

NILF-rapport 2001-5

Norsk landbrukspolitikk – endret handlefrihet under nye internasjonale rammer

*Norwegian agricultural policy and international
commitments*

Frode Veggeland



Tittel	Norsk landbrukspolitikk – endret handlefrihet under nye internasjonale rammer
Forfatter	Frode Veggeland
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2001
Antall sider	58
ISBN	82-7077-400-6
ISSN	0805-7028
Emneord	norsk landbrukspolitikk, makt, internasjonalisering

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Temaet for denne rapporten er utviklingen i norsk landbruk fra 1975 og fram til 2000. I den sammenheng rettes spesiell oppmerksomhet mot hvordan internasjonaliseringen har påvirket utviklingen i landbrukspolitikken og i sentrale landbruksinstitusjoner.

Det blir foretatt en gjennomgang av endringer i inntektsmålet, internstøtten, importvernet, jordbruksforhandlingene og organiseringen av landbrukspolitikken i statsapparatet.

Når det gjelder den internasjonale utviklingen, er fokus på EØS-avtalen og GATT/WTO-avtalen. På grunnlag av denne gjennomgangen blir det foretatt en vurdering av hvordan myndighetenes handlefrihet i landbrukspolitikken er blitt endret over tid.

Rapporten er utarbeidet av Frode Veggeland, og den er en noe revidert utgave av en rapport (nr. 33, november 2000) som er publisert under Makt- og demokratiutredningen 1998–2003 under tittelen *Landbruk, makt og internasjonalisering: Politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976–1999*. Deler av arbeidet som ligger til grunn for rapporten, er finansiert gjennom Norges forskningsråds program «Levekår, utvikling og omstilling i landbruket». Den største finansieringskilden har imidlertid vært Makt- og demokratiutredningen.

Oslo, februar 2001

Leif Forsell

Innhold

SAMMENDRAG	1
SUMMARY	3
1 INNLEDNING	5
2 TEORETISK RAMMEVERK	9
2.1 Makt, internasjonalisering og segmentering: en begrepsavklaring	9
2.2 To perspektiver på politikk- og institusjonsutforming	13
2.2.1 Strukturforklaring: et institusjonelt perspektiv	13
2.2.2 Aktørforklaring: et rasjonell-aktør perspektiv	15
3 LANDBRUK, MAKT OG INTERNASJONALISERING: EMPIRI OG ANALYSE	17
3.1 Innledning	17
3.2 Endringer i politikk- og institusjonsutforming 1975–2000	17
3.2.1 Inntektsmålsetting: fra konkrete til generelle mål	17
3.2.2 Internstøtte: fra kraftig opptrapping til gradvis reduksjon	21
3.2.3 Importvern: fra sterk beskyttelse til økt konkurranse	24
3.2.4 Landbruksdepartementet: fra sektororientering til internasjonalisering og forbrukerorientering	30
3.2.5 Landbruksdepartementet og bondeorganisasjonene: fra harmoni til konflikt?	34
3.2.6 Landbruksdepartementet og Stortinget: parlamentarisering og desegmentering?	38
3.3 Drivkrefter 1975–2000	41
3.3.1 Strukturforklaring: sti-avhengighet og internasjonale regimer	42
3.3.2 Aktørforklaring: politiske partier og politiske ledere	45
4 ENDRET HANDLEFRIHET UNDER NYE RAMMER	49
REFERANSER	53

Figurer og tabeller:

Figur 3.1 Inntektsevne pr. årsverk i jordbruket som prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn 1950–1999	20
Tabell 3.1 Totale overføringer til jordbruket over statsbudsjettet 1975 –2000 (i mill. kroner).....	21
Figur 3.2 Budsjettstøtte for jordbruket 1975–2000 (i mill. kroner - justerte tall)	22
Figur 3.3 Utvikling av støtte til det norske landbruket sett i forhold til reduksjonsforpliktelser i GATT/WTO-avtalen (i mill. kroner).....	23
Figur 3.4 Import av RÅK-varer til Norge 1995–99 (i mill. kroner - ikke justerte tall).	26
Figur 3.5 Import av matvarer og levende dyr til Norge (i mill. kr - justerte tall)	28
Figur 3.6 Import av kjøtt og kjøttvarer til Norge (i mill.kr - justerte tall)	29
Tabell 3.2 Ansattes utdanningsbakgrunn i Landbruksdepartementet 1960–96 (andel i prosent)	31
Tabell 3.3 Andelen tjenestemenn som arbeider (en del eller mer) med internasjonale saker i forvaltningen. Prosent. (antall i parentes).	32
Tabell 3.4 Andelen tjenestemenn som (av og til og oftere) henter forbilder fra andre land når nye tiltak/oppgaver skal forberedes. Prosent. (antall i parentes).	34
Figur 3.7 Antall statlige utvalg 1986–98	35
Tabell 3.5 Bruddene* i jordbruksforhandlingene mellom staten og en eller begge organisasjonene i perioden 1950–2000	36
Figur 3.8 Jordbruksforhandlingene 1986 –2000: Krav, tilbud og endelig resultat....	37
Tabell 3.6 : Departementsansattes vurdering av Stortingets betydning. Prosent. (antall i parentes).....	39

Sammendrag

Hovedfokus i denne rapporten er rettet mot hvordan internasjonalisering har påvirket utviklingen i landbrukspolitikken og i sentrale landbruksinstitusjoner fra 1975 og fram til 2000. Viktige spørsmål som belyses, er: Hva preger reformene i dette tidsrommet? Hvilken betydning har internasjonaliseringen hatt for reformprosessene? Hvilke andre faktorer kan forklare gjennomføringen av reformer?

Den tettere koplingen av landbrukets utvikling til den internasjonale utviklingen representerer noe nytt i forhold til tidligere, og illustrerer at landbruket er blitt «åpnet» for påvirkning fra nasjonale og internasjonale omgivelser. Internasjonaliseringen har derfor også påvirket den politiske styringen nasjonalt.

Rapporten viser at det i løpet av den aktuelle perioden har skjedd en rekke reformer som har endret de landbrukspolitiske prosessene. Inntektsmålet har gått over fra å være et konkret mål med spesifiserte virkemidler, til å bli en mer uforpliktende og generell formulering. Importvernet er - i hovedsak pga. GATT/WTO-avtalen - blitt lagt om fra et system med kvantitative reguleringer og sesongmessige importforbud, til et system med tollsatser. Støtten til jordbruket økte kraftig på slutten av 1970-tallet - først og fremst pga. vedtaket fra 1975 («opptrappingsvedtaket») om å heve gjennomsnittlig inntekt i jordbruket pr. årsverk til gjennomsnittlig industriarbeiderlønn - men har senere stagnert og til dels blitt redusert. Dette skyldes både nasjonale politiske målsettinger og rammer fastsatt i WTO. I tillegg til disse endringene har det på 1980- og 1990-tallet vært et økt konfliktnivå mellom bondeorganisasjonene og staten, samtidig som det er blitt gjennomført flere institusjonelle endringer. Nedleggelsen av landbrukskomiteen i Stortinget er bare ett eksempel.

Rapporten viser at Arbeiderpartiet - ofte i koalisjon med Høyre - har stått sentralt i reformprosessen. Samtidig har den internasjonale utviklingen - ikke minst i EU og i WTO - begrenset handlefriheten til aktørene.

EØS-avtalen har ført til at regelverk på det veterinære området og på næringsmiddelområdet, nå utformes innenfor et styringssystem der EU spiller en avgjørende rolle. Det er skapt et behov for politisk oppfølging av den norske deltakelsen i regelverksarbeid i EU-kommisjonen, siden dette regelverket i praksis blir bindende for Norge.

WTO-avtalen har ført til at sentrale rammebetingelser for norsk landbruk utformes i et internasjonalt forhandlingsspill, der Norge stiller svakt i forhold til mektige aktører som EU og USA. De nye rammebetingelsene har bidratt til at landbruksinteresser i Norge har større problemer med å vinne fram enn tidligere. Samtidig er fokus i større grad rettet mot landbrukets betydning for forbrukerinteressene og for norske eksportinteresser.

I landbrukspolitikken må norske myndigheter på en helt annen måte enn tidligere forholde seg til de internasjonale rammebetingelsene. Selv om utslagene i landbrukspolitikken foreløpig ikke har vært dramatiske, har avtaleforpliktelsene

gjort det vanskelig å reversere en utvikling som går i retning av å tilpasse landbruket til internasjonale forhold. Det er blitt enda viktigere å studere hvordan internasjonaliseringen påvirker mulighetene for politisk styring. Norske myndigheters handlefrihet i mat- og landbrukspolitikken er dermed i større grad blitt avhengig av de endringer som i tiden framover vil skje innenfor de internasjonale regimene.

Summary

This report focuses on how the process of internationalisation has influenced the development of Norwegian agricultural policy and how it has affected major agricultural institutions from 1975 to 2000. Issues that are discussed include: What are the characteristics of the reforms in this period? How important has internationalisation been for the reform processes? Which other factors have played a role in the implementation of the reforms?

The link between international binding agreements and the development of Norwegian agriculture is a dramatically new phenomenon, and illustrates how international developments now affect agriculture. Internationalisation has thus also influenced national policy-making.

During the mentioned period, a number of reforms have been implemented which have changed the agricultural policy processes. Income policy has changed from having a defined goal (income parity) with specific policy instruments, to becoming more generally defined. Trade restrictions have been converted, mainly due to the GATT/WTO agreement, from a system based on quantitative regulations to a tariff-based system.

As a result of national political processes, domestic farm support increased significantly in the 1970s. However, this development has later stagnated, and some subsidies have even been reduced, both as a result of national policy objectives and commitments made in connection with the WTO agreement. Parallel to this, the level of conflict between the farmers' associations and the government has been rising throughout the 1980s and 1990s. Furthermore, numerous institutional changes have been carried out, of which the close of the agricultural committee of the *Storting* (Norweg. Parliament) is only one example.

The report shows that the Labour Party, often in close co-operation with the Conservatives, played a major role in the reform process. At the same time, the international developments (EU, WTO) have impeded the freedom of the involved parties. Due to the EEA (European Economic Area) agreement, Norwegian veterinary and food legislation are being developed within a framework in which the EU has a significant influence. Norway is practically committed to implementing EU regulations in these fields. As a result, political support of Norwegian participation in the development of EU regulations has become a necessity. The WTO agreement has vastly increased the influence of international negotiations on the main framework conditions for Norwegian agriculture. Norway's position in these negotiations is weak, compared to powerful parties such as the EU or the USA. The changing conditions make it more difficult for the Norwegian agricultural sector to successfully voice its interests. In addition, increasing focus is being directed at agriculture's role regarding consumer concerns and Norwegian export interests. Even though the mentioned developments so far have not dramatically changed Norwegian agricultural policy, the international

commitments have nevertheless made it difficult to reverse the continuous adaptation of Norwegian agriculture to internationally determined conditions. It is therefore vital to further assess the effect of internationalisation on Norwegian domestic policy development.

1 Innledning¹

Temaet for denne rapporten er utviklingen i norsk landbruk fra 1975 og fram til 2000. Hovedfokus er på hvordan internasjonalisering har påvirket utviklingen i landbrukspolitikken og i sentrale landbruksinstitusjoner i dette tidsrommet. I den forrige Maktutredningen, som varte fra 1972 til 1982, ble landbruket brukt som eksempel på en nasjonalt orientert sektor preget av sterke særinteresser. Det ble i den forbindelse utarbeidet en hypotese - segmenteringshypotesen - som gikk ut på at politikken på flere områder er et resultat av særinteresser som er blitt fremmet på beslutningsarenaer dominert av sektorrepresentanter. Flere har stilt seg tvilende til om problemet med segmentering i realiteten var så stort som det ble antydnet i Maktutredningen, siden hypotesen i liten grad har vært konfrontert med og bekreftet av empiriske funn (Nordby 1994; Rasch 1997; Helland 2000). Et viktig poeng er dessuten at det på 1980- og 1990-tallet har pågått en prosess som har ført til store endringer i beslutningsarenaene («segmentene») i landbruket (Veggeland 1997).

Maktutredningens beskrivelse av landbruket som lite internasjonalt orientert² er lettere å dokumentere enn effekter av segmenteringen. For eksempel viste Maktutredningen at tjenestemennene i Landbruksdepartementet i 1975 var av de som i minst grad hadde befatning med internasjonale saker i forvaltningen (Olsen 1978; NOU 1982:3). Andre studier har vist at landbruket i hele etterkrigstiden har hatt et sterkt beskyttet hjemmemarked, liten tilgang til andre markeder, og at Norge har hatt stor frihet til å bestemme egen landbrukspolitikk (Steen 1988; Simonsen 1992;

1 Takk til Leif Forsell, Anne Moxnes Jervell, Agnar Hegrenes, Sjur Spildo Prestegard, Nils Kristian Nersten, Klaus Mittenzwei, Per Ove Røkholt, Arild Farsund og Morten Egeberg for nyttige kommentarer til tidligere utkast av denne rapporten.

2 Unntak må her gjøres for skogbruket, pelsdyrhold og huder og skinn som i lang tid har operert på internasjonale markeder. Jeg fokuserer først og fremst på jordbruket, og vil ikke gå nærmere inn på utviklingen på disse andre områdene.

Hveem 1994; Veggeland 1997). Premissene for landbrukspolitikken har derfor først og fremst vært lagt nasjonalt.

På 1980- og 1990-tallet bidro både EØS- og WTO- avtalen og flere nasjonale reformer, til å endre på de institusjonelle rammene for landbrukspolitikken. Dermed oppstod det på den ene siden nye konstellasjoner mellom aktører på den nasjonale arena. Nedleggelsen av landbrukskomiteen i Stortinget - der funksjoner ble overført til en ny næringskomite - utforming av nytt, tollbasert importvern og endringer i opplegget for jordbruksoppkjørene er eksempler på dette. På den andre siden ble landbrukspolitiske beslutninger flyttet fra en nasjonal til en europeisk (EU/EØS) og global (WTO) arena. For å forstå disse prosessene er det derfor nødvendig å ta hensyn til politikk- og institusjonsutforming på flere nivåer (Olsen 1992; Hveem 1996; Veggeland 1999a).

Jeg vil her vurdere betydningen av internasjonalisering ved å ta utgangspunkt i et tidsrom da landbruket nasjonalt og internasjonalt har vært utsatt for endringspress. Analysen begynner i 1975 og forsøket på å realisere Stortingets vedtak om å likestille gjennomsnittlig inntekt pr. årsverk i landbruket med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, og slutter med år 2000, da forberedelser til nye landbruksforhandlinger i WTO ble igangsatt, og en ny stortingsmelding om norsk landbrukspolitikk ble behandlet i Stortinget. Jeg fokuserer videre på noen sentrale utvalgte elementer i landbrukspolitikken - inntektsmål, internstøtte og importvern - i tillegg til organiseringen av politikken i statsapparatet.

En rekke ulike hensyn er over tid blitt koplet til landbrukspolitikken, f.eks. matvareberedskap, miljøvern, levekår, kulturlandskap og spredt bosetting. Ambisjonen er ikke her å studere hvordan kombinasjonen av alle disse ulike hensynene er endret over tid - det vil i tilfelle sprengte rammene for studien. Fokus er heller på balansen mellom produsenthensyn og forbrukerhensyn. Dette skillet har stått sentralt også i tidligere analyser av norsk landbrukspolitikk (Steen 1987; 1988). Skillet mellom produsenter og konsumenter og de to gruppernes evne til å vinne fram med sine interesser, står også sentralt innenfor handelsteori som ledd i å forklare hvorfor land velger en proteksjonistisk politikk, til tross for at internasjonal frihandel antas å øke den generelle velferden (Anderson 1998; Norman 1998). Fokus på disse to hensynene er derfor spesielt relevant for en studie av internasjonalisering.

Det ligger både en empirisk og en teoretisk ambisjon til grunn for denne studien. Den empiriske ambisjonen er å forstå hvordan landbrukspolitikken og sentrale landbruksinstitusjoner har gjennomgått endringer parallelt med endringer i nasjonale og spesielt internasjonale omgivelser. Den teoretiske ambisjonen går for det første ut på å vurdere om begrepene internasjonalisering og (de-)segmentering er fruktbare for å beskrive endringsprosesser i landbruket, for det andre å vurdere hvordan endringer i landbruket kan relateres til ulike forståelser av makt, og for det tredje å finne fram til hvilke faktorer som best kan forklare endringsprosessene.

Problemstillingen kan dermed deles inn i tre hovedspørsmål: Hva preger reformene i landbrukspolitikken og i sentrale landbruksinstitusjoner i tidsrommet 1975–2000? Hvilken betydning har internasjonaliseringen hatt for reformprosessene? Hvilke andre faktorer kan forklare gjennomføringen av reformer?

Problemstillingen kan virke generell og medfører nødvendigvis at flere omfattende spørsmål må belyses samtidig. Det kan derfor være nødvendig å understreke at målet ikke er å foreta dyptgående analyser av hver enkelt reform, men heller å gi et bilde av sentrale utviklingstrekk og å peke på faktorer som har bidratt til å påvirke utviklingen. Den empiriske gjennomgangen bygger i stor grad på tidligere studier. En del av dataene fra departementsundersøkelser i 1976, 1986 og 1996 er likevel kjørt på nytt samtidig som noen nye data er stilt til disposisjon.³ Dessuten er enkelte data oppdatert og re-analysert (Veggeland 1997, 1998, 1999a, 1999b, 1999c, 2000a, 2000b).⁴

I kapittel 2 redegjør jeg for tre sentrale begreper i rapporten, nemlig makt, internasjonalisering og segmentering, og presenterer i forlengelsen av dette to teoretiske perspektiver: ett basert på strukturforklaringer og ett basert på aktørforklaringer. I kapittel 3 foretar jeg en empirisk gjennomgang og analyserer deretter denne med utgangspunkt i de to perspektivene. I kapittel 4 oppsummerer jeg hvordan ulike faktorer - strukturer og aktører - kan forklare de ulike reformene, og vurderer hvordan handlefriheten i landbrukspolitikken er blitt endret siden 1975.

3 Departementsundersøkelsene bygger på spørreskjemaer sendt ut til de ansatte i departementene. Den første undersøkelsen, i 1976, ble gjennomført innenfor rammen av Maktutredningen. I 1986 og 1996 fulgte Institutt for statsvitenskap i Oslo opp denne undersøkelsen gjennom nye surveyer, der tjenestemennene i departementene svarte på spørreskjemaer som inneholdt mange av de samme spørsmålene. Takk til professor Morten Egeberg ved Institutt for statsvitenskap for å ha stilt dataene til min disposisjon. Takk også til Nils Kristian Nersten (figur 3.1 og 3.3) og Klaus Mittenzwei (figur 3.8) for å ha stilt sine data til min disposisjon.

4 Dette gjelder enkelte deler av den historiske framstillingen og tabell 3.1, figur 3.2 og figur 3.7.

2 Teoretisk rammeverk

2.1 Makt, internasjonalisering og segmentering: en begrepsavklaring

Makt

Det å ha makt knyttes ofte til det å ha evnen til å nå sine mål (Weber 1971; Østerud 1991; Engelstad 1999). Spørsmålet er samtidig hva som gjør at noen har denne evnen og andre ikke. I denne studien knyttes makt til reformer i landbruket, der fokus er på hvem som har hatt evne til å gjennomføre reformer, hva som har påvirket denne evnen, og hvordan reformene igjen har påvirket maktforhold. Spørsmålet er samtidig hvordan makt kan identifiseres og forstås. I litteraturen finnes det en rekke forskjellige definisjoner og forståelser av maktbegrepet (Dahl 1961; Weber 1971; Lukes 1974; Østerud 1991; Hveem 1996; Engelstad 1999). Jeg velger her noen sentrale definisjoner og vil senere knytte disse til ulike teoretiske perspektiver som blir brukt i analysen av reformer i landbruket.

En kjent redegjørelse for maktbegrepet er gjort av Max Weber (1971:75). Han skilte i utgangspunktet mellom to typer herredømmer som han mente dannet motpoler⁵: den ene var herredømme i kraft av interessekonstellasjoner og den andre var herredømme i kraft av autoritet. Samtidig understreket han at disse to typene i realiteten vil flyte over i hverandre. Herredømme i kraft av interessekonstellasjoner kan ses i sammenheng med *relasjonell makt*; makten betegner relasjoner der noen får

⁵ Weber foretok et skille mellom to typer for å få fram det han betraktet som motpoler. Andre steder foretok han den mer kjente oppdelingen i tre herredømmer, nemlig det karismatiske herredømme, det tradisjonelle herredømme og det legal-rasjonelle herredømme.

sterkere gjennomslag for sine ønsker enn andre (Østerud 1991:37–39). Forutsetningen for maktkampen er at det eksisterer en interessekonflikt. De ressurser som kreves for å avgjøre utfall som aktørene har interesse av, er viktige betingelser for makt. I tillegg krever reell makt motiv og vilje til å sette disse ressursene inn.

Webers andre type herredømme, makt som autoritetsutøvelse, kan knyttes til bruk av tvangsmakt og materielle belønninger eller andre lokkemidler for å oppnå et bestemt mål. Et sentralt poeng er her at autoritetsforhold kan være basert på posisjoner og roller. Makt knyttes på den måten til organisering og fastlagte mønstre av autoritetsforhold som ligger fast mer eller mindre uavhengig av individene (Engelstad 1999: 311). Denne formen for makt kan betegnes som *strukturell makt*, der maktens grunnlag ligger i institusjoner. Strukturene betegner et sammensatt *mønster av relasjoner* der noen har vunnet mer fram enn andre (Østerud 1991:37). Organisering kan derfor også gjenspeile konflikt, noe som er ett av poengene i Schattschneiders etter hvert mye siterte passasje i boken *The Semi Sovereign People*.

