investeringsstøtte

a. Tiltak for økning av bruksstørrelsen. Foruten den formidling av tilleggsjord til bruk som antas å kunne bli "rasjonelle familiebruk" som jordlovmyndighetene har pålagt i Jordloven, er støtten til nydyrking av stor betydning for å få økt bruksstørrelsen.

Reglene for tilskudd til nydyrking har gjennomgått stadige forandringer. F.eks. har det vært behovsprøving for størrelsen på tilskuddet etter brukerens inntekts- og formuesforhold.

De nåværende regler for tilskudd til fulldyrking er innarbeidet i reglene for investeringstilskudd til bruksutbygging, og det er for tiden ingen gradering av tilskuddet etter brukerens formue og inntekt. Tilskuddene er derimot gradert etter bruksstørrelsen, slik at bruk under 150 dekar fulldyrka jord får en større del av kostnadsoverslaget som tilskudd enn større bruk.

Landbruksdepartementet har gitt forskrifter om dette i regelverket for Investeringsstilskott for bruksutbygging. Formålet med disse tilskuddene er, heter det, "å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget for landbruket i samsvar med målsettingen i lov av 18. mars 1955 om tilskiping av jordbruk (jordloven)".

Oppfatningen at det først og fremst skulle være enyrkebruk, store nok til å gi full sysselsetting og tilfredsstillende inntekt for en familie av vanlig størrelse ("bærekraftige familiebruk") som skulle bygges ut, er i det nye regelverket atskillig oppmyket. Nå er det regnet opp flere tilfelle som gir rett til investeringsstøtte:

- Bruk som er store nok til å gi en familie en rimelig inntekt etter forholdene på stedet
- Bruk som det er økonomisk forsvarlig å bygge ut eller som er hensiktsmessig å nytte som tilleggsjord til bruk som utbygges i ett eller flere trinn
- Bruk der brukeren har inntekter fra arbeid utenfor bruket, men der produksjonsinntektene fra bruket er en nødvendig del av hans samlede inntekt
- Bruk der opprettholdelsen av produksjonen er nødvendig for å sikre en ønsket bosetting på stedet.

Tilskuddene gis nå etter følgende regler (1973):

a. Inntil bruket har 150 dekar fulldyrka jord, kan det gis tilskudd med 80% av godkjent kostnadsoverslag - tilskuddet er avgrenset til 960 kr./dekar.

På bruk med over 150 dekar og inntil det har 200 dekar kan det gis tilskudd med 60% av kostnadsoverslaget - begrenset til 720 kr./dekar.

På bruk med over 200 dekar kan det gis tilskudd med 40% av kostnadsoverslaget - avgrenset til 480 kr./dekar.

b. På bruk som innvilges nedskrivningstilskudd av Landbrukets utbyggingsfond til bygging av driftsbygning, og der godkjent driftsplan forutsetter fulldyrking av et visst areal, kan det innvilges tilskudd etter følgende sats:

Inntil ve ikommende bruk har 150 dekar - tilskudd med 100% av godkjent kostnadsoverslag - avgrenset til 1200 kr./dekar.

På bruk med over 150 dekar - 70% av kostnadsoverslaget - avgrenset til 840 kr./dekar.

Reglene er for tiden under revisjon.

Tilskudd til planering av dyrka jord tar også sikte på å øke produksjonsarealet på enkeltbruk. Her sier reglene at det ikke gis tilskudd til arbeider som er kostnadsberegnet til mindre enn 1000 kr./dekar. Ellers gis vanlig tilskudd med 50% av godkjent kostnadsoverslag - avgrenset til 600 kr./dekar.

Tilskudd til særlige utbyggingstiltak (prosjekt). Hva som faller under "særlige utbyggingstiltak" er trolig gjenstand for skjønn i henhold til de regler som er gitt:

"Med særlige utbyggingstiltak menes i disse regler tiltak på områder der en fra før ikke har tilskottsordninger og/eller der de tilskottsordninger en har og brukernes egenkapital ikke er tilstrekkelig for å løse oppgaven med å sikre arbeidsplass eller bosetting."

Det er klart at tiltak for "utnytting av utmarksnrøring" faller under disse reglene.