All forms of political organisation have a bias in favour of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others, because *organisation is the mobilisation of bias*. Some issues are organised into politics while others are organised out (Schattschneider 1975:69).

I likhet med relasjonell makt kan dermed også strukturer gjenspeile interessekonflikt og interessekamp. Strukturell makt innebærer imidlertid at makten nedfelles i institusjoner som senere blir grunnlag for maktutøvelse. Aktørene kan vinne fram med sine interesser fordi *strukturene* gir dem mulighet til det og ikke nødvendigvis fordi de har de største individuelle ressursene. På denne måten knyttes relasjonell makt først og fremst til interessekamp og konflikt der aktørenes *relative styrke* er avgjørende, mens strukturell makt knyttes til hvordan spillereglene gir grunnlag for aktørenes maktutøvelse.⁶ Disse to formene for makt danner noe av utgangspunktet for den senere distinksjonen mellom teoretiske perspektiver basert på *aktor*forklaringer og teoretiske perspektiver basert på *struktur*forklaringer.

Internasjonalisering (og globalisering)

En kjent definisjon på internasjonalisering er «framveksten av nettverk av kommunikasjoner, transaksjoner og organisasjoner over landegrensene» (Underdal 1984:4). På 1990-tallet har globaliseringsbegrepet vært mye brukt for å beskrive de samme utviklingstendenser og bevegelser på tvers av landegrensene. Held (1995: 21–22) knytter globalisering til to fenomener. Det ene fenomenet er de mange koplinger av politiske, økonomiske og sosiale aktiviteter som etter hvert er blitt verdensomfattende. Det andre fenomenet er den intensivering av samhandlingen og sammenkopleingene som har skjedd både innenfor og mellom stater.

⁶ I praksis er det naturligvis ofte en klar sammenheng mellom relasjonell og strukturell makt; aktørenes innflytelse over spillereglene vil være avhengig av deres relative styrke. En illustrasjon på dette er USAs rolle i forbindelse med opprettelsen av Bretton Woods institusjonene Verdensbanken (IBRD) og Det internasjonale pengefondet (IMF) i 1944 (Hveem 1994). USA hadde den gang stor relasjonell makt og fikk på det grunnlag også stor strukturell makt gjennom sin innflytelse på regelverk og prosedyrer i IBRD og IMF.

Østerud (1999:11) viser til at globalisering også kan bety noe langt mer, nemlig en ny tilstand der territorial forankring og statsmakt spiller liten rolle. I denne rapporten benytter jeg konsekvent internasjonaliseringsbegrepet, selv om mange av de samme fenomenene fanges opp av globalisering.⁷ Begrunnelsen er for det første at globalisering ofte brukes om internasjonale relasjoner som helhet, mens internasjonalisering også knyttes til den enkelte stat, og for det andre at internasjonalisering ikke nødvendigvis trenger å ha global rekkevidde (eks. internasjonalisering mellom land i EU) (Goldmann 1999:16–17).

Goldmann (1999) skiller på en fruktbar måte mellom ulike former for internasjonalisering: samfunnsinternasjonalisering, probleminternasjonalisering og beslutningsinternasjonalisering. Samfunnsinternasjonalisering omfatter langt på vei de samme momenter som inngår i Underdals definisjon på internasjonalisering som er presentert over, dvs. økning i ulike type forbindelser på tvers av landegrensene. Økt internasjonal matvarehandel er et eksempel på denne type internasjonalisering. Probleminternasjonalisering innebærer at mange av statenes problemer etter hvert kommer utenfra. Et mye brukt eksempel er miljøproblemer som kan ha utspring i ett land, og kan bli et problem for mange. Beslutningsinternasjonalisering handler om at beslutninger som berører et land, i økende grad blir tatt på internasjonalt nivå. Her er inkludering av landbruksspørsmål i EØS- og WTO-avtalen relevante eksempler.

I denne sammenheng er det beslutningsinternasjonalisering som gis størst oppmerksomhet. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at de ulike formene for internasjonalisering henger sammen. Kugalskap-saken illustrerer dette (Veggeland 2000b). Denne viste hvordan utviklingen av et fritt indre marked for handel med kjøtt og levende dyr innenfor EU (samfunnsinternasjonalisering) førte til at kugalskap, som i hovedsak hadde vært et britisk problem, raskt ble et problem for hele Europa og verden for øvrig (probleminternasjonalisering). Dermed ble det på EU-nivå tatt initiativ til å utarbeide en rekke nye regler og tiltak på for å redusere problemet (beslutningsinternasjonalisering).

For nasjonalstaten har internasjonalisering dermed både en forside og en bakside: Den kan føre til avmakt ved at det blir vanskeligere for staten å styre en utvikling som er definert utenfra; samtidig kan makt erobres tilbake gjennom aktivt samarbeid med andre stater i internasjonale organisasjoner (Hansson og Stenelo 1990).

Segmentering

Segmentering handler først og fremst om gruppering av interesser, der poenget er at de med sterke eller konsentrerte interesser vil satse sine ressurser innenfor et segment og overlater til andre segmenter å påvirke felter der *de* føler seg sterkest berørt (Hernes 1984:153). Dermed kan det oppstå en situasjon hvor «ulike bukker overlater hverandre kontrollen over hver sine havresekker» (Hernes 1984:153).

⁷ I den grad jeg kommer inn på globalisering som redusert statsmakt og territorial forankring, er det knyttet til hvordan internasjonale regimer legger begrensninger på statenes handlefrihet i utformingen av nasjonal politikk.

Ideene om segmentering slo spesielt sterkt igjennom i det amerikanske forskningsmiljøet på 1960- og begynnelsen av 1970-tallet og ble også en inspirasjonskilde for den norske Maktutredningen. I Maktutredningen ble det på bakgrunn av særlig analyser av norsk forvaltning og organisasjonsliv, satt fram en hypotese som tok utgangspunkt i at særinteresser forsvares på egne beslutningsarenaer («segmenter») organisert på tvers av formelle institusjonsgrensener. Segmentene kan være organisert rundt f.eks. en spesiell type næringspolitikk (som landbruk) eller funksjon (som samferdsel) hvor deltakere fra ulike institusjoner kommer sammen; f.eks. stortingsrepresentanter, departementsfolk, organisasjonsrepresentanter, representanter fra forskningsinstitusjoner etc. (Egeberg, Olsen & Sætren 1978:122).

Segmenteringshypotesen sa ikke noe om at segmentet skulle være preget av total enighet, men at deltakerne skulle dele visse grunnleggende verdier og situasjonsoppfatninger. Samtidig er det uklart hvordan tilstedeværelsen av slike segmenter konkret vil påvirke politikken utfall og hvilke typer utfall det eventuelt er snakk om. Hvilke indikatorer man bruker på segmentering og hvordan man tolker disse indikatorene, har dessuten betydning for om segmentering kan tolkes som et problem for den politiske styringen. Hernes (1983, 1984) måler sektorisering og segmentering ved i hovedsak å se på kontaktmønstre, kontakthypighet og sosial bakgrunn.

Spørsmålet er likevel om slike indikatorer egentlig sier så mye om segmenteringens betydning for politikken innhold. Hyppig kontakt mellom Stortingets landbrukskomite og bondeorganisasjonene kan for eksempel si mer om politikernes behov for å informasjon enn om sammenfallende preferanser mellom komitemedlemmer og bonderepresentanter (Helland 2000). I en studie av stortingsrepresentanters forhold til interesseorganisasjonene, var ett av funnene at medlemmer av sektorkomiteer skilte seg lite ut når det gjaldt sympati med organisasjoner på eget saksområde (Rasch 1997). Flere studier har på den måten bidratt til å reise tvil om antakelsen som særlig Hernes (1983, 1984, 1985) har formidlet med tyngde, om at det eksisterer en sterk sammenheng mellom politikeres sosiale bakgrunn (eks. vokst opp på gård) og valg av standpunkt i enkeltsaker (eks. økte overføringer til jordbruket). En slik antakelse står dessuten i kontrast til argumentet som ble framført i byråkratistudiene i Maktutredningen, om at mekanismer som sosialisering, disiplinering og kontroll fører til at sosial bakgrunn har *liten* betydning for individuell atferd (Læg Reid og Olsen 1978).

Det finnes likevel et veldokumentert grunnlag for å si at det i landbrukssektoren har eksistert tette bånd mellom næring og forvaltning. I landbruket, kanskje mer enn i andre sektorer, har det over tid blitt opprettet et stort antall beslutningsarenaer der sektorens representanter kan delta i utforming og forvaltning av politikken. Dette er bakgrunnen for påstanden om at *betingelsene* for segmentering har vært til stede (Nordby 1994). Jordbruksforhandlinger, offentlige råd og utvalg, delegert myndighet til næringens organisasjoner, tette nettverk, og stor mobilitet av personer *mellom* organisasjoner i sektoren, er alle illustrasjoner på at landbrukspolitiske spørsmål i Norge er blitt håndtert innenfor «lukkede» arenaer preget av sektorens egne aktører (Steen 1987, 1988; Veggeland 1997). Tilsvarende funn har

for øvrig vært gjort i mange andre lands landbrukssektorer (Steen 1988; Gardner 1996).

I denne studien blir det ikke foretatt noen test av segmenteringshypotesen i forhold til politiske utfall. Likevel gjøres det et forsøk på å vise hvordan betingelsene for segmentering - eller de institusjonelle rammene for utforming av landbrukspolitikk - er blitt endret de siste 20 årene, og hvordan dette kan ha påvirket maktforholdene i sektoren.

2.2 To perspektiver på politikk- og institusjonsutforming

Det teoretiske utgangspunktet for denne studien er to perspektiver som her er plassert innenfor to ulike forklaringsgrupper: Det institusjonelle perspektivet er plassert i gruppen strukturforklaringer. Perspektivet vektlegger den selvstendige betydningen av strukturer og institusjoner for politiske utfall (March og Olsen 1989; Peters 1999). Rasjonell-aktør perspektivet er plassert i gruppen aktørforklaringer og vektlegger betydningen av individuell rasjonell atferd for politiske utfall (Allison 1969; Shepsle og Bonchek 1997). Perspektivene skiller seg fra hverandre på særlig ett punkt, nemlig atferdsforutsetningene (O'Neill 1992; Hernes 1985:32–36).

Ifølge den versjonen av det institusjonelle perspektivet som legges til grunn her, må politiske analyser ta hensyn til at institusjoner kan *forme aktørenes preferanser*. Dermed rettes fokus mot hvordan samfunnet påvirker individene (jfr. holisme). Et rasjonell-aktør perspektiv tar *preferansene for gitt* og er først og fremst opptatt av hvordan individene påvirker samfunnet (jfr. metodologisk individualisme). Skillet mellom perspektivene kan derfor relateres til den klassiske debatten i samfunnsvitenskapen om betydningen av aktører og strukturer for politiske utfall (Hernes 1985; Peters 1999).

I praksis er ikke perspektivene så forskjellig som den stiliserte framstillingen jeg har gjort over skulle tilsi. I begge perspektivene er aktører og strukturer viktige elementer. Likevel er både forståelsen og vektleggingen av disse elementene forskjellig. Hernes (1985:33–36) har hevdet at en av grunnene til at tilnærmingene framstår som såpass forskjellige, er at de tar sikte på å forklare forskjellige ting, ikke minst knyttet til etableringen av preferanser, som står sentralt i den ene og perifert i den andre. Jeg vil i denne rapporten *kombinere* perspektivene i den hensikt å kunne si noe om hvor mye av reformene i landbruket som kan forklares av aktørenes intensjoner og handlinger, og hvor mye som har vært bestemt av institusjonelle og strukturelle føringer. Under hvilke betingelser har strukturer og institusjoner vært avgjørende for utfallet og under hvilke betingelser har interesser fremmet av rasjonelle aktører stått sentralt?

2.2.1 Strukturforklaring: et institusjonelt perspektiv

I organisasjonsteoretiske bidrag er det ofte uklart hva som skiller institusjoner fra organisasjoner. Enkelte betrakter institusjoner som deler av de omgivelser som

organisasjoner må forholde seg til (Meyer og Rowan 1977; North 1990), andre legger vekt på at organisasjoner går over til å bli institusjoner når de utvikler verdier «beyond the technical requirements of the task at hand» (Selznick 1957:17). Felles for tilnærmingene er at institusjoner, enten de knyttes til omgivelsene eller interne forhold, har betydning for hvordan organisasjoner fungerer. Institusjoner kan på denne måten sies å være de spilleregler organisasjoner og personer opererer i forhold til. Slike spilleregler kan være definert av alt fra formell organisasjonsstruktur og konstitusjonelle bestemmelser til historiske tradisjoner og sedvane. I forlengelsen av en slik forståelse defineres institusjon her kort og godt som et sett av formelle og uformelle handlingsregler og prosedyrer (North 1990; Peters 1999).

I denne varianten av institusjonell teori, som i stor grad er knyttet til sosiologisk institusjonell teori, tillegges institusjoner en selvstendig betydning for politikken utfall (March og Olsen 1989; Olsen 1988). Institusjoner vil i tråd med dette kunne påvirke individene på to måter. For det første kan institusjoner begrense og/eller fremme bestemte typer handlinger. Institusjoner er på denne måten spilleregler som regulerer atferd, eller som Schattschneider (1975:47) har formulert det: «The rules of the game determine the requirements for success.» Denne påstanden vil også rational choice orienterte institusjonalister kunne være enig i (North 1990; Moe 1995; Pierson 1996; Peters 1999). Det er imidlertid større uenighet omkring hvordan institusjoner eventuelt kan forme individuelle preferanser og holdninger.

March og Olsen (1989) viser til at organisasjonsdeltakerne over tid vil internalisere normer og verdier som er nedfelt i institusjonen og at disse igjen vil styre atferden. Dominerende profesjoner, som landbrukskandidater fra Norges landbrukshøgskole innenfor landbruket, vil være viktige bærere av slike verdier og normer (Jacobsen 1960, 1964, 1965, 1966). Aktørene i en organisasjon vil på denne måten kunne inngå i en læringsprosess som gjør at de endrer preferanser, ikke bare atferd. Organisasjonsdeltakerne vil i mange situasjoner handle ut fra rutiniserte handlingsmønstre og/eller på bakgrunn av hva de oppfatter som å være *riktig* å gjøre, ikke nødvendigvis hva som er mest lønnsomt. March og Olsen (1989) har kalt denne handlingslogikken for *logic of appropriateness*, og det er denne type atferdsforutsetninger som gjør at perspektivet også er kalt normativ institusjonalisme (Peters 1999).

March og Olsen reiser tvil om realismen i forutsetningen som ofte brukes innenfor økonomisk teori, om at aktører handler på bakgrunn av egeninteresser og kalkulerer av nytte. For å forstå aktørenes handlinger og motiver, er det derfor nødvendig å studere både den kulturen og de strukturer de handler innenfor. I følge et institusjonelt perspektiv vil aktørene ha begrenset valgfrihet når det gjelder å i gangsette reformer og å styre reformenes innhold, gjennomføring og effekter (Brunsson and Olsen 1990:14).

Ofte vil institusjoner følge en sti-avhengig utvikling, noe som innebærer at beslutninger gjort på ett tidspunkt nedfelles i strukturene og legger føringer på beslutninger som gjøres på et senere tidspunkt (Krasner 1988:74; North 1990:94). Institusjoner vil derfor sjelden tilpasses raskt og effektivt til reformforsøk eller mindre endringer i omgivelsene utenom i helt spesielle situasjoner, som for eksempel etter eksterne sjokk og større kriser (Olsen 1992:256). Eksterne sjokk kan

være hendelser som organisasjonen «tvinges» til å respondere på. Kriser kan oppstå både på grunn av stort sprik mellom ambisjoner og prestasjoner og på grunnlag av hvordan et problem blir *tolket* (March and Olsen 1989:13; Brunsson and Olsen 1990:23). Press utenfra, enten i form av reformforsøk eller hendelser i omgivelsene, vil samtidig tilpasses den enkelte institusjons særtrekk.

I en analyse av reformer i landbruket blir det dermed viktig å se på «makten» som er innebygd i institusjoner, enten i nasjonale institusjoner eller i internasjonale regimer.⁸ I Maktutredningen ble det antydnet at makten i landbrukspolitikken i stor grad befant seg i nasjonale «segmenter», dvs. på sektorspesifikke nasjonale beslutningsarenaer. Det kan samtidig være vel så viktig å fokusere på betydningen av andre arenaer, f.eks. ulike deler av regjeringsapparatet, Stortinget og internasjonale organisasjoner. Antakelsen er at institusjoner og strukturer *har* betydning for politikken, og at de institusjoner som landbrukspolitikken er blitt utformet innenfor, har hatt en selvstendig innvirkning på reformene i landbruket i perioden 1975–2000.

2.2.2 Aktørforklaring: et rasjonell-aktør perspektiv

Et viktig utgangspunkt for rasjonell-aktør perspektivet er at det kun er individer som handler, og at individuelle preferanser og strategier har avgjørende betydning for politikken utfall. En viktig forutsetning er at individene vil *forsøke* å handle på bakgrunn av rasjonelle overveielser av ulike handlingsalternativer. Samtidig erkjennes det at konteksten beslutninger tas innenfor i mange tilfeller er komplisert og uoversiktlig, slik at beslutninger ofte tas på grunnlag av usikkerhet (Shepsle og Bonchek 1997:18). Poenget er at aktørene vil velge det alternativ som de *forventer* i størst grad vil maksimere en eller annen nyttefunksjon.

I anvendelser av rasjonell-aktør perspektivet står ofte forhandlinger og interessekonflikt sentralt. Politikk framstår derfor ofte som en interessekamp mellom rasjonelle aktører (Allison 1969; Moravcsik 1998). Forhandlinger, enten de foregår mellom aktører innenfor det nasjonale myndighetsapparatet (Allison 1969), mellom myndighetene og nasjonale interessegrupper (Hveem 1996) eller mellom ulike stater (Putnam 1988; Moravcsik 1998), vil være avgjørende for hvilke interesser som får gjennomslag i politikken. Politikk betraktes dermed som et spill der aktørens relative styrke står sentralt. Videre behandles aktørens preferanser som eksogent gitt, dvs. at det i *analysen* ikke åpnes for at aktørene endrer preferanser underveis i prosessen. Perspektivet tar ikke sikte på å forklare hva som er årsaken til at aktøren har en bestemt preferanse. Av analytiske årsaker forutsettes det at aktørene på kort sikt ikke endrer preferanser i særlig grad, og at de vil handle på grunnlag av egeninteresser i den forstand at de forsøker å få oppfylt sine preferanser. Egeninteresser er bredt forstått som aktørens ønsker knyttet til et utfall, enten disse er rettet mot en selv, en bestemt gruppe eller en bestemt sak (Shepsle og Bonchek 1997:17).

⁸ En kjent definisjon på internasjonale regimer er: «.. principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area» (Krasner 1983:1). En slik definisjon gjør at regime i denne sammenheng kan betraktes som mer eller mindre det samme som institusjon.

Reformvirksomhet vil dermed bestå av strategiske handlinger der aktørene tar sikte på å styre politikken i bestemte retninger. Institusjoner betraktes som instrumenter for rasjonelle aktører som ønsker å oppnå bestemte mål. Institusjoner tillegges derfor ingen egenverdi utover det å fungere som mellomliggende variable som kan begrense og fremme visse typer atferd mer enn andre (Peters 1999). Læring knyttes til det å få informasjon om andre aktører som kan brukes til å velge den strategi som med størst sannsynlighet vil maksimere nytten. Fokus er derfor på hvordan læring påvirker strategivalgene, ikke hvordan læring påvirker preferansene (Shepsle og Bonchek 1997). Dette kan igjen ses i sammenheng med distinksjonen mellom læring som fører til endring i atferd, og læring som fører til endring i de normer og verdier som styrer atferd (Argyris og Schön 1996). Den første forståelsen av læring er fullt ut forenlig med et rasjonell-aktør perspektiv - den andre er mer problematisk.

I analyser der rasjonell-aktør perspektivet anvendes, står dermed aktører styrt av klart definerte interesser sentralt. Kollektive aktører (som stater) kan være analyseenheter, men det er da en implisitt forutsetning at disse handler på bakgrunn av en eller annen form for aggregering av individuelle preferanser. I studien av reformer i landbruket vil vi forvente at aktører, enten det dreier seg om politisk/administrative ledere eller politiske partier, har vært de sentrale drivkrefter. Videre er forventningen at reformene inngår i aktørenes bevisste strategier for å nå bestemte mål og at kampen om hvem som skal få gjennomslag for sine preferanser, har vært avgjørende for utfallet. Dessuten bør makten som følge av dette kunne spores tilbake til aktørenes ressurser og deres vilje og evne til bruke disse ressursene. Den relasjonelle makten står dermed i fokus. Samtidig er spørsmålet hvor stor frihet aktørene har hatt til å fremme sine interesser. Målet er å si noe om under hvilke betingelser strukturelle rammer har betydning for reformvirksomheten og under hvilke betingelser aktørenes handlinger og interessekamp er avgjørende.

3 Landbruk, makt og internasjonalisering: empiri og analyse

3.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør jeg for sentrale reformer i landbruket i tidsrommet 1975–2000. Deretter vurderes hvilke drivkrefter som har utløst og hatt innflytelse over reformene. En viktig del av analysen er knyttet til det å vurdere betydningen av henholdsvis aktører og institusjonelle faktorer for reformprosessen. Fra 1975 til 2000 har norske regjeringer lagt fram flere dokumenter der det har vært foretatt en bred gjennomgang av norsk landbrukspolitik. Tre av disse skiller seg ut som særlig sentrale. Det første dokumentet kom i 1976 (St.meld.nr.14 (1976–77)), det andre i 1993 (St.prp.nr.8 (1992–93)) og det tredje i 1999 (St.meld.nr.19 (1999–2000)). I tillegg har både EØS-avtalen (St.prp.nr.100 (1992–3)) og WTO-avtalen (St.prp.nr.65 (1993–94)) trådt i kraft i løpet av perioden. Alle disse faktorene er viktige rammebetingelser for de endringer i politikk- og institusjonsutforming som jeg fokuserer på her: inntektsmålsettingen for bøndene, internstøtten til jordbruket, importvernet, og organiseringen av politikken i statsapparatet.

3.2 Endringer i politikk- og institusjonsutforming 1975–2000

3.2.1 Inntektsmålsetting: fra konkrete til generelle mål

Etter 2. verdenskrig har inntektsmålsettingen stått sentralt i norsk landbrukspolitik (Steen 1988; Seip 1999). I 1965 formulerte Stortingets landbrukskomite et inntekts-

mål som gikk ut på at gjennomsnittlig inntekt pr. årsverk i jordbruket skulle ligge på samme nivå som gjennomsnittlig industriarbeiderlønn (St.meld.nr.14 (1976–77, s.155). Med utgangspunkt i dette målet gjorde Stortinget 1. desember 1975 et vedtak (mot tre stemmer) om at målsettingen skulle oppfylles snarest mulig og senest i løpet av seks år («opptrappingsvedtaket»)⁹. Opptrappingsvedtaket var en konkretisering av tidligere inntektsmål og innebar en klar tidsplan for når målsettingen faktisk skulle oppnås. Vedtaket medførte en opptrapping av overføringene og innledet sammen med St.meld.nr.14 (1976–77) en ny landbrukspolitik¹⁰ som skulle bli liggende mer eller mindre fast fram til Stortinget i 1993 godkjente St.prp.nr.8 (1992–93). I St.meld.nr.14 (1976–77) ble inntektsmålet ytterligere konkretisert, blant annet gjennom følgende formulering:

Inntektsnivået pr. årsverk på modell- eller gjennomsnittsbrukene skal ligge på nivå som gir en jamnstilling av levekårene mellom yrkesutøverne i landbruket og industrien. Et årsverk i landbruket tilsvarer den avtalefestede arbeidstid i industrien uten fravær, med tillegg av normalt tidsforbruk til reising og venting for industriarbeiderne (St.meld.nr.14 (1976–77), s.157).

I den nye landbrukspolitikken ble det innført flere nye virkemidler. Modellbrukssystemet stod her sentralt. Modellbrukene var stiliserte økonomiske modeller som tok utgangspunkt i konkrete gårdsbruk, men der mengden av viktige innsatsfaktorer ble normert eller standardisert (Forsell 1983:262). Viktigste normering var den politiske fastsettelsen av hva som skulle være nødvendig arbeidsforbruk pr. produsert enhet - effektivitetsnormene. Forenklet sagt skulle gjennomsnittlig inntekt i jordbruket beregnes på grunnlag av inntektsutviklingen på de forskjellige brukstypene.

Omfanget av de statlige overføringene og avtalte priser i jordbruksoppkjørene ble dermed koplet opp mot forsøket på å få gjennomsnittlig inntekt på modellbrukene, inkludert beregninger av ulike levekårsfaktorer, på samme nivå som gjennomsnittlig inntekt i industrien. Dette la grunnlaget for at tekniske beregninger av inntektsgrunnlaget fikk spille en helt sentral rolle under jordbruksoppkjørene. På sett og vis ble konflikter flyttet fra selve forhandlingene til diskusjoner om tekniske beregninger i forkant av forhandlingene. Dette er beskrevet som at inntektsbegrepet i jordbruket gikk over fra å være en politisk parole til å bli et teknokratisk målesystem (Seip 1999:348). Jordbruksoppkjøret ble i enda større grad en arena for eksperter som politikere hadde problemer med å forstå. På 1990-tallet ble dette poenget brukt av stortingspolitikere som en av begrunnelsene for å endre både forhandlingsinstituttet og virkemidlene knyttet til inntektsmålet (Veggeland 1997).¹¹

⁹ Vedtaket ble gjort etter en periode med omfattende protestaksjoner blant bøndene som var blitt utløst etter «Hitra-aksjonen». Hitra-aksjonen startet som en skattestreik blant bønder i Hitra kommune, og bredte seg over i andre distrikter. Kravene ble utvidet til å gjelde en rekke jordbrukspolitiske tiltak og ble tatt alvorlig av regjeringen, noe Landbruksministerens reise til Hitra for å møte bøndene illustrerte (Haga 1977).

¹⁰ Jfr. St.meld.nr.32 (1975–76) og St.meld.nr.14 (1976–77).

¹¹ F.eks. uttalte Tom Thoresen fra Arbeiderpartiet følgende i forbindelse med stortingsbehandlingen av St.prp.nr. 8 (1992–93): «Jeg tror at en forenkling av debatten om

I 1974 hadde regjeringen økt forbrukersubsidiene som en kompensasjon for innføringen av merverdiavgiftssystemet i 1970 (Gjerdåker 1995:321). På begynnelsen av 1980-tallet ble disse subsidiene kraftig redusert, noe som bidro til å redusere etterspørselen etter jordbruksvarer, særlig kjøtt, samtidig som det ble økt produksjon i landbruket som følge av inntektsopptrappingen. Dermed ble det overproduksjon. I det politiske miljø ble det etter hvert oppfattet som problematisk, og ikke minst kostbart, å føre en politikk som skulle ta sikte på å oppfylle inntektsmålsettingen fra 1975–76. Partene i jordbruksoppgjøret fastslo likevel i 1982 at målsettingen var realisert etter at de var blitt enige om verdien av ulike levekårsfaktorer i landbrukets favør. Videre utover på 1980-tallet ble inntektsmålsettingens bindende virkning forsøkt svekket (se figur 1).

Inntektsmålet fra 1975–76 ble erstattet av en ny målsetting i St.prp.nr.8 (1992–93), som Arbeiderpartiet med Gunnhild Øyangen som landbruksminister, vinteren 1993 fikk vedtatt i Stortinget ved hjelp av Høyre og Fremskrittspartiet. Den nye målsettingen hadde følgende formulering:

Regjeringen vil legge til rette for at landbruksbefolkningen kan oppnå inntekter og levekår på linje med den øvrige befolkningen (St.prp.nr.8 (1992–93): 19).

Inntektsmålet ble dermed langt mer generelt og uforpliktende. Modellbruksystemet ble avvirket i sin daværende form, selv om referansebruk fortsatt skulle brukes for å sammenlikne inntektsutviklingen for ulike produksjons- og driftsformer. Rammen for jordbruksavtalen skulle heretter forhandles fram på bakgrunn av en samlet vurdering av forholdene i jordbruket (totalkalkylen for jordbruket). Staten skulle ikke sikre bøndene et bestemt inntektsnivå, men bare visse inntekts*muligheter*. Endringene i forhandlingsinstituttet har i prinsippet lagt til rette for at jordbruksforhandlingene i stedet for å være et rent inntektsoppgjør kan bli en diskusjon om hvor mye støtte bøndene skal få for å produsere kollektive goder, f.eks. knyttet til miljø, kulturlandskap og bosetting. Foreløpig synes likevel fortsatt oppgjørene å bære preg av å være inntektsoppgjør (Gravdahl 1998; Farsund 1999, 2000), noe som kan ses i sammenheng med at beregninger av inntekt pr. årsverk fortsatt står sentralt som grunnlag for forhandlingene.

I desember 1999 la regjeringen, bestående av Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, fram en ny stortingsmelding om retningslinjer for landbrukspolitikken (St.meld.nr.19 (1999–2000)), der det samtidig ble formulert en ny inntektsmålsetting. Arbeiderpartiregjeringen valgte å anbefale denne meldingen for Stortinget etter at den kom til makten 17. mars 2000. Den nye målsettingen er noe mer utfyllende enn den som stod i St.prp.nr.8, men gir ikke flere konkrete og forpliktende føringer på de virkemidler som skal påvirke inntektsutviklingen:

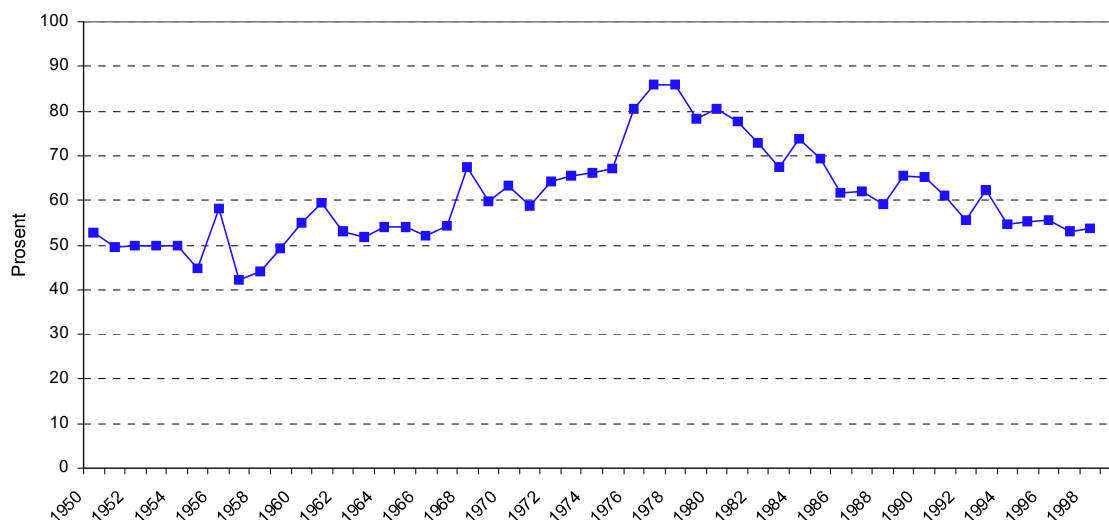
For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgavene som næringen er tildelt, vil Regjeringen føre en aktiv landbrukspolitikk og tilby næringen inntektsmuligheter og sosiale vilkår, som sikrer rekrutteringen til næringen og som gjør

landbrukets rammevilkår; en forenkling av noe som mange av oss oppfatter som spesialistenes arena, med sine inntektsmålsettinger, med sine modellbruk osv.; vil være det viktigste bidraget for å unngå antagonisme mot landbruket» (St.tidende (1992–93): 2647).

det mulig for utøverne i jordbruket å ta del i inntekts- og velferdsutviklingen i samfunnet på lik linje med andre grupper (St.meld.nr.19 (1999–2000): 90).

I næringskomiteens innstilling til meldingen presiserte et flertall at det «må føres en aktiv landbrukspolitikk som sikrer *aktive* utøvere i jordbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet» (min uthevelse) (Innst.S.nr.167 (1999–2000)). Meldingen ble godkjent ved hjelp av stemmene til Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. At inntektsmålsettingen på 1990-tallet er blitt mer generell, kan ses i sammenheng med usikkerhet omkring inntektsmulighetene. Denne usikkerheten skyldes bl.a. at det norske prisnivået i sterkere grad er koplet til prisnivået i andre land (jfr. økt import og grensehandel). Vurderinger av situasjonen i internasjonale markeder har derfor fått større betydning for markedssituasjonen i Norge. I St.meld.nr.19 (1999–2000) understrekes det at prisene på norske jordbruksprodukter må settes ned, bl.a. på grunn av prisutviklingen i nabolandene og risikoen for handelslekkasje. Hensynet til konkurransesituasjonen i norsk næringsmiddelindustri har her stått sentralt. Prisreduksjonen ble koplet til skattelette for bøndene. For flere bønder er likevel ikke dette nok til å kompensere for reduserte inntektsmuligheter.

Figur 3.1 illustrerer at ambisjonen om å likestille inntektene i industri og jordbruk først og fremst er knyttet til siste halvdel av 1970-tallet. På 1990-tallet har forskjellen mellom nivåene økt, og det virker lite realistisk at politikken fra 1970-tallet skal tas opp igjen.



Figur 3.1 *Inntektsevne pr. årsverk i jordbruket som prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn 1950–1999*¹²

12 Tallene er beregnet på grunnlag av driftsgranskningene i jordbruket. Figur og data er stilt til disposisjon av Nils Kristian Nersten ved NILF.

Norsk landbruk har vært igjennom en periode med deregulering. Figur 3.1 illustrerer samtidig at årene etter 1975 og fram til midten av 1980-tallet skiller seg ut som en spesiell periode. På 1990-tallet var det relative forholdet mellom inntektsnivået i jordbruket og industrien omtrent det samme som det var på 1950- og 1960-tallet. Samtidig har det som skjer i markedet, ikke minst det internasjonale markedet, fått større betydning for bøndenes inntektsmuligheter. Myndighetene er samtidig blitt mindre interessert i å styre utviklingen gjennom konkrete mål som kan virke forpliktende i forhold til inntektene i jordbruket. På denne måten er makt blitt flyttet fra aktører innenfor landbruksinstitusjonene til andre aktører i nasjonale og internasjonale markeder.

3.2.2 Internstøtte: fra kraftig opptrapping til gradvis reduksjon

Internstøtten til jordbruket kan deles opp i to hovedgrupper: budsjettstøtte og skjermingsstøtte.¹³ Budsjettstøtte er overføringer direkte over statsbudsjettet, mens skjermingsstøtte er basert på framforhandlede målpriser på jordbruksprodukter som bøndene kan ta ut i markedet.¹⁴ Skjermingsstøtten er samtidig avhengig av et importvern som begrenser omfanget av utenlandske varer i det norske markedet. Importvernet vil som sagt bli diskutert for seg i neste underkapittel.

På 1980-tallet økte det politiske presset for å redusere budsjettstøtten, bl.a. som følge av et ideologisk skifte i politikken (Veggeland 1997). Dette gjaldt ikke minst Arbeiderpartiet, som i større grad orienterte seg mot en markedsideologi (Furre 1992). Satt på spissen kan man si at jordbruksoverføringene igjen ble en aktuell sak for politikerne og ikke bare for ekspertene. Samtidig økte konfliktene i jordbruksoppgjørene. Fra 1986 til 2000 endte tolv av femten oppgjør med brudd mellom staten og minst én av organisasjonene. Konfliktnivået var særlig høyt under arbeiderpartiregjeringen, representert ved landbruksminister Gunhild Øyangen, som gjennom St.prp.nr.8 (1992–93) innledet en reformprosess i landbrukspolitikken. Det var i første omgang snakk om å stoppe den kraftige veksten i budsjettstøtten. Som vi ser av tabell 3.1 og figur 3.2 skjedde da også dette til en viss grad.

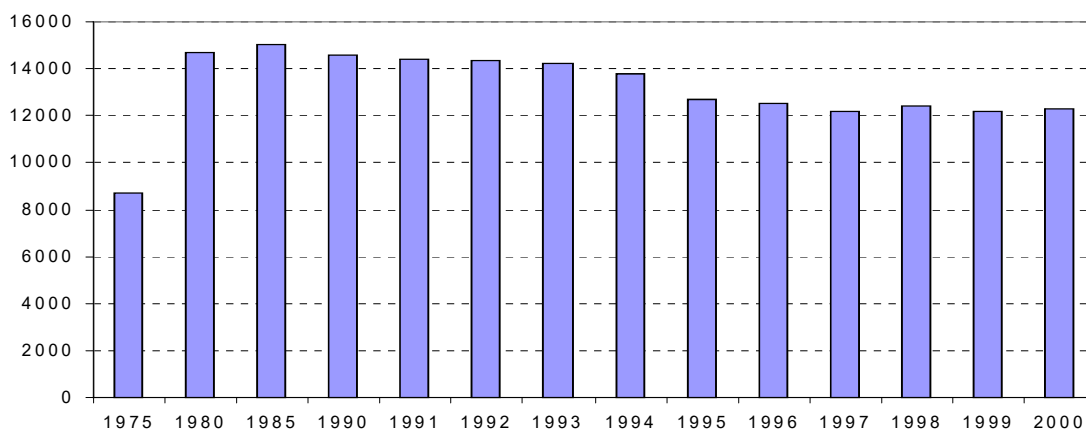
Tabell 3.1 Totale overføringer til jordbruket over statsbudsjettet 1975-2000¹⁵ (i mill. kroner)

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Budsjett-støtte	2.341	5.905	9.319	12.201	12.487	12.709	12.893	12.642	11.975	11.943	11.928	12.408	12.437	12.978

¹³ Dette er internstøtte slik den defineres i WTO.

¹⁴ Prisene sammenliknes med prisene i verdensmarkedet.

¹⁵ Tallene er fra St.prp.nr. 1 (1998-99) og St.prp.nr. 1 (1999–2000). - gjelder kap. 1150. Dette er nominelle beløp, dvs. tall som ikke er justert for prisstigningen. Tallene gjelder regnskapene 1975-98, vedtatt budsjett 1999 og framlegg for 2000.



Figur 3.2 Budsjettstøtte for jordbruket 1975–2000 (i mill. kroner - justerte tall)¹⁶

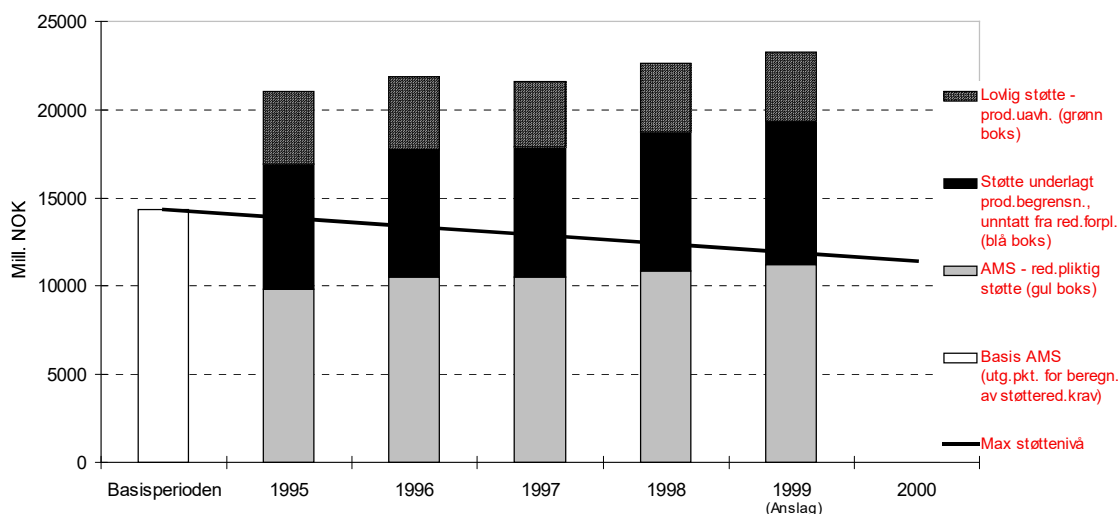
Utviklingen av budsjettstøtten illustrerer at den ekspansive politikken på 1970-tallet langt på vei ble gitt opp på 1980-tallet. Senere er nivået på budsjettstøtten i noen grad blitt redusert for så å bli mer stabil. Samtidig har skjermingsstøtten etter hvert utgjort en større andel av den samlede støtten (Gjerdåker 1995). Omleggingen av landbrukspolitikken som Arbeiderpartiet la opp til etter 1986, har dermed satt visse spor etter seg. Det går likevel ikke an å betegne reduksjonene som dramatiske. I 1998, da Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet satt i regjering, skjedde det en økning i budsjettstøtten både nominelt og justert for prisstigningen. Budsjettstøtten sier imidlertid ikke nødvendigvis så mye om inntektsutviklingen, siden denne er avhengig av flere forhold, bl.a. prisstøtten, hvilke priser bøndene kan oppnå i markedet, hvor store kostnadsreduksjoner det er mulig å gjennomføre, og hvor mange årsverk som opprettholdes i jordbruket.

I WTO-avtalen, som trådte i kraft i 1995, ble nasjonale støtteordninger for første gang etter 2. verdenskrig inkludert som en del av medlemslandenes forpliktelser. Avtalen legger for det første opp til omfattende kutt i eksportstøtten. Hvilke krav som gjelder for reduksjon av internstøtten avhenger av hvilken type støtte det dreier seg om. Den produksjonsavhengige støtten slik den beregnes gjennom AMS (Aggregate Measurement of Support - i WTO også kalt «gul boks»), skulle reduseres med 20 prosent i tidsrommet 1995–2000 (Hoekman og Kostecki 1995:205). AMS omfatter både budsjett- og prisstøtte som har betydning for handelen. I figur 3 er denne støtten markert med grå søyler. Det legges opp til at eventuell støtte i større grad skal være produksjonsuavhengig (i WTO kalt «grønn boks»). Begrunnelsen er at produksjonsuavhengig støtte i mindre grad virker handelsforstyrrende. Denne støtten er i figur 3.3 markert med skraverte søyler.