Det heter at tilskudd kan gis både til fellestiltak og til tiltak på enkeltbruk. Tiltak på enkeltbruk må som regel være et

ledd i en utbyggingsplan som omfatter flere bruk.

Videre er det sagt at "dersom det er praktisk for organiseringen av tiltaket, gjennomføringen av arbeidet m.v., kan det kreves at det blir stiftet lag med godkjente vedtekter. Det kan alternativt kreves at vedkommende kommune står som hovedansvarlig for utbyggingsplanen, og kan om nødvendig justere planen i løpet av utbyggingsperioden".

De tilskuddsordninger som nå er nevnt, og som alle tar sikte på å øke arealgrunlaget på enkeltbruk, enten det kan gi økt produksjon i de tradisjonelle driftsgreiner i jordbruket eller ved nye økonomiske aktiviteter, er nå samlet under det som kalles Landbrukets utbyggingsfond.

De øvrige tiltak det kan gis støtte til fra Utbyggingsfondet, faller stort sett under Investerings tiltak for økt produksjon på "gitt arealgrunnlag".

Utbyggingsfondet er en forholdsvis ny institusjon. Det ble opprettet i 1971 ved at følgende landbrukspolitiske virkemidler ble slått sammen under den nye betegnelsen:

1. Fondet til driftsbygninger i jordbruket
2. Rasjonaliseringsfondet for jordbruket
3. Tilskott til bygging av siloer
4. Tilskott til prisnedsettning ved sammenslåing av bruk.

I henhold til Stortingsproposisjon nr. 1 - Tillegg nr. 11 (1970-71) kommer følgende tiltak under Utbyggingsfondets virkeområde:

- a. Nedskrivning av prisen ved sammenslåing av bruk
- b. Tilskott til bygging og ombygging av driftsbygninger
- c. Tilskott til bygging av siloer
- d. Tilskott til grunnlagsinvestering i utmarksnæring
- e. Tilskott til rydding, dyrking og planting i eldre frukttrefelt
- f. Tilskott til planering av tidligere dyrka jord
- g. Tilskott til senkningsarbeid og vatningsanlegg
- h. Tilskott til prosjekt som ikke kan gjennomføres etter de vanlige regler for investeringstilskott og som tar sikte på å styrke og bygge ut produksjonsgrunlaget slik at bruket fortsatt kan bli en trygg arbeidsplass eller bli gjort til det.

Søknad om tilskott til slike prosjekt skal avgjøres av styret for Utbyggingsfondet på grunnlag av saksbehandling i Jordstyre, fylkeslandbruksstyret og Jorddirektoratet i Landbruksdepartementet.

Av tilskuddene i denne listen, vil vi se at noen går klart på investeringer i tiltak som tar sikte på såkalt "ytre rasjonalisering" - økning av det naturgitte produksjonsgrunnlag. Andre går like klart på "indre rasjonalisering" - investeringer for økning av produksjonskapasiteten gjennom økt produktivitet av arealressursene.

Felles for alle tiltakene i listen er imidlertid at de bygger på tanken at det lar seg gjøre å få et jordbruk som løser eller reduserer inntektsproblemet og trykker arbeidsplassene gjennom investeringer. Dette er den tanken som har vært rådende også i andre distriktpolitiske tiltak - f.eks. Distriktenes Utbyggingsfond. Den går ut på at det offentlige skal være behjelpelig med finansiering av de investeringer som trengs for å få produksjonsenheter som skal bli konkurransedyktige i det markedsekonomiske system vi har, og ut fra kalkyler som bygger på framskrivning av trender og prognoser for den utvikling vi har hatt tidligere i etterkrigstiden.

Tanken er at når det offentlige har ytt denne starthjelpen, skal produksjonsenhetene senere kunne klare seg selv - "stå på egne ben".

Det kan diskuteres om det offentlige på denne måten har innfridd sine løfter og forpliktelser om å sørge for at de arbeidsplassene som skapes skal gjøres "trygge" og "sikre".