Forhandlinger mellom EU og USA i slutfasen av Uruguay-runden i GATT (1984–94) førte til at det også ble innført kriterier som gjorde det mulig å gi støtte

¹⁶ Tallene bygger på tabell 3.1 og er justert i forhold til konsumprisindeksen 1975–2000 der 1998=100. Siden gjennomsnitt for år 2000 ikke foreligger, er indeksen for dette året basert på indeksen for juni, som ut fra tidligere år skal kunne ha en indeks tett opp mot gjennomsnittet (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

til produksjon som er underlagt produksjonsbegrensende tiltak (i WTO kalt «blå boks»). Dette gjelder f.eks. EUs areal- og dyrestøtte. Det var disse kriteriene som bidro til at både EU og Norge langt på vei kunne opprettholde eksisterende støttenivå. Støtten som tilhører «blå boks» er i figur 3.3 markert med svarte søyler. «Taket» i GATT/WTO-avtalen for hvor mye som kan gis av produksjonsavhengig støtte («gul boks»), bidrar til at Norge på lengre sikt kan få problemer med reduksjonsforpliktelsene.



Figur 3.3 Utvikling av støtte til det norske landbruket sett i forhold til reduksjonsforpliktelser i GATT/WTO-avtalen (i mill. kroner)¹⁷

Figur 3.3 viser at utviklingen på slutten av 1990-tallet førte til at det norske støttenivået nærmet seg «taket» fastsatt av GATT/WTO. Norge var dermed nødt til å gjøre noe med omfanget av AMS-støtten for unngå å bryte med de internasjonale forpliktelsene. Dette er noe av bakgrunnen for at man valgte å redusere målprisene i jordbruksavtalen. Som tidligere nevnt, ble det gitt skattelette til bøndene som kompensasjon for reduserte inntekter. Foreløpige beregninger for år 2000 viser at reduserte målpriser bidro til at nivået på den norske AMS-støtten gikk ned til under 1998-nivå.¹⁸

Dette illustrerer hvordan endringer i de internasjonale rammebetingelsene har ført til redusert handlingsrom for norske myndigheter. I hvilken grad dette handlingsrommet skal reduseres ytterligere, er tema for forhandlinger mellom

¹⁷ Nils Kristian Nersten ved NILF har stilt denne figuren til disposisjon. Tall for støtten i 1999 er ennå ikke notifisert til WTO. Nersten har derfor gjort foreløpige beregninger over denne støtten. Figuren er presentert i N.K. Nersten (red.) (2000): *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2000*. Rapport. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

¹⁸ AMS-støtten i 2000 er ennå ikke notifisert til WTO. Foreløpige beregninger over denne støtten er utført av Nils Kristian Nersten, og vil bli presentert i N.K. Nersten (red.) (2001): *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2001*. Rapport. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

medlemslandene, der enkelte land, som USA og Cairns-landene¹⁹, ønsker å gå lenger enn andre land, som Norge, Japan, Sør-Korea, Sveits og EU. I den neste forhandlingsrunden i WTO, som skulle ha startet opp høsten 1999,²⁰ legges det opp til videre reduksjon av støtten. Dette er nedfelt i artikkel 20 i landbruksavtalen fra Uruguay-runden. Samtidig er det uenighet om både omfanget av reduksjoner, hvilke typer støtte det skal kuttes mest i, og i hvilket tempo kuttene skal skje. WTO er likevel blitt en viktig arena for nedbygging av handelshindringer og for liberalisering av den internasjonale handelen med landbruksvarer.

Dette kan igjen ha betydning for hvilke priser norske bønder kan ta ut i markedet. Både WTO- og EØS-avtalen legger opp til økt handel med landbruksvarer på tvers av landegrensene og vil derfor ha betydning for framtidige inntektsmuligheter for norske bønder. Derfor er et viktig spørsmål også hvor sterkt importvern det er mulig å opprettholde.

3.2.3 Importvern: fra sterk beskyttelse til økt konkurranse

I Norge har landbruket, og spesielt tunge jordbruksproduksjoner som melk, kjøtt, egg, korn og poteter, fram til 1990-tallet hatt relativt stabile rammebetingelser i form av et sterkt grensevern (importvern), nasjonale standarder og aktiv offentlig næringsstøtte (Simonsen 1992:255). Importvernet har bidratt til å skjerme det innenlandske markedet og til å sikre at norske produkter ikke blir utkonkurrert av billigere utenlandske produkter. Helt siden loven om midlertidig innførselsstans av landbruksvarer ble gjeldende i 1934, har et kvantitativt importvern med sesongmessige importforbud stått sentralt som virkemiddel i den norske landbrukspolitikken.

Etter 2. verdenskrig har praktiseringen av importvernet fungert som en effektiv måte å beskytte norsk landbruksproduksjon på (Steen 1987, 1988). Det som har vært av import, har i stor grad gått til å dekke etterspørsel som den norske produksjonen ikke har hatt mulighet til å dekke (Steen 1988). I tillegg har suppleringsimport vært brukt til å holde det norske prisnivået innenfor rammen av avtalte priser i jordbruksoppkjørene (Prestegard og Stokstad 1997). Når det eventuelt er åpnet for import, har dette skjedd til ingen eller svært lave tollsatser. Det kvantitative/kvotebaserte importvernet har vært gjeldende for mer eller mindre *alle* relevante norskproduserte mat- og landbruksvarer.

Fra 1958, da bestemmelser om importregulering ble tatt inn i jordbruksavtalen, fram til 1995, da et nytt importvern trådte i kraft, ble viktige vurderinger knyttet til import av landbruksvarer foretatt i importråd der forvaltningen og næringen var

19 Cairns-gruppen består av Argentina, Australia, Brasil, Canada, Chile, Columbia, Fiji, Filippinene, Indonesia, Malaysia, New Zealand, Thailand, Ungarn, Sør-Afrika og Uruguay. Disse har et felles utgangspunkt i den forstand at de alle ønsker vidtrekkende tiltak i retning av å bygge ned støtteordninger og redusere tollsatser.

20 Nye WTO-forhandlinger skulle startet opp i Seattle 30. november 1999. Møtet brøt imidlertid sammen, og man ble nødt til å utsette forhandlingene. I tråd med innebygd agenda (art. 20 i Uruguay-rundens landbruksavtale) ble forberedelser til nye forhandlinger på landbruksområdet videreført i mars 2000.

representert (Kaldahl 1994; Gjerdåker 1995).²¹ I tilknytning til dette systemet har ulike importutvalg ivaretatt reguleringsoppgaver for bestemte varetyper. Steen (1987) har i en studie konkludert med at vurderingene i importorganene først og fremst var koplet til jordbrukspolitiske og ikke forbrukerpolitiske mål. I alle tilfelle har Norge i lang tid praktisert et restriktivt importvern.

Norge skilte seg lenge ikke ut i forhold til andre vesteuropeiske land når det gjaldt å beskytte det nasjonale landbruket (Espeli 1993; Gardner 1996). På 1970-tallet økte beskyttelseseffekten av importvernet samtidig som opptrappingsvedtaket i 1975 bidro til å øke gapet mellom Norge og andre land når det gjaldt budsjettstøtte (Forsell 1992; Espeli 1993). På 1980-tallet ble det norske importvernet, slik det hadde blitt praktisert i hele etterkrigstiden, utfordret fra flere kanter, både nasjonalt og fra EU, OECD og GATT/WTO (Hoekman og Kostecki 1995; Krueger 1998). Hensikten med liberaliseringen har vært å utnytte ulike lands komparative fordeler i matproduksjonen på en bedre måte, noe som antas å skape en bedre arbeidsdeling, mer rettferdig konkurranse og et bedre tilbud for konsumentene (Melchior og Norman 1998). Land med en stor og effektiv matproduksjon har vært spesielt interessert i å presse på for slike endringer slik at de lettere kan komme inn på nye markeder.

Etter folkeavstemningen i 1972, da flertallet av det norske folk sa nei til medlemskap i EF, forhandlet Norge og de andre gjenværende EFTA-landene fram bilaterale frihandelsavtaler med EF. I den norske Frihandelsavtalen, som trådte i kraft i 1973, var det en egen utviklingsklausul (artikkel 15) som la opp til en gradvis økning i handelen med landbruksvarer. Klausulen var uforpliktende og generelt formulert, men noe betydning har den likevel hatt, f.eks. som grunnlag for avtalen mellom Norge og EF fra 1983 om utvidelse av handelen med ost (Kvakkestad 1992). I EØS-avtalen, som trådte i kraft i 1994, er det en ny og noe mer forpliktende utviklingsklausul (artikkel 19) som går ut på at partene skal diskutere handelen med to års mellomrom. Denne synes foreløpig ikke å ha fått noen stor betydning.

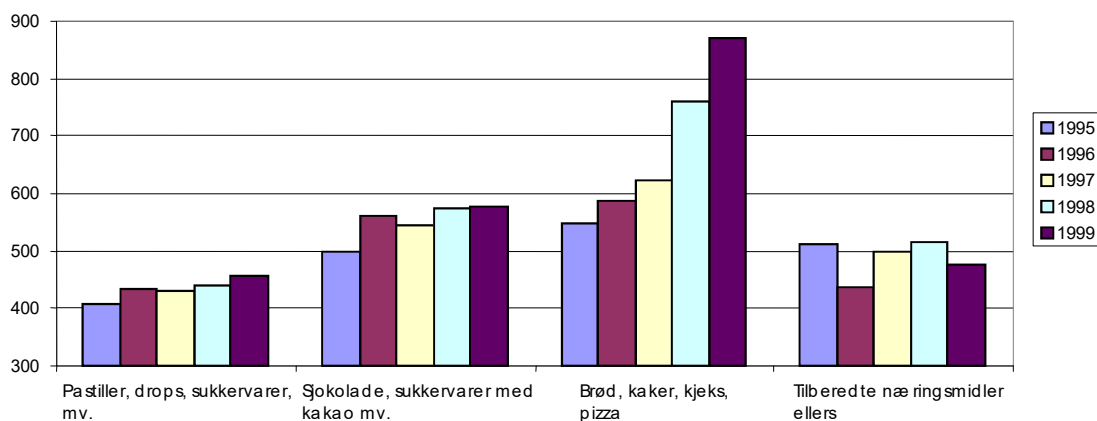
Viktigere er handelen med bearbejdede jordbruksvarer som omfattes av en ordning med råvareprisutjevning (RÅK-ordningen).²² Ordningen fantes allerede i Frihandelsavtalen med EF (protokoll 2) og går forenklet sagt ut på at nasjonale

21 Det første importråd ble etablert i 1958 og hadde 13 representanter, hvorav seks kom fra organisasjoner i jordbruket. Dette ble en viktig del av det som er blitt kalt importregimet fra 1958 (Gjerdåker 1995:89).

22 RÅK står for råvarepriskompensasjon. Slike ordninger er blitt brukt av en rekke land. I Norge var elementer av ordningen i bruk også før Frihandelsavtalen. I tillegg til tollavgift på import omfatter ordningen støtte til eksport av innenlandsk produserte RÅK-varer, og støtte til innenlandsk bearbejding. Det siste vil si at jordbruksråvarer kan importeres tollfritt eller med redusert toll til Norge, bearbejdes i Norge, for så å re-eksporteres. RÅK-industrien produserer ferdigprodukter som iskrem, visse typer yoghurt, pizza, bakevarer, sjokolade, supper, sauser og sukkertøy. RÅK-varene utgjør ca. 19 prosent av nærings- og nytelsesmidlene. Andelen er 30 prosent hvis øl og mineralvann regnes med som RÅK-varer. Verdien av produksjonen anslås til 12,4 milliarder kroner. Legger man til øl og mineralvann, blir anslaget 21,2 milliarder. Den norske RÅK-eksporten utgjorde 868 millioner kroner i 1999, mens importen utgjorde 3396 millioner kroner. Kilde: Borgen et al. 2001.

forskjeller i priser på de råvarer som inngår i bearbeide produkter (RÅK-varer) skal utjevnes. Ved import gjøres dette ved at det legges en egen tollavgift på produktene. Denne avgiften høyner prisene og bidrar dermed til å kompensere for de høyere råvareprisene som den innenlandske produksjonen av samme ferdigvarer bygger på. På denne måten får den norske næringsmiddelindustrien offentlig støtte i konkurransen med utenlandske produkter. Også når det gjelder disse varene er det en egen utviklingsklausul om å revurdere handelen med jevne mellomrom (St.prp.nr.100 (1991–1992): 121).

I kjølvannet av Uruguay-runden ble det innledet forhandlinger mellom Norge og EU om størrelsen på tollene på RÅK-varer. Noe av bakgrunnen var at EU og Norge gjennom omleggingen til tollbasert importvern, innførte tollsatser som skapte problemer for handelen med RÅK-varer.²³ Nye tollsatser ble fastsatt høsten 1996 og medførte at tollvernet for en rekke RÅK-varer ble svekket og at det for enkelte andre norskproduserte ferdigvarer ble fjernet helt. I senere år har dermed konkurransen for deler av den norske næringsmiddelindustrien økt, noe som illustreres i figur 3.4 gjennom oversikten over import av de største RÅK-produkt-gruppene.



Figur 3.4 Import av RÅK-varer til Norge 1995–99 (i mill. kroner - ikke justerte tall)²⁴

Selv om tallene varierer mellom ulike produktgrupper, har samlet verdi av RÅK-importen økt fra 2,7 milliarder kroner i 1995 til 3,2 milliarder kroner i 1999. Konkurransen for den norske næringsmiddelindustrien vil sannsynligvis øke i årene som kommer, bl.a. som følge av at EU-prisene på en rekke varer skal reduseres i tråd med planene som ble lagt i Agenda 2000 (European Commission 1997).

Det ligger an til ytterligere reduksjon av tollsatsene på RÅK-produkter som følge av forhandlingene mellom Norge og EU om å integrere bestemmelsene om handel med bearbeidede varer (protokoll 2 i Frihandelsavtalen) i EØS-avtalen (som protokoll 3). Disse forhandlingene brøt sammen på begynnelsen av 1990-tallet, men er senere tatt opp igjen. Sommeren 1999 ble Norge og EU-kommisjonen enige om

²³ EU hadde tidligere et system med variable avgifter på importvarer (Forsell 1992:35). Norge hadde, som tidligere nevnt, et kvantitativt importvern. RÅK-ordningen var før 1995 basert på et system med variable avgifter (Borgen et al. 2001).

²⁴ Tallene figuren bygger på er hentet fra Statistisk sentralbyrå og Gudem (red.) (2000).

utkast til en avtale som innebar at tollsatsene skulle reduseres med tre prosent. Som eneste EU-land nektet Sverige å godta denne avtalen, og nye avtaleutkast med forslag om enda større kutt i tollsatsene ble lagt fram i år 2000. Forslagene har møtt stor motstand både i det norske landbruket og i den norske næringsmiddelindustrien, og det var sommeren 2000 uklart i hvilken grad norske myndigheter ville godta de nye kravene (Nasjonen 2000a, 2000b, 2000c). Det legges uansett opp til en svekking av grensevernet for norske produsenter som dermed i økende grad må tilpasse seg til en internasjonal konkurransesituasjon. Forhandlingene med EF/EU har likevel ikke rokket ved selve utformingen av det norske importvernet. Det var under Uruguay-runden i GATT at dette systemet ble satt under press.

GATT/WTO-avtalen førte til at Norge måtte innføre et tollbasert importvern for landbruksvarer. Samtidig ble importrådet og importutvalgene nedlagt. Riktignok ble et nytt bredt sammensatt importråd opprettet, men dette skulle ha langt mindre innflytelse (Veggeland 1997). Selv om omleggingen av importregimet representerte et viktig vendepunkt for et av de viktigste virkemidlene i norsk landbruks- og matpolitikk, var det mindre motstand mot WTO-avtalen enn det hadde vært mot EØS-avtalen. Det er illustrerende at mens 35 stortingsrepresentanter stemte imot EØS-avtalen høsten 1992, var det kun tre representanter som stemte imot WTO-avtalen da denne ble behandlet høsten 1994 (Veggeland 1997). Både Norges Bondelag og størstedelen av Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti aksepterte WTO-avtalen samtidig som de var imot EØS-avtalen (Veggeland 1999a). Denne støtten kan bl.a. forklares med at WTO ble sett på som noe Norge i større grad var tvunget til å akseptere og at avtalens bestemmelser på kort sikt kunne bidra til å opprettholde en god beskyttelse mot utenlandsk konkurranse. I WTO-avtalen stod det at «tollsatsene på tidligere og ny-tarifferte varer reduseres med 36 % som et gjennomsnitt over 6 år» (Innst.S.nr.65 (1994–95)). Likevel fikk regjeringen støtte fra stortingsflertallet om å gjennomføre hele reduksjonen fra og med 1. juli 1995 (St.prp.nr.61 (1994–95); Innst.S.nr.222 (1994–95)). Reduksjonen ble sett i sammenheng med behovet for økt konkurranse i det norske markedet. Likevel var nivået på tollsatsene såpass høyt at det ikke åpnet for nevneverdig økt konkurranse.

Arbeiderpartiregjeringen understreket på 1990-tallet at importvernet i større grad skulle brukes til å innføre reell konkurranse på det norske markedet og til å skape et mer konkurransedyktig norsk landbruk. Slike målsettinger kom tydelig fram i stortingsproposisjonen som ble lagt fram i forbindelse med godkjenningen av GATT/WTO-avtalen:

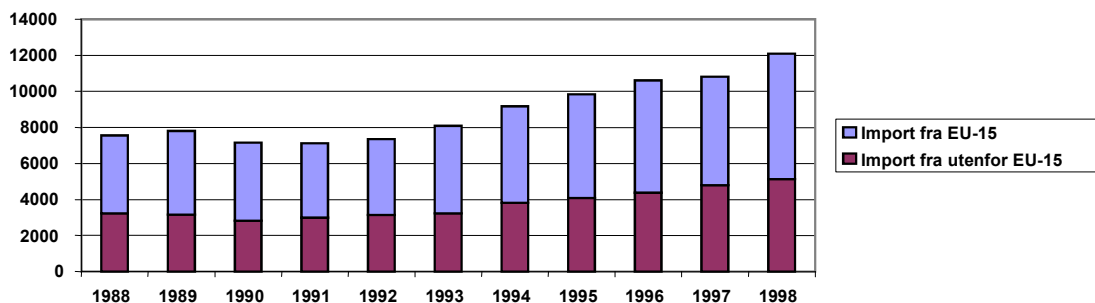
Selv om de umiddelbare effektene av landbruksavtalen ikke vil bli dramatiske, vil regjeringen peke på at avtaleverket legger en klar føring mot et framtidig kostnadseffektivt og mer konkurransedyktig norsk landbruk. Et tollbasert importvern vil over tid føre til sterkere innslag av markedssignaler utenfra, og prisene på importerte produkter vil få økende betydning for det prisnivå som vil råde i Norge. (St.prp.nr.65 (1993–94): 105).

Denne type målsettinger er i begrenset grad fulgt opp, men illustrerer likevel at liberalisering av importvernet inngår som et ledd i et politisk ønske om markedstilpasning av det norske jordbruket. Fokus er samtidig rettet mot forbrukerne og hvilke priser det er rimelig at disse skal betale for varene. Diskusjonen om pro-

blemer med grensehandel og handelslekkasje har vært koplet til dette - en diskusjon som er blitt enda mer aktuell etter at Sverige og Finland ble medlemmer av EU i 1995. Dette illustrerer at den norske økonomien er tett integrert i internasjonal økonomi og at det blir stadig viktigere å ta hensyn til at utviklingen i nabolandene, f.eks. mot lavere matpriser, kan få konsekvenser også for norsk økonomi.

Det er dermed åpnet for at flere hensyn kan få innvirkning på landbrukspolitikken. Høye tollsatser på opptil flere hundre prosent har foreløpig begrenset importen, også under det nye importvernet. I 1995 fjernet likevel den norske regjeringen, med støtte fra et klart stortingsflertall, tollene på sentrale landbruksvarer fra de minst utviklede landene (MUL-landene) med enkelte unntak (bl.a. korn), som ble gitt 50 prosent reduksjon (endret til 30 prosent fra 1. juli 1995). Andre utviklingsland fikk full tollfrihet for ikke-sensitive landbruksvarer og dessuten noe tollpreferanser på sensitive varer. Reduksjonene ble gjort med henvisning til både bistandshensyn og en egen ordning²⁵ for utviklingsland i WTO. Norge var ikke formelt forpliktet til å gjøre dette. Konsekvensen er bl.a. en økning av importen av kjøtt fra Botswana (se figur 3.6).

Opprettholdelse av høye grenser for tollsatser i WTO bidrar til at norske myndigheter fortsatt kan bruke toll som en «buffer» mot import. Samtidig har, som tidligere vist, allerede forhandlinger mellom Norge og EU medført lettelse i tollbarrierene for bearbejdede produkter (RÅK) og dermed gjort det lettere for EU-landene å komme inn på det norske markedet. I figur 3.5 gis en oversikt over importen av matvarer og levende dyr til Norge mellom 1988 og 1998 (Veggeland 1999b).



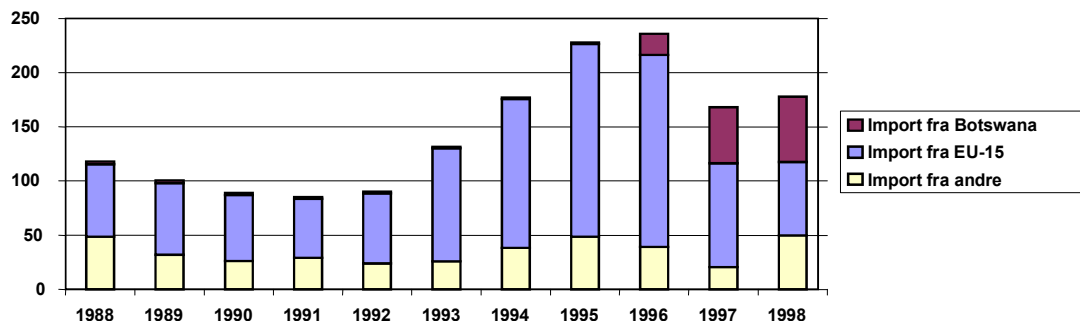
Figur 3.5 Import av matvarer og levende dyr til Norge (i mill. kr - justerte tall)²⁶

Figur 3.5 viser at det siden begynnelsen av 1990-tallet har skjedd en økning i importen både fra EU og fra andre land. Ut fra tallene er det samtidig vanskelig å se en klar direkte effekt av EØS- og WTO-avtalen på importomfanget, selv om andelen av import fra EU har økt over tid.

25 Denne ordningen går under navnet GSP: General system of preferences.

26 Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og er justert i forhold til en prisindeks for matvarer og levende dyr (hjemmemarked + import) (1988=100). For bedre å kunne sammenligne tallene opererer jeg dessuten med 15 medlemsland i EU for hele perioden, selv om Østerrike, Finland og Sverige først ble medlemmer 1. januar 1995.

Når det gjelder import av kjøtt og kjøttvarer, som i Norge tradisjonelt har vært meget begrenset, er det derimot lettere å se effekter av internasjonale avtaler.



Figur 3.6 Import av kjøtt og kjøttvarer til Norge (i mill.kr - justerte tall)²⁷

Det er viktig å understreke at verdien av kjøttimporten hele tiden har vært lav; importverdien har ikke i noe år oversteget 250 millioner kroner (i 1988-verdi). Selv ikke i toppåret 1996 utgjorde importen av kjøtt og kjøttvarer mer enn omkring 2 prosent av den totale importen av matvarer og levende dyr. Kjøttimportens andel av det innenlandske forbruket av kjøtt var på 8 prosent i 1979, 0,9 prosent i 1989 og 2,4 prosent i 1999, noe som illustrerer at selv om importvolumet hele tiden har vært lite, kan det være relativt store variasjoner avhengig av omfanget på etterspørselen og på den norske produksjonen (Budsjettnemnda for jordbruket 1999). Figur 3.6 viser at importen av kjøtt- og kjøttvarer til Norge vokste kraftig fra 1992 til 1996 før den så gikk kraftig ned i 1997 og noe opp igjen i 1998.

Dette illustrerer at Norges justering av tollsatsene har hatt betydning for *hvor* importen kommer fra. Etter 1995 har det skjedd en kraftig dreining slik at importen fra EU (først og fremst Sverige og Danmark) er redusert, mens importen fra MUL-land (først og fremst Botswana) har økt. Andelen av kjøttimporten som kommer fra EU har gått ned fra 78 prosent i 1995 til 38 prosent i 1998, mens andelen import fra Botswana har gått opp fra 0,7 prosent i 1995 til 34 prosent i 1998. Denne utviklingen må ses på som en klar effekt av at Norge i 1995 frivillig fjernet toll på import av kjøtt fra MUL-land²⁸ og illustrerer at reduserte tollsatser kan få store konsekvenser for både mengden import og for hvilke områder det importeres fra. Importvernets betydning for Norges evne til å føre en selvstendig matpolitikk er derfor avhengig av de frihetsgrader norske myndigheter har når det gjelder å fastsette tollsatser innenfor de «tak» som settes internasjonalt.

²⁷ Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og justert i forhold til en prisindeks for kjøtt- og kjøttvarer (1988=100).

²⁸ Et viktig poeng er samtidig at Botswana ikke lenger kategoriseres av FN som MUL-land (en kategorisering som WTO bygger på). Likevel gir Norge tollpreferanser overfor Botswana som om det fortsatt skulle være et MUL-land.

Importvernet er satt under press gjennom både internasjonale forpliktelser og endringer i nasjonale politiske målsettinger. Norge ble tvunget av WTO-avtalen til å legge om fra et kvantitativt til et tollbasert importvern. Samtidig har nasjonale myndigheter foreløpig hatt stor innflytelse på importmengden, siden det har vært relativt gode muligheter til å sette tollsatsene på et fortsatt høyt nivå. Det er dette som menes med at det er mye «luft» i tollsatsene (Prestegard og Stokstad 1997). Fortsatt fungerer importvernet som en effektiv måte å beskytte norsk landbruk og næringsmiddelindustri på. På noen områder, spesielt når det gjelder RÅK-varer, har det likevel blitt noe større konkurranse på det norske markedet. Samtidig har utviklingen mot økt konkurranse langt på vei vært i tråd med målsettingene om å få et mer konkurransedyktig norsk landbruk - en målsetting politiske myndigheter har fremmet på hele 1990-tallet.

3.2.4 Landbruksdepartementet: fra sektororientering til internasjonalisering og forbrukerorientering

Tidligere undersøkelser har vist at Landbruksdepartementet har vært preget av landbruksprofesjoner med en sterk orientering mot «sine klienter», bøndene (Jacobsen 1964, 165). Lenge hadde departementet en ordning der direktoratene var integrert i departementsstrukturen med fagdirektører på toppen og en ekspedisjonssjef på nivået mellom disse og statsråden (Veggeland 1997). På slutten av 1950-tallet ble det opprettet en departementsrådstilling som dermed ble øverste administrative nivå. Fagdirektørene beholdt likevel en sterk maktposisjon, noe som er bakgrunnen for oppfatningen av at det har vært relativt vanntette skott mellom direktoratene/avdelingene²⁹ (Veggeland 1997). Faglige hensyn har derfor stått sentralt i departementet. Samtidig har de faglige hensynene, gjennom innordning i departementsstrukturen, vært tett koplet opp mot politisk nivå (Jacobsen 1960). På 1970-tallet ble direktoratene gjort om til avdelinger, mens direktørtitlene bestod. Senere har utviklingen gått mot å legge rene fagoppgaver ut av departementet samtidig som departementets rolle som politisk sekretariat er blitt framhevet (Veggeland 1997, 1998).³⁰

I 1996 ble det gjennomført en større reorganisering som blant annet resulterte i at jordavdelingen og veterinæravdelingen ble lagt ned, en ny avdeling opprettet (avdeling for matproduksjon og helse) og at enkelte funksjoner ble lagt ut av departementet i form av et direktorat (Statens Dyrehelsetilsyn). Samtidig forsvant titlene veterinær- og jorddirektør. Reorganiseringen markerte et skille i departementets historie i den forstand at den ga et signal om at departementet ønsket å finne en ny plattform å bygge sin legitimitet på, nemlig orientering mot forbrukerne

29 Landbruksdepartementet ble opprettet i 1900 og har i løpet av 100 år gjennomgått en rekke organisasjonsendringer. Likevel bestod den samme grunnstammen som eksisterte ved opprettelsen, dvs. landbruksavdelingen, veterinæravdelingen og skogavdelingen ledet av hver sin fagdirektør, helt fram til 1990-tallet (Veggeland 1997).

30 Dette har blant annet ført til at flere direktorater er blitt opprettet utenfor departementsstrukturen, som Statens næringsmiddeltilsyn i 1988, Statens dyrehelsetilsyn i 1996 og Statens landbruksforvaltning i 2000.

(Veggeland 1998). Denne orienteringen kom klart fram i både matmeldingen (St.meld.nr.40 (1996–97) som departementet la fram i 1997, og i landbruksmeldingen (St.meld.nr.19 (1999 –2000) som ble lagt fram to år senere, der forbrukerperspektivet ble vektlagt atskillig mer enn tidligere.

Opprettelsen av avdeling for matproduksjon og helse kan ses på som departementets forsøk på å tilpasse seg rollen som et mat- og forbrukerdepartement. Denne tilpasningen er blitt enda mer aktuell gjennom diskusjonene som har fulgt i kjølvannet av NOU 1996:10, om hvor ansvaret for næringsmiddelområdet skal ligge.³¹ Landbruksdepartementet har i den sammenheng kjempet for å overta det meste av ansvaret (Veggeland 1998). Vinteren 2001 var det ennå ikke skjedd noen avklaring av dette spørsmålet. Samtidig er det fra politisk hold kommet forslag om å legge ned Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet som selvstendige departementer og la dem gå inn i Næringsdepartementet (Nasjonen 2000a, 2000b). Det har over lengre tid eksistert et press mot Landbruksdepartementet som har bidratt til at sektororienteringen er blitt nedtonet og andre hensyn, først og fremst forbrukerhensynet, er blitt framhevet.

På 1980- og 1990-tallet ble Landbruksdepartementet stilt overfor nye problemstillinger og utfordringer, noe som etter hvert har ført til organisatoriske endringer. Spørsmålet er om dette også har fått konsekvenser for hvem som er rekruttert til departementet. Tradisjonelt har juristene og kandidater fra Norges Landbrukshøgskole vært de dominerende profesjoner. Tabell 3.2 viser at selv om departementet har tonet ned rollen som sektordepartement, så har ikke dette ført til at andelen ansatte med landbruksfaglig utdanning, har gått særlig ned.

Tabell 3.2 Ansattes utdanningsbakgrunn i Landbruksdepartementet 1960 –96 (andel i prosent)³²

	1960	1970	1976	1986	1989	1996
landbr.kand.	31	33	40	52	52	46
jurister	41	38	30	22	22	18

Siden 1970 har landbruksprofesjonene faktisk blitt bedre representert. I tillegg har andelen ansatte med bakgrunn fra gård (målt ut i fra hovedforsørgers yrke under oppveksten) vært relativt stabil - 33 prosent i 1976, 36 prosent i 1986 og 33 prosent i 1996 - mens den har gått ned for departementene sett under ett (11 prosent i 1976, 10 prosent i 1986 og 7 prosent i 1996) (Veggeland 1997:93). Det at andelen

31 Forslagene som ble lagt fram i NOU 1996:10 gikk forenklet sagt ut på at de fem næringsmiddelene skulle samles i en lov, at ansvaret for næringsmiddelområdet skulle samles i ett departement - Sosial- og helsedepartementet - og at det skulle opprettes et nytt direktorat - Statens mattilsyn - som skulle bestå av Statens næringsmiddeltilsyn, de deler av Fiskeridirektoratets kontrollverk som har ansvar for kvalitetskontroll av fisk, de kommunale næringsmiddeltilsynene og de gjenværende kommunale kjøttkontrollene. Siden ansvaret for næringsmiddelene i dag er fordelt på flere departementer, vil en oppfølging av forslagene medføre at ansvar og ressurser må overføres fra Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet til Sosial- og helsedepartementet.

32 Tabellen er hentet fra Veggeland (1997: 92).

med bakgrunn fra gård har vært stabil, har sannsynligvis sammenheng med at landbrukskandidatenes andel i departementet har steget i samme periode.

I en av publikasjonene fra Maktutredningen ble det på bakgrunn av data fra 1976 gitt et bilde av Landbruksdepartementet som lukket mot omgivelsene (Læg Reid og Olsen 1978:279). Påstanden bygde blant annet på at departementet hadde svært lite befatning med internasjonale saker, at mobiliteten var lav, gjennomsnittsalderen høy, og at departementet var dominert av landbrukskandidater med bakgrunn fra gård. Bortsett fra det siste punktet har departementet endret seg på alle disse punktene de senere årene. I 1976 var 18 prosent av de ansatte under 45 år, i 1986 var det 60 prosent, og i 1996 var det 63 prosent. 10 prosent av de ansatte i departementet hadde fått tilbud om ny jobb i 1976 mot 35 prosent i 1986 og 30 prosent i 1996. Andelen av ansatte med 0–3 års tjenestetid var 8 prosent i 1976, 35 prosent i 1986 og 25 prosent i 1996, mens andelen med 20 år + i tjenestetid var henholdsvis 49 prosent 15 prosent og 10 prosent (Veggeland 1997:92–93).

Enkelte av funnene kan forklares med at mange var i nærheten av pensjonsalderen i 1976. Samtidig virker det som om departementet er blitt en mer attraktiv arbeidsplass, særlig for nyutdannede landbrukskandidater, og at det å ha jobbet i departementet etter hvert er blitt et springbrett for attraktive jobber i andre deler av arbeidsmarkedet. Dette skyldes både den ambisiøse landbrukspolitikken som ble innledet etter 1976, og de utfordrende arbeidsoppgavene som fulgte med internasjonaliseringen på 1980- og 1990-tallet. Tabell 3.3 illustrerer hvordan det internasjonale arbeidet har fått en viktigere plass i departementet (Veggeland 1997:71).

Tabell 3.3 Andelen tjenestemenn som arbeider (en del eller mer) med internasjonale saker i forvaltningen. Prosent. (antall i parentes)

	1976	1986	1996
Landbruksdepartementet	16 (49)	25 (89)	38 (78)
Alle departementer	32 (784)	39 (1177)	40 (1459)
Sentral innenriksforvaltning ³³	24 (634)	29 (906)	33 (1204)

Departementet har gått fra å ha en halvparten så stor andel som jobber en del eller mer med internasjonale saker i forhold til gjennomsnittet for departementene, til å ligge omtrent på gjennomsnittet og til og med over gjennomsnittet når utenriks- og forsvarsdepartementet ikke regnes med. Dette slår på lignende måte ut når det gjelder tjenestemennenes utenlandsreiser. Fra å ligge langt under gjennomsnittet i 1976 når det gjaldt andelen som hadde reisedager utenlands, lå departementet omtrent på gjennomsnittet i 1996.³⁴ En viktig årsak til internasjonaliseringen er at EØS- og WTO-avtalen har ført til at flere beslutninger som berører departementets arbeidsfelt, blir tatt på internasjonalt nivå (Veggeland 1999a, 1999b, 2000a). En

³³ Den sentrale innenriksforvaltningen inkluderer her departementene utenom Utenriksdepartementet (m/bistand og handel) og Forsvarsdepartementet.

³⁴ Tallene er kommet fram gjennom kjøring av data fra departementsundersøkelsene 1976, 1986 og 1996.

illustrasjon på dette er at over 40 prosent av de ansatte i 1996 svarte at de i noen grad eller mer var berørt av EØS-avtalen, mens 22 prosent (som var høyere en gjennomsnittet for departementene) svarte at de flere ganger har endret regelverk som følge av avtalen.³⁵

EØS-avtalen berører i særlig grad avdeling for matproduksjon og helse, som har ansvaret for veterinær- og næringsmiddelområdet. På dette område utformes i dag store deler av regelverket på EU-nivå, og flere av tjenestemennene deltar derfor aktivt i ekspertkomiteer under EU-kommisjonen (Veggeland 1998, 2000a). Forhandlingene i Uruguay-runden endte med at bestemmelser på veterinær- og næringsmiddelområdet også ble tatt inn i en egen avtale (SPS-avtalen)³⁶ i WTO (Veggeland 2001). Dette har ført til at avdeling for matproduksjon og helse også er blitt mer engasjert i WTO-arbeidet. Avdelingen har parallelt med dette styrket kompetansen både på internasjonale spørsmål og på ernærings- og næringsmiddel-spørsmål.

Landbruksdepartementets internasjonale engasjement, ikke minst knyttet til avdeling for matproduksjon og helse, ble ytterligere styrket etter at Norge vinteren 1995 innledet forhandlinger med EU om utvidelse av EØS-avtalen på det veterinære området. I utgangspunktet var det i EØS-avtalen gjort unntak for flere av de veterinære bestemmelsene, blant annet den veterinære grensekontrollen. Selv om det i avtalen stod at disse spørsmålene skulle gjennomgås i løpet av 1995,³⁷ var det den norske regjeringen som tok initiativ til forhandlinger, delvis på bakgrunn av rapporter om problemer for norske fiskeeksportører ved grenseovergangene til EU-land (Veggeland 1999c). Høsten 1996 var utkastet til veterinæravtale klar, og 17. juli 1998 ble beslutningen om å godkjenne avtalen tatt i EØS-komiteen.

Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet markerte opprinnelig kraftig motstand mot veterinæravtalen. Likevel endte sentrumsregjeringen bestående av disse partiene opp med å anbefale den for Stortinget høsten 1998. Forutsetningen var blant annet at 70,5 millioner kroner ekstra skulle bevilges til nasjonale kontrolltiltak og at kontrolltiltakene skulle evalueres fortløpende. Veterinæravtalen utløste interne problemer i regjeringen idet fire av seks senterpartistatsråder, etter press fra eget parti, gikk til det uvanlige skritt å ta dissens (Veggeland 1999c). En samlet stortingsgruppe fra Senterpartiet stemte dessuten imot avtalen. Avtalen ble likevel vedtatt med et solid stortingsflertall og trådte i kraft 1. januar 1999.

Veterinæravtalen innebærer blant annet at grensekontrollen for mat og dyr importert fra EU-land fjernes, at grensekontroll av varer fra land *utenfor* EU styrkes, og at Norge overtar en rekke nye veterinære bestemmelser om for eksempel dyre-

35 Tallene er kommet fram gjennom kjøring av data fra departementsundersøkelsene 1976, 1986 og 1996.

36 SPS-avtalen (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures) åpner for at medlemslandene kan innføre tiltak som *kan* virke begrensende for handelen, men slike tiltak må kun gjøres ut i fra hensynet til plante,- dyre,- og folkehelsen, og må vitenskapelig dokumenteres og begrunnes.

37 I Vedlegg 1 til EØS-avtalen stod det følgende: «Bestemmelsene om grensekontroll, dyrs velferd og økonomiske ordninger i rettsaktene omhandlet i dette kapittel får ikke anvendelse. Avtalepartene skal gjennomgå saken i løpet av 1995.»

vern og kugalskap. Avtalen sier ingenting om tollsatser og medfører derfor *ikke* nødvendigvis økt import av mat og levende dyr til Norge. Likevel innebærer den at enda flere beslutninger av relevans for jordbruket tas i EU og at EU derfor blir en viktigere arena for norske myndigheter og for norske jordbruksinteresser. Det har på denne måten skjedd en internasjonalisering av beslutningene i jordbrukssektoren som har ført til at norske aktører i større grad deltar i internasjonale nettverk og utsettes for impulser fra andre land. Internasjonaliseringen kan derfor også ha betydning for i hvilken grad tjenestemennene bruker andre land som forbilder i det daglige arbeidet (tabell 3.4).

Tabell 3.4 Andelen tjenestemenn som (av og til og oftere) henter forbilder fra andre land når nye tiltak/oppgaver skal forberedes. Prosent. (antall i parentes)³⁸

	1976	1986	1996
Landbruksdepartementet	43 (21)	40 (36)	70 (53)
Alle departementer	65 (511)	66 (776)	67 (996)
Sentral innenriksforvaltning	63 (400)	63 (576)	66 (808)

Tabell 3.4 viser at Landbruksdepartementet fra å ligge langt under gjennomsnittet, ligger litt over i 1996 når det gjelder å hente forbilder fra andre land. Ett moment er her at enkelte nye tiltak har skjedd som direkte følge av internasjonale forpliktelser, og at det derfor har vært naturlig å bruke andre land som forbilder. Uansett har departementet blitt et mer internasjonalt orientert og et mindre lukket departement siden 1986. På det internasjonale området har utslagene vært særlig store fra 1986 til 1996, i en periode da både WTO-avtalen (1995) og EØS-avtalen (1994) trådte i kraft. Internasjonaliseringen har ført til at premisser utenfor den nasjonale landbrukssektoren i økende grad ligger til grunn for virksomheten, både gjennom direkte avtaleforpliktelser og gjennom utviklingen av bredere kontaktnett.

3.2.5 Landbruksdepartementet og bondeorganisasjonene: fra harmoni til konflikt?

Hovedavtalen for jordbruket fra 1950 la grunnlaget for regelmessige forhandlinger mellom staten og bondeorganisasjonene (Steen 1988; Furre 1992; Gjerdåker 1995; Veggeland 1997). Forhandlingene har vært ført mellom Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på den ene siden og statens forhandlingsutvalg på den andre.³⁹ I statens forhandlingsutvalg har flere departementer vært representert, men Landbruksdepartementet har siden slutten av 1950-tallet hatt formannen for utvalget og har stått sentralt i forbindelse med forberedelsene til forhandlingene

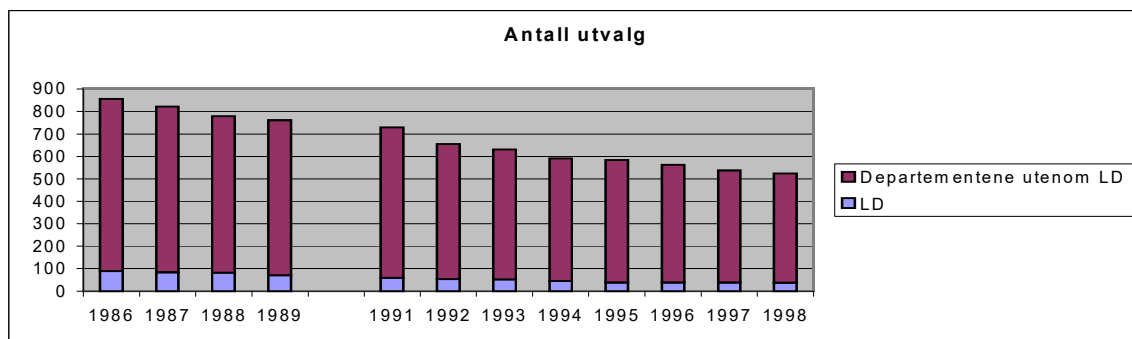
³⁸ Tallene er kommet fram gjennom kjøring av data fra departementsundersøkelsene 1976, 1986 og 1996.