Men vi skal i denne diskusjonen heller ikke glemme at de betydelige investeringstilskudd som tilflyter bygdene både gjennom tiltak under Landbrukets Utbyggingsfond og Distriktenes Utbyggingsfond i dag er grunnlag for en betydelig sysselsetting og økonomisk aktivitet ved at det på kort sikt skaffer arbeid og inntekt til arbeidskraft og andre ressurser i bygdene og de økonomisk svake distrikter.

Den kortsiktige distriktsøkonomiske effekt av disse overføringene får større økonomisk effekt i områder med svakt næringsgrunnlag jo mer av tilskuddsmidlene som brukes til å betale for arbeid, naturgrunnlag og teknisk kapital som finnes innen det lokale område det gjelder.

b. Skogavgiften og tilskudd til den enkelte skogeier. Etter Lov om skogproduksjon og skogvern skal det pålegges en avgift på alt skogsvirke som selges eller nyttes til industrielt bruk. Denne avgiften kalles skogavgift. Den skal ikke settes lavere enn 2% av virkets brutto salgsverdi. Størrelsen på skogsavgiften fastsettes for øvrig for hvert år, etter at skogbrukets økonomiske organisasjoner er gitt høve til å uttale seg. I de senere år har avgiften vært på omkring 10% av brutto salgsverdi.

Skogavgiften innbetales av virkeskjøperne til herredsskogmesteren, som setter beløpet inn på en bankkonto for vedkommende skogcier. Avgiften skal brukes til fremme av skogbruket på eiendommen. De innsatte beløp er skogeiendommens penger. Ved eiendomsverdragelse følger derfor skogavgiftskontoen eiendommen - og ikke eieren. Skogeieren blir heller ikke godskrevet for renter av disse midler. Rentemidlene skal nyttes til fellestiltak i skogbruket etter regler som Landbruksdepartementet fastsetter.

Innestående avgiftsmidler betales tilbake til skogciieren når han i sin skog har utført arbeid som godkjennes av Skogoppsynet.

Omkring 2/3 av utgiftene til slike investeringsarbeid dekkes av skogavgiftsmidler. Det er store pengebeløp som gjennom skogavgiftsordningen er blitt kanalisert til investeringer i skogbruket. Ordningen har også satt Skogoppsynet i en enestående sterk posisjon ved at det har fått en utstrakt myndighet til å disponere over en relativt stor del av inntektsstrømmen fra skogbruket.

Staten har i lengre tid gitt finansielle tilskudd til den enkelte skogeier for gjennomføring av investeringer i skogkultur og driftsteknisk utbygging. En har primært sett det som nødvendig å oppmuntre finansieringen av de langsiktige tiltakene i skogbruket, hvor lønnsomhetsbegrepet for de fleste har et diffust innhold. Tilskuddene bidrar til å øke den foretakøkonomiske lønnsomhet av investeringene og å lette finansieringen. Dette øker både evnen og viljen til å investere i skogbruket.

Størrelsen på investeringstilskuddene til skogkultur varierer med geografisk område. I skogstrøkene utgjør de for tiden 30% av kostnadene, mens de i Nord-Norge går opp i 75%.

Innenfor den driftstekniske utbygging har investeringstilskuddene særlig vært gitt til veibygging. Tilskuddssatsene har økt vesent-

lig i de siste årene - som et ledd i bestrebelsene på å heve av-
virkningsnivået. Størrelsen av tilskuddet i prosent av anleggs-
kostnadene kan variere, i det en forsøker å legge en nyttebetragt-
ning til grunn. Således har gjerne veianlegg som har berørt flere
skogeiendommer fått forholdsvis store tilskudd. Samarbeidstiltak
av denne art kan være vanskelige å realisere, og statstilskuddet
har vært brukt som et virkemiddel i slike situasjoner.

For tiden gis det normalt inntil 20% statstilskudd til veianlegg.
I tillegg kan det gis et såkalt betinget tilskudd på inntil 20%.
I skogreisingsstrøk og enkelte andre områder hvor myndighetene
spesielt ønsker å stimulere næringslivet, kan det betingede til-
skudd gå opp i 40%. Det betingede tilskudd gis til skogeiere som
forplikter seg til i løpet av 8 år å hogge på sin eiendom et visst
minstekvantum til salg eller industriell foredling, eller å til-
plante et visst minsteareal.