³⁹ Ansvarlig for forhandlingene var i 1950–56 Finansdepartementet, 1956–64 Lønns- og prisdepartementet, 1964–72 Landbruksdepartementet, og fra 1972 fram til i dag Forbruker- og administrasjonsdepartementet (heter i dag Arbeids- og administrasjonsdepartementet) (Steen 1988:203).

(Steen 1988:203). I tillegg til jordbruksoppjøret har delegert myndighet til jordbrukets egne organisasjoner og deltakelse i offentlige råd og utvalg, vært viktige elementer i det tette forholdet som har eksistert mellom Landbruksdepartementet og bondeorganisasjonene i etterkrigstiden (Nordby 1994, 1999; Veggeland 1997).

Med bakgrunn i organisasjonenes eksklusive forhandlingsrett, har Steen (1988) betegnet det norske forhandlingsapparatet som et sektormonopol; dette til forskjell fra *pluralismen* som han hevder å ha preget det svenske forhandlingsapparatet, der forbrukerinteressene har vært bedre representert. Det norske sektormonopolet har blant annet gått ut på at landbrukets aktører har dominert beslutningsprosessen, samtidig som internasjonale forhold har hatt marginal betydning. Det har dermed eksistert et omfattende korporativt system i jordbrukssektoren - et system som ble utvidet som følge av opptrappingsvedtaket i 1975. Dette ga ekstra tyngde til Maktutredningens segmenteringshypotese og påstandene om særinteressenes store betydning.

Jordbruksforhandlingene har i lange perioder vært preget av tilsynelatende harmoni, noe som blant annet har kommet til uttrykk gjennom få brudd i jordbruksforhandlingene. Fra 1950 til 1980 var det kun fire ganger partene ikke klarte å bli enige (NOU 1988: 10; Seip 1999). I Stortinget var det samtidig lenge bred enighet omkring landbrukspolitikken (Steen 1988). Denne situasjonen endret seg på 1980- og 1990-tallet (Gjerdåker 1995; Gravdahl 1998). For det første ble de korporative ordningene endret. Én slik endring var kutt i antall råd og utvalg under Landbruksdepartementet fra 90 i 1986 til 38 i 1998. Disse kuttene har vært ledd i en generell reduksjon av antall utvalg i forvaltningen, noe som kommer fram i figur 3.7.



Figur 3.7 Antall statlige utvalg 1986–98⁴⁰

Det har under ulike regjeringer fra begynnelsen 1980-tallet skjedd reduksjoner i antall utvalg med ekstern representasjon. Utvalgene har til dels blitt erstattet av interne arbeidsutvalg - en ordning som kun har hatt begrenset suksess (Nordby

40 Permanente og midlertidige utvalg er slått sammen. Tallene bygger på St.meld.nr.7 (1989–90), (1993–94), (1997–98), (1998–99) og Veggeland (1997). Det er hvert enkelt departement som rapporterer om antall utvalg. Tidsfristene for rapporteringen blir ikke alltid overholdt, noe som gjør at det enkelte år kan være mangelfull rapportering. Tallene er derfor noe usikre, men skulle være sikre nok til å vise tendensene. Tallene for 1990 er utelatt pga. mangelfulle opplysninger.

1999). I tillegg har enkelte utvalg blitt erstattet med arbeidsgrupper under jordbruksavtalen. Det har vært spesielt store kutt i antall utvalg under Landbruksdepartementet. Departementet hadde 90 utvalg i 1986, noe som innebærer at andelen av alle utvalg var 10.5 prosent. I 1995 var antallet redusert til 39 - en andel på 6,6 prosent. I 1998 mistet departementet ett nytt utvalg, men andelen har likevel gått opp til 7,2 prosent siden det samtidig ble fjernet flere utvalg andre steder i forvaltningen.

Begrunnelsen for å kutte i utvalgssystemet har blant annet vært knyttet til behovet for å redusere antall arenaer der interesseorganisasjonene kan påvirke offentlig politikk. Argumentasjonen kan på denne måten relateres til påstandene om segmentering (Veggeland 1997). I Landbruksdepartementet ble det samtidig hevdet at beslutningen om å redusere antall utvalg, bidro til at man lettere kunne legge ned mange unyttige og ikke virksomme utvalg. Kuttene har derfor også inngått som en rasjonell omstrukturering av utvalgssystemet. Lite tyder på at utvalgskuttene har hatt noen substansiell betydning for landbrukspolitikken, men de politiske *begrunnelsene* har likevel vært i tråd med fremsatte ønsker om å gjøre noe med særinteressenes innflytelse.

Samarbeidsklimaet mellom staten (ikke minst Landbruksdepartementet) og organisasjonene har imidlertid hatt betydning for innholdet i landbrukspolitikken på 1980- og 1990-tallet. Et høyt konfliktnivå har skapt problemer for organisasjonene med å nå fram med sine synspunkter. Konfliktnivået har blant annet resultert i en rekke brudd i jordbruksforhandlingene.

Tabell 3.5 Bruddene* i jordbruksforhandlingene mellom staten og en eller begge organisasjonene i perioden 1950 –2000⁴¹

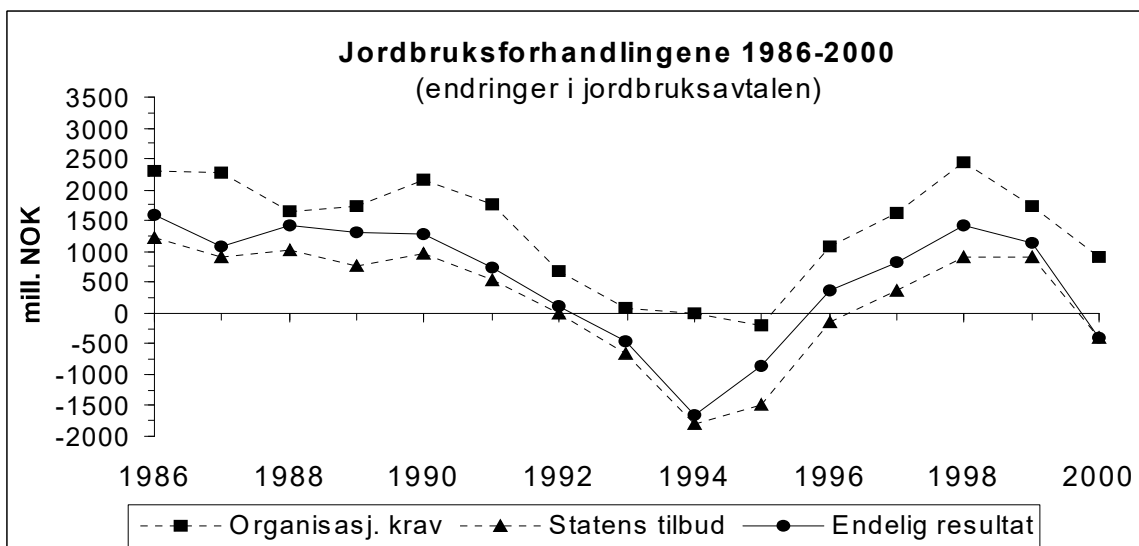
	1951	1964, 1974, 1978	1980 ⁴² , 1982, 1983, 1986, 1987 ⁴³	1988, 1989	1991, 1992	1993, 1995, 1997	1994, 1996 2000
løsning	domstol	voldgift	avgjort i Stortinget	avtale staten og NB	avgjort i Stortinget	avtale staten og NB	avgjort i Stortinget

* Her regnes det ikke som brudd når gjenopptatte forhandlinger etter et første brudd har medført enighet om en avtale.

41 Oversikten bygger på NOU (1988:10), Veggeland (1997), Farsund (1999, 2000) og St.prp.nr.82 (1999-2000).

42 Forhandlingene i dette oppgjøret endte med brudd, og Stortinget fastsatte dermed inntektsrammen for oppgjøret. Partene ble imidlertid etter dette enige om fordelingen av rammen.

43 I dette oppgjøret fastsatte Stortinget inntektsrammen samt fattet vedtak i enkelte andre spørsmål. Staten og Norsk Bonde- og Småbrukarlag ble imidlertid enige om gjenstående spørsmål og inngikk avtale på det grunnlag.



Figur 3.8 Jordbruksforhandlingene 1986–2000: Krav, tilbud og endelig resultat⁴⁴

Fra 1986 til 2000 var det kun i 1990, 1998 og 1999 at staten og *begge* organisasjonene ble enige om en avtale. 12 av 15 jordbruksoppgjør endte dermed med brudd mellom staten og minst én av organisasjonene (tabell 3.5). I 1984 skjedde en revidering av jordbruksavtalen som innebar at staten ved forhandlingsbrudd kunne fortsette å forhandle fram en avtale med kun en av organisasjonene (NOU 1988:10). Dette har bidratt til at konflikter *mellom organisasjonene* i større grad er blitt synliggjort under forhandlingene. Ingen av de tre oppgjørene der det ble enighet mellom alle parter, skjedde under Arbeiderpartiregjeringer; i 1990 bestod regjeringen av Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti og i 1998 og 1999 bestod regjeringen av Venstre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Arbeiderpartiregjeringen med Gunhild Øyangen som landbruksminister, har stått sentralt når det gjelder å gå i konfrontasjon med organisasjonene. Det var til tider et vanskelig samarbeidsklima mellom den politiske ledelsen i Landbruksdepartementet og organisasjonene. Konfliktene ble forsterket av Norges tilnærming til EU, der inngåelse av EØS-avtalen og medlemskapsforhandlingene stod sentralt. Ett moment er dessuten at det var under denne regjeringen at det på 1990-tallet ble gitt tilbud på minussiden i jordbruksforhandlingene⁴⁵ (1993, 1994 og 1995) og at resultatet under denne regjeringen ofte lå svært tett opp mot statens tilbud (se figur 3.8).

Øyangen ble først og fremst betraktet som regjeringens representant i Landbruksdepartementet og ikke som landbruksnæringens representant i regjeringen. Samarbeidsklimaet mellom departementet og organisasjonene bedret seg etter at Øyangen gikk ut av regjeringen høsten 1996 og Dag Terje Andersen tok over som landbruksminister. Etter at sentrumspartiene kom i regjeringsposisjon

44 Data og figur er stilt til disposisjon av Klaus Mittenzwei ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

45 Det er samtidig viktig å huske på at det i stor grad var den kraftige rentenedgangen som gjorde det mulig å komme med slike tilbud.

høsten 1997, ble tilsynelatende samarbeidsklimaet mellom regjeringen og organisasjonene enda bedre. Jordbruksoppgjørene i 1998 og 1999, som økonomisk sett var de beste på 1990-tallet og som begge endte med enighet, kan være indikasjoner på dette (Farsund 1999, 2000).

Etter en periode med store konflikter, der regjeringen og organisasjonene var uenige i svært mange spørsmål, kan det virke som om situasjonen på slutten av 1990-tallet ble preget av større ro. Arbeiderpartiet kom så tilbake i regjeringsposisjon våren 2000. I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld.nr.19 (1999–2000) (som var blitt utarbeidet av sentrumsregjeringen), samarbeidet Arbeiderpartiet med sentrumspartiene. Dette kunne oppfattes som om Arbeiderpartiet ville legge opp til en ny linje i landbrukspolitikken og i mindre grad satse på støtte fra Høyre på dette området. Landbrukspolitisk talsmann for Høyre, Ansgar Gabrielsen, kommenterte den «nye linjen» på følgende måte i stortingsdebatten 9.mai:

Hvordan jeg skal beskrive denne innstillingen, har jeg egentlig veldig vanskelig for å sette få ord på. Bare det at Arbeiderpartiets talsmenn ikke tar replikk på tidligere generalsekretær i Småbrukarlaget, er jo en indikasjon på hva som har skjedd. Det er en klam omfavnelse, der man har bundet Senterpartiet på noen viktige punkter, og man har skapt seg handlingsrom ved å understreke at den strikkbunten som hele denne meldingen er, nå er anvendelig til det aller meste (St.tidende (1999–2000):2958).

Kort tid etter kom imidlertid de «gamle» konfliktene fra tidligere på 1990-tallet igjen til syne. Jordbruksoppgjøret våren 2000 endte med brudd mellom staten og begge organisasjonene, og Arbeiderpartiregjeringen fikk igjennom sitt forslag i Stortinget ved hjelp av Høyre og Fremskrittspartiet. Jon Lilletun fra KrF kommenterte oppgjøret i stortingsdebatten 15.juni:

Dagen i dag er ein trist dag. Eit godt forhandlingsresultat dei to siste åra, eit godt forlik om landbruksmeldinga mellom sentrum og Arbeidarpartiet som gav optimisme og tru på at det var mogeleg å satse igjen i landbruket, er med eitt slag endra (St.tidende (1999–2000):3742).

Resultatet av jordbruksoppgjøret våren 2000 kan derfor tyde på at Arbeiderpartiet i stor grad vil fortsette i samme spor i landbrukspolitikken som de gjorde på 1990-tallet, da støtte fra Høyre hele tiden stod sentralt.

3.2.6 Landbruksdepartementet og Stortinget: parlamentarisering og desegmentering?

Gjennomgangen av jordbruksoppgjørene illustrerer at Stortinget i økende grad har spilt en aktiv rolle i jordbruksoppgjørene på 1980- og 1990-tallet. Siden 1980 har ti av jordbruksoppgjørene, etter brudd i forhandlingene, blitt sendt til i Stortinget. Dette skjedde ikke med noen av oppgjørene mellom 1950 og 1980 (jfr. tabell 3.5). Det er derfor mulig å snakke om en utvikling mot parlamentarisering, der Stortinget i økt grad har hatt anledning til avgjøre sentrale elementer i jordbruksoppgjørene - og dermed også i landbrukspolitikken. Stortingets økte betydning

gjenspeiles også i departementsansattes vurderinger, noe som kommer fram i tabell 3.6.

Tabell 3.6 Departementsansattes vurdering av Stortingets betydning. Prosent. (antall i parentes)⁴⁶

	1976		1986		1996	
	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig
Landbruksdep.	27 (13)	18 (9)	29 (26)	26 (24)	54 (41)	18 (14)
Alle dep.	46 (363)	20 (160)	44 (521)	24 (280)	52 (775)	21 (316)

I Landbruksdepartementet oppfatter tjenestemennene i 1996 Stortinget som langt viktigere enn det tjenestemennene i 1976 og 1986 gjorde. I departementene sett under ett er det ikke tilsvarende store utslag. Det er vanskelig å si noe om årsaker til dette, men det er nærliggende å knytte vurderingene i Landbruksdepartementet til at Stortinget i sterkere grad har kommet inn i forbindelse med avgjørelsene i jordbruksoppgjørene og at Stortinget har stått sentralt i forbindelse med behandlingen av St.prp.nr.8 og internasjonale avtaler med relevans for jordbruket.

På 1980- og 1990-tallet har det vært stor politisk oppmerksomhet omkring landbruksspørsmål, og flere aktører har engasjert seg i landbrukspolitikken. Et viktig element i dette er dessuten at den politiske situasjonen har vært preget av mange mindretallsregjeringer som har hatt behov for støtte fra flere partier i Stortinget for å få gjennomført politikken. For eksempel hentet Arbeiderpartiet mye av sin støtte i landbrukspolitikken fra Høyre og til dels Fremskrittspartiet. Dette gjaldt både ved godkjenningen av St.prp.nr.8 og ved behandlingen av flere av jordbruksoppgjørene. Stortingets mer aktive rolle illustrerer at deler av landbrukspolitikken er flyttet tilbake til politikken og i økt grad blitt gjenstand for interessekamp mellom ulike partikonstellasjoner.

Stortingets nye rolle siden 1980-tallet synes i stor grad å være situasjonsbetinget. Det har ikke skjedd større endringer i rollefordelingen mellom Storting og regjering når det gjelder håndtering av landbrukspolitikken. Likevel er det én reform som er blitt *oppfattet* som viktig, nemlig endringene i komitestrukturen.

Presidentskapet i Stortinget oppnevnte 16. november 1989 en reglementskomite som skulle behandle spørsmålet om endringer i Stortingets forretningsorden. En av de viktigste sakene som komiteen skulle behandle, var spørsmålet om komitestrukturen. To momenter stod sentralt: problemet med ulik arbeidsbelastning mellom komiteene og spørsmålet om sektorinteressenes innflytelse. Reglementskomiteens arbeid endte med at presidentskapet la fram forslag som blant annet gikk ut på å la landbrukskomiteen inngå i en ny og utvidet næringskomite. Under stortingsbehandlingen ga saksordfører Jo Benkow fra Høyre uttrykk for at endringene var ledd i en strategi for å redusere sektorinteressenes innflytelse:

Presidentskapets flertall foreslår at det opprettes en næringskomite, slik at det skal bli lettere å se alle de ulike næringsinteresser i sammenheng og på den måten kunne foreta

46 Tallene er kommet fram gjennom kjøring av data fra departementsundersøkelsene 1976, 1986 og 1996.

nødvendige og samlede næringspolitiske avveininger. Jeg er redd for at man i for stor utstrekning har utviklet et pressgruppesamfunn hvor de ulike næringer har søkt støtte i sine motsvarende grupperinger og spesialkomiteer. Vi har altfor lenge opplevd tendenser til at fagkomiteenes innstillinger er blitt innbyrdes motstridende og at komiteen er blitt tvunget inn i rollen som talspersoner for begrensede nærings- og samfunnssektors interesser. Den nye næringskomiteen vil forhåpentligvis innebære et langt skritt i retning av en mer helhetlig næringspolitikk, hvor det åpenbart intime samspillet mellom primær-, sekundær-, og tertiærnæringen kan komme til fornuftig politisk uttrykk i Stortinget» (St.tidende (1992–93), s.3410).

Gunnar Berge fra Arbeiderpartiet viste til den internasjonale utviklingen og behovet for helhetstenkning i sin begrunnelse for endringene i komiteestrukturen:

En hovedgrunn for å endre komiteestrukturen finner en bl.a. i de senere års utvikling i næringsstrukturen og i den internasjonale utvikling (...) Både utviklingen i GATT, EØS, EF, de tidligere sentraleuropeiske land og det tidligere Sovjetunionen stiller oss overfor nye utfordringer. Sett fra Stortingets synspunkt er det derfor mye som taler for at næringspolitikken i enda større grad må ses på som en helhet (St.tidende (1992–93), s.3412).

Dag Jostein Fjærvoll fra Kristelig Folkeparti viste til at «en rekke organisasjoner utenfor dette hus oppfatter også enkelte komiteer som sine forlengede talerør inn i departementene», men han begrunnet likevel motstanden mot en ny næringskomite med at «etter mitt og mitt partis syn vil en slik ny stor komite gjøre at en del fagområder lett blir borte» (St.tidende (1992–93), s. 3418–3419). Senterpartiet markerte sterkest motstand mot den nye ordningen, og partiets talsmann Gudmund Restad så endringen som «... et klart signal om nedprioritering av primærnæringene» og mente dette føyde seg inn i et mønster «hvor de store partiene stadig oftere finner hverandre i en distriktsfiendtlig politikk (...) vi ser det samme i de senere års jordbruksoppgjør» (St.tidende (1992–93), s.3420). Han og flere andre hevdet at nedleggelsen av primærnæringskomiteene sannsynligvis var et første skritt på veien mot å legge ned primærnæringsdepartementene.

Både Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti stemte imot opprettelsen av en ny næringskomite. Generelt kom debatten i Stortinget først og fremst til å dreie seg om konflikten mellom sektorinteresser vs. overordnede interesser og var preget av argumenter hentet fra segmenteringsdebatten (jfr. Benkows innledning). Målsettingen om en jevnere arbeidsfordeling mellom komiteene kom i bakgrunnen. Det ble både i innstillingen og i stortingsdebatten understreket at det først og fremst var Stortingets behov som skulle stå i sentrum ved utforming av ny komiteestruktur. Stortingsdebatten viste likevel at bedre koordinering av ulike næringer og begrensninger i særinteressenes innflytelse, var viktige beveggrunner for stortingsflertallets ønske om å opprette den nye næringskomiteen.

Opprettelsen av næringskomiteen ble oppfattet som et signal om kursendring i politikken overfor primærnæringene, men hadde først og fremst stor *symbolsk* betydning. En mulig effekt av endringen er at representantene i næringskomiteen får mindre kapasitet til å konsentrere seg om landbruksspørsmål enn det representantene i landbrukskomiteen hadde. I tillegg viser det seg at nærings-

komiteen får en lavere andel representanter med bakgrunn fra landbruket, noe som *kan svekke* sympatien til næringen (Veggeland 1997). Undersøkelsen til Rasch (1997) som ble gjort av nettopp næringskomiteen, er i og for seg en støtte til denne påstanden siden sympatien med bondeorganisasjonene ikke viste seg å være sterkere i denne komiteen enn i andre komiteer. Problemet er samtidig at sammenligningsgrunnlaget med landbrukskomiteen mangler.

Hva som er sikkert, er at nedleggelsen av landbrukskomiteen skjedde *på tross av* stor motstand fra næringen og fra næringens talsmenn i Stortinget, særlig Senterpartiet. Bondeorganisasjonene må nå i større grad konkurrere med aktører fra andre sektorer når det gjelder å påvirke og informere stortingskomiteen. I tillegg kan Landbruksdepartementet få større problemer med å kommunisere med komiteen, siden representantene i mindre grad blir spesialiserte på kun landbruks-spørsmål. På den andre siden kan mindre spesialisering og lavere kunnskapsnivå bidra til at komiteen får et *økt informasjonsbehov*, noe som igjen kan åpne for økt organisasjonsdeltakelse. Virkningene av endringen i komitestrukturen er derfor ikke entydige.

Likevel er det riktig å si at nedleggelsen av landbrukskomiteen har vært et viktig symbol på et politisk ønske om at landbrukspolitikken i større grad skal ses i sammenheng med andre interesser. Motstanderne av reformen tolket da også nedleggelsen som et angrep på næringen. Selv om det langt fra er sikkert at politikken vil endres som følge av endringer i komitestrukturen, inngår endringen i en rekke av reformer som har vært rettet mot å redusere særinteressenes innflytelse. Nedleggelsen av landbrukskomiteen kan derfor sies å ha ført til desegmentering i den forstand at en av de sentrale beslutningsarenaene som ble knyttet til segmenteringshypotesen, ikke lenger eksisterer. Reformene har samlet ført til at sektormonopol er en mindre dekkende beskrivelse på beslutningsprosesser i jordbruket enn hva det var på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet.

3.3 Drivkrefter 1975–2000

I tidsrommet 1975–2000 har både landbrukspolitikken og landbruksinstitusjonene gjennomgått endringer. Flere aktører *utenfor* sektoren - nasjonalt og internasjonalt - er koplet inn i landbrukspolitiske beslutningsprosesser. De institusjonelle rammene for utforming av landbrukspolitikk er blitt mindre sektorspesifikke enn hva de var på slutten av 1970-tallet. Landbrukssektoren er blitt mer lik andre sektorer. Det har skjedd reformer internt i Landbruksdepartementet og i Stortinget, i departementets forhold til organisasjonene, og i landbrukets posisjon i forhold til internasjonale avtaler.

Vi kan dermed identifisere to endringsprosesser som samtidig er nært koblet (Veggeland 1997): *Desegmenteringsprosessen* går ut på at flere av beslutningsarenaene som i den forrige Maktutredningen ble sett i sammenheng med segmenteringshypotesen, har forvitret. Eksempler er nedleggelsen av Stortingets landbrukskomite, kutt i utvalgssystemet, konflikter i jordbruksforhandlingene og forbrukerorienteringen i Landbruksdepartementet. *Internasjonaliseringsprosessen* omfatter endringer som gjør at hverken Landbruksdepartementet eller den norske landbruksnæringen, lenger kan

betraktes som lukket mot internasjonale omgivelser. Departementet er til dels mer aktivt internasjonalt enn gjennomsnittet i forvaltningen. Generelt har departementet markert seg sterkere internasjonalt, ikke minst i forbindelse med oppfølging av WTO-forpliktelsene og forberedelser til nye WTO-forhandlinger, og deltakelse i arbeidet som følger av EØS-avtalen. Stadig flere beslutninger som berører nasjonal landbrukspolitikk, foregår i internasjonale organisasjoner. Internasjonalisering og desegmentering er uttrykk for at nye deltakelsesmønstre og nye beslutningsarenaer har endret maktforholdene i jordbruket. Spørsmålet er hvilke drivkrefter som kan forklare disse endringene: strukturelle forhold eller aktørenes rasjonelle valg.

3.3.1 Strukturforklaring: sti-avhengighet og internasjonale regimer

Jeg vil først se på hvordan strukturelle forhold kan forklare reformene. Opptrappingsvedtaket i 1975 ble fulgt opp av spesifiserte prosedyrer og virkemidler som bidro til at store deler av landbrukspolitikken var lagt i et fast spor. En ambisøs politikk ble nedfelt i institusjoner som regulerte den landbrukspolitiske prosessen i årene som fulgte. Landbrukspolitikken var tett koplet til forhandlingsinstituttet og til modellbruksberegningene. Politikken ble institusjonalisert på en slik måte at enkelte politiske aktører fikk begrenset handlingsrom, mens ekspertene i Landbruksdepartementet og i landbruksorganisasjonene fikk større spillerom. Dermed *ble* store deler av politikken håndtert innenfor det som går under betegnelsen landbrukssegmentet.

Rammene for hva segmentet skulle håndtere var samtidig fastsatt av politikerne. Det gjaldt både inntektsmålet, opptrappingsvedtaket og importregimet. Etter at disse rammene var lagt, er det likevel dekning for å si at det er strukturelle føringer mer enn interessekamp mellom politiske aktører, som fram mot 1980-tallet kan forklare den landbrukspolitiske prosessen. Beskrivelsen av inntektsmålet som et teknokratisk målesystem er betegnende for denne perioden (Seip 1999). Politikken fulgte en sti-avhengig utvikling preget av rutinemessige oppfølgingsvedtak i forhandlings-systemet knyttet til inntektsmålsettingen. Det at målsettingen lå fast, gjorde at veksten i de totale overføringene mer eller mindre automatisk fulgte etter. Det er derfor grunn til å hevde at landbruksaktører på denne tiden hadde stor *strukturell makt*. Handlingsregler og prosedyrer bidro til å isolere en rekke beslutninger fra politisk nivå, og konflikter var derfor først og fremst tydelige *innad* i jordbruket og knyttet til beregningsgrunnlaget (Seip 1999: 361).

Også importregimet bidro til å legge begrensninger på politiske aktørers handlingsrom. Norsk landbruk hadde vært godt beskyttet mot utenlandsk konkurranse i hele etterkrigstiden, og denne beskyttelsen ble det i liten grad stilt spørsmålstegn ved fram til slutten av 1980-tallet. Landbruket var mer eller mindre lukket for påvirkning fra internasjonale omgivelser, noe som også kom til syne ved at internasjonalt arbeid stod svært perifert i Landbruksdepartementets virksomhet. Poenget er at det *innenfor de institusjonelle rammene* var veletablerte rutiner for og opp-

fatninger om hvordan sentrale elementer i landbrukspolitikken skulle håndteres, og disse vedvarte så lenge det ikke ble lagt stort press på å endre dem.⁴⁷

Aktørene har over tid internalisert normen om at norsk landbruk *bør* være godt beskyttet, noe som har bidratt til at det *indre* presset for reformer har vært svakt (March og Olsen 1989; Brunsson og Olsen 1990; Veggeland 1997). Landbruksforvaltningen var først og fremst orientert mot sine «klienter», bøndene, og andre hensyn, som forbrukerhensynet, var i liten grad problematisert (Jacobsen 1965; Steen 1988). Importvernet ble oppfattet som et virkemiddel for å sikre landbrukspolitiske hensyn som spredt bosetting og inntektsutvikling. Befolkningens behov for lave matpriser, stort matvareutvalg og ernæringsmessig sunn mat, var i liten grad koplet til slike hensyn - et problem som også ble påpekt i andre lands landbrukspolitik (Bolin et. al 1984; Dulsrud og Kjærnes 1990; Elvbakken 1997).

Hverken forbrukerhensyn, markedstilpasning, konkurranseutsetting eller internasjonalisering kan sies å ha vært sentrale elementer i landbruksinstitusjonene før 1980-tallet. Så lenge presset fra omgivelsene var svakt, både i forhold til internasjonale forpliktelser og nasjonaløkonomiske betingelser, bidro de institusjonelle ordningene til en stabil landbrukspolitik som i stor grad beskyttet landbruket mot disse elementene. Dette kom også til syne ved at Landbruksdepartementet viste stor grad av stabilitet helt fram til 1990-tallet, uten store organisatoriske endringer som kunne utfordre den tradisjonelle sektororienteringen.

På 1980-tallet økte både det indre og ytre presset mot landbruket. For det første ble bi-effektene av den politikken og de virkemidler som ble institusjonalisert på 1970-tallet, synlige. Overproduksjon, kraftig vekst i budsjettoverføringene og et komplisert og uoversiktlig reguleringsystem, er sentrale stikkord. Den stivhengige utviklingen førte til både høye kostnader og problemer med å følge opp tidligere vedtak. Dermed ble det etter hvert et sprik mellom ambisjoner og prestasjoner, noe som skapte rom for mer omfattende reformer (Olsen 1992). Spriket mellom ambisjoner og prestasjoner kom blant annet til uttrykk ved at inntektsmålsettingen i praksis ble forlatt til tross for at vedtaket fra 1975–76 fortsatt var gjeldende. Samtidig bidro Norges integrering i det internasjonale økonomiske samarbeidet også til å skape et strukturelt press mot norsk landbruk. Siden landbruk ble et sentralt tema i Uruguay-runden i GATT, ble det etter hvert klart at norsk landbrukspolitik måtte utformes *innenfor rammen av internasjonale forpliktelser*, noe som representerte en dramatisk ny situasjon i forhold til tidligere.

Norges deltakelse i GATT - senere WTO - innebærer at visse normer, prinsipper og prosedyrer aksepteres (Krasner 1983). I GATT/WTO har særlig friere handel, ikke-diskriminering, like konkurransevilkår og forutsigbarhet vært sentrale prinsipper (Krueger 1998; Melchior og Norman 1998). Det har helt siden den første GATT-avtalen trådte i kraft i 1948 vært vanskelig å integrere landbruksspørsmål i avtaleverket. Prinsippene har derfor først og fremst hatt betydning for internasjonal handel med industrivarer. Uruguay-runden endret dette. Det ble i denne runden

47 En informant fra Landbruksdepartementet har gitt et eksempel som illustrerer dette: På begynnelsen av 1980-tallet skulle Norge utvide kvotene for import av ost fra EF-land (jfr. osteavtalen). Sentrale personer i departementet var negative til dette ettersom nordmenn likevel bare spiste hvit og brun ost!

klart at prinsippene om frihandel, ikke-diskriminering, like konkurransevilkår og forutsigbarhet også skulle gjelde for handel med landbruksvarer. Dermed ble norske prinsipper for håndtering av landbrukspolitikken utfordret. Den umiddelbare konsekvensen av Uruguay-runden var at Norge måtte erstatte det kvantitative importvernet med et tollbasert importvern. Dermed ble loven om midlertidig importforbud fra 1934 satt ut av kraft og importregimet fra 1958 avviklet. Disse endringene skjedde ikke først og fremst som ledd i norske politiske aktørers strategi for å reformere landbrukspolitikken, men var resultat av at den norske håndteringen av importvernet kom i konflikt med prinsippene i et internasjonalt handelsregime. Norge bøyde seg for GATT/WTO som et autoritativt handelsregime.

Også EØS-avtalen har lagt strukturelle føringer på landbrukspolitikken. For det første innebar avtalen at Norge ble integrert i EUs indre marked, der prinsippene om friere handel og ikke-diskriminering (innenfor det europeiske markedet) står sentralt. Selv om en felles landbruks- og fiskeripolitikk ikke er en del av avtalen, berøres disse områdene av en rekke av EUs tekniske bestemmelser som gjelder varehandel på tvers av landegrensene. Avtalen har koplet Norge til beslutningsprosessen i EU ved at utformingen av nye EU-regler og endringer i gamle (på de områder som dekkes av EØS-avtalen) automatisk medfører et behov for tilpasning i det norske regelverket. Norge har rett til å nekte (vetoretten) å iverksette nye regler, men har ikke benyttet denne retten. I praksis kan handlefriheten til politiske aktører i Norge betraktes som svært begrenset på disse områdene (Nordby og Veggeland 1999; Veggeland 2000a).

EØS-avtalen kan derfor et stykke på vei betraktes som et teknokratisk system, der utfallet i stor grad er bestemt av hva som beslutes innenfor EU-systemet. For landbruket har dette særlig betydning for veterinær- og næringsmiddelområdet. På disse områdene følger det norske regelverket gjennom EØS-avtalen en parallell utvikling med EU. I tillegg er det bestemmelser i den gamle Frihandelsavtalen fra 1973 som bidrar til regelmessige forhandlinger om utvidelse av handelen med mat- og landbruksprodukter mellom Norge og EU.

Internasjonal regulering av områder som berører landbrukspolitikken har bidratt til at en rekke strukturelle føringer er blitt lagt på hvordan landbrukspolitikken og landbruksinstitusjonene er blitt utformet på 1980- og 1990-tallet. For det første har Norges medlemskap i GATT/WTO og EØS på enkelte områder medført strukturell tvang i den forstand at medlemsland har hatt lite spillerom med hensyn til gjennomføring av forpliktelsene. For det andre har aktiv internasjonal deltakelse bidratt til at nye ideer og måter å tenke landbrukspolitikken på har fått innpass på den landbrukspolitiske arenaen. Internasjonale regimer har derfor både begrenset aktørenes handlingsrom og bidratt til å påvirke deres virkelighetsforståelse med hensyn til hva som er god og dårlig politikk. I tråd med dette har behovet for tilpasning til internasjonale forhold, friere handel og økt konkurranse i økende grad blitt integrert i norske landbruksdokumenter siden 1980-tallet (Veggeland 1997).

EØS-avtalen og WTO-avtalen har lagt klare rammer for norsk myndigheter samtidig som det er blitt nødvendig å forholde seg til nye prinsipper i landbrukspolitikken. De internasjonale regimene har ført til at nye normer har fått betydning

for utviklingen i landbruket. Disse normene har også bidratt til at norske aktører har endret oppfatning av hva som er *riktig* å gjøre. Normene har på den ene siden bidratt til å definere hva norske aktører *ikke* kan gjøre. På den andre siden har de også skapt handlingsmuligheter for aktører som ikke hadde mulighet til å få innflytelse da andre normer styrte politikken.

Flere av reformene i landbruket fra 1975–2000 kan forklares på bakgrunn av institusjonelle faktorer. Jeg har lagt særlig vekt på betydningen av sti-avhengighet, dvs. hvordan enkelte sentrale vedtak er blitt nedfelt i institusjoner som så har lagt føringer på senere reformer. Dette gjelder både i forhold til inntektsmålsettingen og budsjettstøtten, og i forhold til tilpasninger som har fulgt av internasjonale forpliktelser. Institusjonelle føringer nasjonalt synes å ha vært sterkest under relativt stabile omgivelser, slik tilfellet var etter opptrappingsvedtaket og fram til siste halvdel av 1980-tallet. På 1990-tallet bidro den internasjonale utviklingen og nasjonale politiske konstellasjoner, til økt press for endring og dermed til ustabile omgivelser for landbruket. Det internasjonale presset skjedde først og fremst *innenfor strukturer* som Norge er integrert i, nemlig EØS og WTO. Det å si opp WTO-avtalen er ikke en aktuell problemstilling. Motstanden mot EØS-avtalen er heller ikke stor. Tilpasningen til EØS og WTO kan derfor betraktes som en sti-avhengighet prosess der beslutningen om å delta i de internasjonale regimene har begrenset handlingsalternativene og lagt føringer på hvilke type vedtak som senere blir gjort.

Sti-avhengighet og strukturell tvang er nødvendige, men likevel ikke tilstrekkelige betingelser, for gjennomføringen av reformer i landbruket. Innenfor strukturelle og institusjonelle begrensninger har det vært et til dels betydelig handlingsrom for aktører med evne, vilje og ressurser til å presse fram reformer. Det har også vært konflikter og interessekamp knyttet til reformene.

3.3.2 Aktørforklaring: politiske partier og politiske ledere

Jeg skal her vurdere hvordan politisk lederskap og politiske partikonstellasjoner har kunnet fremme sine interesser innenfor det eksisterende handlingsrommet. Spørsmålet er i hvilken grad aktørenes interesser og rasjonelle valg kan forklare reformene i landbruket.

Flere forfattere har beskrevet landbrukspolitikken etter 2.verdenskrig som relativt stabil og uten store politiske konflikter før på 1980-tallet (Steen 1988; Simonsen 1992; Gjerdåker 1995). Opptrappingsvedtaket var et bevisst politisk valg med klare mål og konkrete virkemidler for å oppnå dette målet, selv om noe av bakgrunnen var press fra næringen og gunstige økonomiske forhold (Furre 1992). Politiske aktører viste både styringsvilje og styringsoptimisme samtidig som vedtaket innebar at store deler av landbrukspolitikken ble flyttet *ut* av politikken. Det høye ambisjonsnivået dannet dessuten grunnlag for de reformer og interessekonflikter som oppstod på 1980-tallet (Gjerdåker 1995; Seip 1999). Flere strukturelle og institusjonelle forhold kan som tidligere vist bidra til å forklare reformaktiviteten på 1980- og 1990-tallet. I tillegg er det nødvendig å vurdere betydningen av aktører og deres forsøk på å fremme sine interesser i det aktuelle tidsrommet.

Etter 2. verdenskrig, og ikke minst etter 1975, er det bygd opp omfattende institusjoner i jordbruket som det har vært knyttet sterke interesser til. Aktørene har

vært avhengig av stor gjennomslagskraft for å få gjennomført *omfattende* reformer som går på tvers av disse interessene. I tidsrommet 1975–2000 var det først og fremst Arbeiderpartiregjeringer som hadde slik gjennomslagskraft og som samtidig var villig til bruke den. Folk i sentrale posisjoner i Arbeiderpartiet ga på slutten av 1980-tallet klart uttrykk for at de ønsket å reformere landbruket og på den måten tilpasse næringen til en ny virkelighet. Som tidligere vist var enkelte av reformene betinget av strukturelle forhold nasjonalt og internasjonalt. Likevel eksisterte det et relativt stort handlingsrom som politiske aktører kunne utnytte for å fremme sine interesser.

Enkelte reformer startet opp under borgerlige regjeringer på begynnelsen av 1980-tallet. Ett av motivene var å redusere særinteressenes betydning. Det ble likevel gjort lite for å foreta omfattende endringer i landbrukspolitikken før Arbeiderpartiregjeringen med Gunhild Øyangen som landbruksminister, innledet sin over 10 år lange periode i regjeringsposisjon.⁴⁸ Særlig i Gunhild Øyangers andre periode som landbruksminister - fra 1990 til 1996 - var reformaktiviteten i landbruket stor, både gjennom organisatoriske endringer, som nedleggelsen av landbrukskomiteen, og gjennom strammere tilbud i jordbruksoppgjørene og utarbeidelsen av St.prp.nr.8. Arbeiderpartiet var dessuten en viktig drivkraft i forbindelse med Norges tilnærming til EU.

I arbeidet med å få gjennomslag for reformer fikk Arbeiderpartiet støtte fra Høyre og til dels Fremskrittspartiet, mens Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti i hovedsak gikk imot endringene. Partikonstellasjonen på Stortinget bidro på denne måten til at Arbeiderpartiet kunne føre en reformpolitikk med et mer eller mindre fast flertall bak seg. Jordbruksinteressene måtte dermed kjempe mot en relativt mektig interessekonstellasjon. Bruddene i jordbruksforhandlingene på 1980- og 1990-tallet illustrerer at jordbruksinteressene i liten grad klarte å vinne fram med sine krav.

På 1990-tallet var det et høyt konfliktnivå mellom Landbruksdepartementet - først og fremst den politiske ledelsen - og næringen (Veggeland 1997). Landbruksminister Gunhild Øyangen var en viktig aktør i denne sammenheng, først og fremst fordi hun var villig til å stå fram og aktivt forsvare reformene, enten det gjaldt rammene for jordbruksoppgjøret eller EØS-avtalen. Det var først og fremst ved å ta konfrontasjoner med landbruket at hun framsto som en sterk leder. I tillegg ble departementets styringskapasitet styrket ved at det i 1986 var ansatt en sterk departementsråd, både administrativt og faglig (Veggeland 1997).

Måten regjeringen og departementet håndterte landbrukspolitikken på, bidro til uro i de landbrukspolitiske beslutningsprosessene. Organisasjonene betraktet langt på vei Arbeiderpartiregjeringen som jordbrukets motstander. Det var en generelt dårlig kommunikasjon mellom disse aktørene. Samtidig var det også konflikter mellom jordbruksorganisasjonene. Slike konflikter ble i enda større grad synliggjort etter at det i 1984 ble bestemt at regjeringen kunne forhandle fram en avtale med kun en av organisasjonene. Regjeringen fikk dermed mulighet til å forhandle fram

48 Arbeiderpartiet satt med unntak av Syse-regjeringens korte mellomspill i 1989–90, i regjeringsposisjon fra 1986 til etter valget i 1997 da sentrumsregjeringen bestående av Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre overtok makten.

en avtale med den av organisasjonene som i størst grad har hatt sammenfallende interesser med regjeringen. Dette kan ha redusert organisasjonenes relasjonelle makt under jordbruksforhandlingene, siden de i mindre grad har maktet å bruke sine samlede ressurser for å fremme felles interesser.

Samtidig har det i Stortinget vært en flertallskonstellasjon som har stått sammen om en rekke av reformene i landbruket, noe som viser at den relasjonelle makten også der har virket i jordbrukets disfavør. I tillegg til svekket relasjonell makt har organisasjonene også fått redusert sin strukturelle makt, noe som har kommet til uttrykk gjennom bl.a. endringer i inntektsmålet og i importvernets utforming. Det knytter seg usikkerhet til hvor stor innflytelse «landbrukssegmentet» i realiteten har hatt. Antakelsen om at denne innflytelsen var stor har likevel fått politiske partier og ledere til å endre de institusjonelle rammene for jordbruket. En av målsettingene for reformene har vært å redusere jordbruksinteressenes innflytelse i offentlig politikk og på den måten frigjøre ressurser til andre oppgaver. I den sammenheng kan et generelt og uforpliktende inntektsmål sies å ha gitt regjeringen større handlingsrom med hensyn til å føre en «stram» utgiftspolitik. Beslutningen om å endre denne målsettingen ble gjort etter at den gamle målsettingen i praksis var forlatt, og illustrerer derfor også at det er blitt både vanskeligere og mindre aksept for å detaljstyre landbrukspolitikken.

En viktig betingelse for reformer i jordbruket har dermed vært at en reformvillig Arbeiderpartiregjering med sterke ledere og med støttespillere i Stortinget, kom til makten. Arbeiderpartiet utnyttet støtten i Stortinget til å presse sin vilje igjennom. Samtidig ble internasjonale forpliktelser brukt som legitimeringsgrunnlag for reformene, også i de tilfeller der det *ikke* eksisterte slike forpliktelser (Veggeland 1997). Regjeringen utnyttet på den måten det handlingsrommet som eksisterte til å gjennomføre reformer i strid med jordbruksorganisasjonenes interesser. I 1998 og i 1999 utnyttet sentrumsregjeringen og bondeorganisasjonene på sin side handlingsrommet til å gjennomføre to jordbruksoppgjør som et stykke på vei brøt med den reformlinjen Arbeiderpartiet hadde gått inn på.

Både internasjonale forpliktelser og den politiske konstellasjonen i Stortinget på 1980- og 1990-tallet, bidro til at Arbeiderpartiregjeringen i en periode var i stand til å få gjennomslag for sine linje i landbrukspolitikken. Sammenfall i tid mellom ulike hendelser bidro for enkelte aktører til økt handlingsrom. Arbeiderpartiet hadde ressurser, vilje og evne å gjennomføre reformer og utnyttet handlingsrommet til å fremme sine interesser, delvis på bekostning av interessene til jordbruksorganisasjonene og deres politiske støttespillere.

Veterinæravtalen med EU er nok et eksempel på at jordbruksinteressene måtte gi tapt når det gjaldt å fremme sine interesser. Motstanden i landbruket mot avtalen var massiv. Likevel ble avtalen vedtatt, delvis på bakgrunn av press fra en annen næring, fiskeriene. Politiseringen av landbrukspolitikken har på denne måten flyttet makt fra sektorens aktører til regjeringen og politiske partier og dessuten til aktører fra andre sektorer.

Reformer internt i Landbruksdepartementet har også blitt gjennomført på bakgrunn av aktørenes ønsker om å fremme bestemte interesser. Ledelsen i departementet så at departementet, på linje med landbruket ellers, hadde behov for

et nytt legitimeringsgrunnlag i forbindelse med både internasjonaliseringen og omleggingen av landbrukspolitikken. Forbrukerorienteringen og arbeidet med å skape et matdepartement, kan derfor betraktes som et forsøk på å konsolidere departementet og opprettholde legitimiteten i det politiske miljø og i samfunnet for øvrig (Veggeland 1998).

Endringene i departementet har inngått som ledelsens strategi for å tilpasse departementet til utviklingen i omgivelsene. Målet har på lik linje med flere av de andre reformene i landbruket, vært å omgjøre departementets profil fra en sektorstat til en samfunnsetat. Ledelsen har sett at reformer har vært nødvendig som overlevelsestrategi. Man har tolket utviklingen dithen at departementet uten å gjennomføre reformer, står i fare for å bli nedlagt eller integrert i et annet departementet. Ved å framstå som et mat- og forbrukerdepartement vil det dessuten være større mulighet for å øke budsjettammene, bl.a. på bakgrunn av den utbredte politiske støtten til satsingen på trygg mat. På den måten har ledelsen i departementet foretatt rasjonelle tilpasninger av departementet til utviklingen i omgivelsene.

Flere av reformene i landbrukspolitikken og i landbruksinstitusjonene har vært drevet fram av aktører med klare interesser. Disse interessedrevende endringene har samtidig blitt gjennomført under strukturelle og institusjonelle begrensninger (Claes og Tranøy 1999). Enkelte av de nye strukturene, særlig de internasjonale regimene, bidrar dessuten til å begrense antall handlingsalternativer. Enkelte av reformene har vært tilpasninger til noe som nødvendigvis måtte komme, andre har først og fremst vært basert på nasjonale og lokale interessekonflikter. Selv om det hele tiden har eksistert et relativt stort handlingsrom for politiske aktører, har dette handlingsrommet blitt redusert siden 1975, ikke minst på grunn av internasjonaliseringen. Dette har også fått konsekvenser for myndighetenes handlefrihet i landbrukspolitikken.

4 Endret handlefrihet under nye rammer

Studien av politikk og forvaltning i norsk landbruk i tidsrommet 1975–2000 viser at det er nødvendig å se på både strukturelle forhold og på aktørenes motiver og interesser, for å forklare reformene. De institusjonelle rammene som lå på plass på midten av 1970-tallet, ga landbrukets aktører stor strukturell makt i den forstand at det ble enklere å fremme enkelte interesser, ikke minst i forbindelse med rammene for jordbruksoppjørene. Samtidig innebar de institusjonelle rammene at aktører i landbruket fikk en sentral rolle i håndteringen av landbrukspolitikken. Det ble utviklet et relativt omfattende «landbruksteknokrati». Viktige beslutninger ble flyttet fra politikk til forhandlinger og dermed til ekspertenes arena. Politikken som fulgte av opptrappingsvedtaket i 1975–76, ble dermed videreutviklet på grunnlag av klare institusjonelle føringer både på hvem som skulle legge premissene, og hvordan de skulle legges.

Sti-avhengighet er derfor betegnende for situasjonen fram til 1980-tallet. I denne perioden er det mye som tyder på at flere av aktørene i den landbrukspolitiske beslutningsprosessen, både i de politiske partiene og i forvaltningen, utviklet en felles virkelighetsforståelse som beskyttet jordbruket mot omfattende reformer. Derfor gjorde det relativt liten forskjell for landbrukspolitikken og for landbruksinstitusjonene hvilke(t) parti(er) som satt i regjering. Jordbruksoppjørene ble institusjonalisert som en spesiell type inntektsoppgjør, og sterk beskyttelse av landbruket ble institusjonalisert som en nødvendig del av landbrukspolitikken. Lenge var det få innvendinger blant de politiske partiene mot dette. Enighet om slike generelle elementer synes å ha vært utbredt både innenfor landbrukssegmentet og innenfor det politiske miljø. Internasjonale forpliktelser og Arbeiderpartiets politikk fra og med 1986 bidro til å endre denne situasjonen.

På 1980- og 1990-tallet ser det ut til at motiver og interesser til ulike politiske aktører igjen har spilt en viktigere rolle i landbrukspolitikken. Landbrukspolitikk ble langt på vei ført tilbake fra ekspertene til politikken. Samtidig ble viktige elementer

av politikken flyttet fra nasjonal politikk og nasjonale forhandlinger over til markedet og til internasjonale forhandlinger. Internasjonale forpliktelser har begrenset aktørenes handlefrihet og gitt klare føringer på hvilken *retning* den nasjonale politikken må føres. Samtidig har aktørene innenfor disse begrensningene hatt en viss frihet til å bestemme *hvor langt* de internasjonale tilpasningene skal føres. Fra Arbeiderpartiets side har det vært en prioritert oppgave å føre tilpasningene lenger enn det interessene i det norske jordbruket har ønsket. Sammenfall i tid mellom ulike begivenheter, som internasjonale forpliktelser, økt press i økonomien og partikonstellasjonen, har bidratt til at Arbeiderpartiet - i samarbeid med ikke minst Høyre - på 1980- og 1990-tallet har hatt mulighet til å fremme sin politikk på bekostning av jordbruksinteressene.

Det har skjedd flere endringer i landbruksinstitusjonene som har bidratt til det jeg har kalt en «desegmenteringsprosess». Premisser for landbrukspolitikken legges i større grad utenfor jordbruket. Jordbruksinteressenes strukturelle makt er dermed redusert. I tillegg er en rekke beslutninger flyttet til en internasjonal arena. Foreløpig har likevel ikke reformene fått dramatiske konsekvenser for norsk landbruk. Dette viser at det til tross for stor reformvilje, kan ta tid å endre et politikkområde der det både er mange «tunge» institusjoner som binder opp politikken, og der det er mange sterke interesser som ønsker å «bremse» reformprosessen.

Reformene i landbruket har et stykke på vei vært del av en politisk styrt utvikling. Dette gjelder forsøket på å redusere særinteressenes innflytelse, en begynnende nedtrapping av jordbruksstøtten, og konkurranseutsettingen og markedstilpasningen av landbruket og næringsmiddelindustrien. Tidligere vedtak preger likevel fortsatt landbruket, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at sektoren fortsatt er sterkt regulert, at importvernet fortsatt praktiseres strengt, og at jordbruksoppgjørene vedvarer i form av å hovedsakelig være inntektsoppgjør.

Hva som skjer i internasjonale forhandlinger har samtidig fått direkte betydning for landbruket. Koplingen av landbrukets utvikling til internasjonale forpliktelser representerer noe dramatisk nytt i forhold til tidligere, og illustrerer at landbruket er blitt «åpnet» for påvirkning fra nasjonale og internasjonale omgivelser. Internasjonaliseringen har derfor også påvirket den politiske styringen nasjonalt. EØS-avtalen har ført til at regelverk på det veterinære området og på næringsmiddelområdet, nå utformes innenfor et styringssystem, der EU spiller en avgjørende rolle. Det er skapt et behov for politisk oppfølging av den norske deltakelsen i regelverksarbeid i EU-kommisjonen, siden dette regelverket i praksis blir bindende for Norge. WTO-avtalen har også ført til at sentrale rammebetingelser for norsk landbruk utformes i et internasjonalt forhandlingsspill, der Norge stiller svakt i forhold til mektige aktører som EU og USA. De nye rammebetingelsene har ført til at jordbruksinteresser i Norge har problemer med å vinne fram, samtidig som fokus er rettet mot jordbrukets betydning for forbrukerinteressene og for norske eksportinteresser.

I landbrukspolitikken må norske myndigheter på en helt annen måte enn tidligere forholde seg til internasjonale rammebetingelser. Selv om utslagene i landbrukspolitikken foreløpig ikke har vært dramatiske, har avtaleforpliktelsene gjort det vanskelig å reversere en utvikling som går i retning av å tilpasse landbruket til

internasjonale forhold. Norsk landbruk er i økende grad blitt avhengig av utviklingen i EU og WTO. Det er blitt enda viktigere å studere hvordan internasjonaliseringen påvirker mulighetene for politisk styring. Norske myndigheters handlefrihet i mat- og landbrukspolitikken er i større grad blitt avhengig av de endringer som i tiden framover vil skje innenfor de internasjonale regimene.

Referanser

- Allison, G.T. 1969. «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis», i *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3: 689–718.
- Anderson, K. 1998. «Perspektiver på WTO's fremtid», i A.Melchiorog V. D. Norman (red.) (1998): *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*.
- Argyris, C. og D.A. Schön 1996. *Organizational Learning II. Theory, Method and Practice*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Armstrong, K.A. og S. J. Bulmer 1998. *The governance of the Single European Market*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Bolin, O.; P-M. Meyerson og I. Ståhl 1984. *Makten över maten*. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Borgen, S.O.; M. Svennerud og M. Vengnes 2001. *Konkurranseskraft i norsk RÅK-industri*. Rapport nr.4. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (red.) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Budsjettnemnda for jordbruket 1999. *Jordbrukets totalregnskap 1997 og 1998. Jordbrukets totalbudsjett 1999*.
- Claes, D.H. og B.S. Tranøy (red.) 1999. *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Dahl, R.A. 1961. *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dulsrud, A. og U. Kjærnes 1990. *Landbruket og forbrukerne på kollisjonskurs?* Arbeidsnotat nr.4. Statens institutt for forbruksforskning.
- Elvbakken, K.T. 1997. *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Rapport nr. 50, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Egeberg, M.; J.P. Olsen og H. Sætren 1978. «Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat.» Kapittel 2 i J.P. Olsen (red.): *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Engelstad, F. 1999. *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Espeli, H. 1993. «Landbrukssektorens konkurranseeksponering - i historisk perspektiv», *Landbruksøkonomisk forum*, Nr.2: 29–41.
- Farsund, A. 1999. *Jordbruksoppgjøret 1998 - Skippertak eller linjeskift?* Arbeidsnotat RF-1999/021. Rogalandsforskning.
- Farsund, A. 2000. *Jordbruksoppgjøret 1999*. Arbeidsnotat RF-2000/019. Rogalands forskning.

- Forsell, L. 1983. *Produktivitetsutvikling of effektivitetsnormer på modellbrukene*. Utredninger nr.1. Oslo: Budsjettnemnda for jordbruket.
- Forsell, L. 1992. *EFs landbrukspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Furre, B. 1992. *Norsk historie 1905–1990: vårt hundreår*. Oslo: Samlaget.
- Gardner, B. 1996. *European Agriculture*. London and New York: Routledge.
- Gjerdåker, B. 1995. *Bygdesamfunn i omvelting 1945–1996*. Oslo: Landbruksforlaget.
- Goldman, K. 1999. «Politikens internationalisering- introduktion.» Kapittel 1 i K.Goldman; J. Hallenberg; B. Jacobsson; U. Mörth og A. Robertson: *Politikens internationalisering*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Gravdahl, H. P. 1998. *Jordbruksforhandlingene 1986–1997: en oversikt*. NIBR-notat 1998:108. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Gudem, R. (red.) 2000. *Mat og industri 2000. Status og utvikling i norske nærings- og nytelsesmiddelindustri.. Rapport*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Hansson, G. og L.G. Stenelo (red.) 1990. *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlsson.
- Held, D. 1995. *Democracy and the Global Order*. Polity Press.
- Helland, L. 2000. *Grenser for segmentering. Modellresonnementer og empiri*. Rapport 14, april 2000. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Hernes, G. 1983. *Makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Hernes, G. 1984. «Segmentering og samordning». I O.Berg og A.Underdal (red.): *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug
- Hernes, G. 1985. *Økonomisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hoekman, B. og M. Kostecki 1995. *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hveem, H. 1994. *Internasjonalisering og politikk: norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*. Oslo: TANO.
- Hveem, H. 1996. *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innst.S.nr.65 (1994–95). *Innstilling fra finanskomiteen om endringer i tolltariffen som følge av handelsforhandlingene i Uruguay-runden under Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) og ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.*
- Innst.S.nr.222 (1994–95). *Innstilling fra finanskomiteen om endringer i tollavgifter for landbruksvarer*
- Haga, G. 1977. *Arvklingsbondens formelle og reelle representasjon i det politiske systemet*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Jacobsen, K.D. 1960. «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 1: 231–248.
- Jacobsen, K.D. 1964. *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, K.D. 1965. «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 6, Nr.2: 147–160.
- Jacobsen, K.D. 1966. «Public administration under pressure: The role of the expert in the modernization of traditional agriculture», *Scandinavian Political Studies*, Vol.1: 59–93.
- Krasner, S.D. (red.) 1983. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Krasner, S.D. 1988. «Sovereignty - An Institutional Perspective», i *Comparative Political Studies*, Vol.21, No.1: 66–94.
- Krueger, A. O. (red.) 1998. *The WTO as an International Organization*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Kvakkestad, S. 1992. «Landbruk.» Kapittel 8 i Gjønnnes, A. D. og S. Knudtzon (red.): *EØS-4håndboken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lukes, S. (red.) 1974. *Power. A Radical view*. London and Basingstoke: The Macmillan Press.
- Lægred, P. og J.P. Olsen 1978. *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. og J.P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Melchior, A. og V. D. Norman (red.) 1998. *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Moe, T. 1995. «The Politics of Structural Choice. Towards a Theory of Public Bureaucracies.» Kapittel 6 i O.E. Williamson (red.): *Organization Theory*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, A. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power. From Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Nationen 2000a. *Legg fisk og landbruk til Næringsdepartementet*. Oppslag 26 februar.
- Nationen 2000b. *Advarer bondene mot Jens - Vil verne departementet*. Oppslag 1. mars.
- Nationen 2000c. *Harde tollkrav fra EU*. Oppslag 27.juli.
- Nationen 2000d. *Stå imot EUs tollkrav*. Oppslag 28.juli.
- Nationen 2000e. – *Si nei til EU-kommisjonen!* Oppslag 16.august.
- Nersten, N.K. (red.) 2000. *Utsyn over norske landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2000*. Rapport. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Nersten, N.K. (red.) 2001. *Utsyn over norske landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2001*. Rapport. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Nordby, T. 1994. *Korporatisme på norsk: 1920–1990*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Nordby, T. 1999. *Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge*. Rapport nr.4. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2003.
- Nordby, T. og F. Veggeland 1999. «Lovgivningsmyndighetens suspensjon: Stortingets rolle under EØS-avtalen», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol.40, Nr 1: 87–109.
- Norman, V.D. 1998. «Fri handel kontra frihandel. Trenger vi internasjonale avtaler for å sikre fri handel?», i A.Melchior og V. D. Norman (red.) (1998): *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 1982:3. *Maktutredningen. Sluttrapport*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- NOU 1988:10. *Hovedavtale for jordbruket*
- NOU 1996:10. *Effektiv matsikkerhet*
- Olsen, J.P. (red.) 1978. *Politisk Organisering*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. 1992. «Analyzing Institutional Dynamics», *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Heft 2: 247–271.
- O'Neill, J. (red.) 1992. *Modes of individualism and collectivism*. Aldershot: Gregg Revivals.
- Peters, B.G. 1999. *Institutional Theory in Political Science*. London and New York: Pinter.
- Pierson, P. 1996. «The path to European Integration. A Historical Institutional Analysis», *Comparative Political Studies*, Vol.29, No.2:123–163.
- Prestegard, S. og G. Stokstad 1997. *Utforming av tollvernet i kjøttsektoren*. Notat 1997:1. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Putnam, R. D. 1988. «Diplomacy and Domestic Politics», *International Organization*, Vol.42, No.3: 427–460.
- Rasch, B.E. 1997. «Består Stortingets fagkomiteer av sektorentusiaster?», *Stat og styring*, Nr.3: 25 –29.
- Schattschneider, E. E. 1975. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.
- Seip, Å. A. 1999. «Inntektsbegrepet i jordbrukspolitikken. Fra politisk parole til teknokratisk målesystem tur-retur», *Historisk Tidsskrift*, Vol.78, Nr.3: 345–364.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

- Shepsle, K.A og M.S. Bonchek 1997. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. New York og London: W.W. Norton & Company.
- Simonsen, J. W. 1992. «Perspektiver på økt internasjonalisering» I J.W. Simonsen og A. Vatn (red.): *Landbruk i endring - fra opptrapping til omstilling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Steen, A. 1987. *Importordningen for landbruksvarer og konsumentene*. Forskningsrapport nr.69. Oslo: Fondet for markeds- og distribusjonsforskning.
- Steen, A. 1988. *Landbruket, staten og sosialdemokratene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld.nr.32 (1975–76). *Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk*
- St.meld.nr.14 (1976–77). *Om landbrukspolitikk*
- St.meld.nr.7 (1989–90). *Statlege utval, styre og råd m.v. 1.januar - 31. desember 1989*
- St.meld.nr.7 (1993–94). *Statlege utval, styre og råd m.v. 1.januar - 31. desember 1993*
- St.meld.nr.7 (1997–98). *Statlege utval, styre og råd m.v. 1. januar - 31. desember 1997*
- St.meld.nr.40 (1996–97). *Matkvalitet og forbrukertrygghet*
- St.meld.nr.7 (1998–99). *Oversikt: Statlege utval, styre og råd m.v.*
- St.meld.nr.19 (1999–2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*
- St.prp.nr.8 (1992–93). *Landbruk i utvikling*
- St.prp.nr.100 (1992–93). *Om samtykke til ratifikasjon om Avtale om Det europeiske samarbeidsområde (EØS)*.
- St.prp.nr.65 (1993–94). *Om resultatet av Uruguay-runden (1986–93) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.*
- St.prp.nr.61 (1994–95). *Jordbruksoppgjøret 1995 m.v.*
- St.prp.nr.1 (1998–99). *Landbruksdepartementet*
- St.prp.nr.1 (1999–2000). *Landbruksdepartementet*
- St.prp.nr.82 (1999–2000). *Jordbruksoppgjøret 2000 - endringer i statsbudsjettet for 2000 m.m.*
- St.tidende (stortingsforhandlinger) (1992–93)
- St.tidende (stortingsforhandlinger) (1999–2000)
- Underdal, A. 1984. «Internasjonalisering og offentlig politikk», *Statsviteren*, Nr.1: 4–22.
- Veggeland, F. 1997. *Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk: EU, GATT og endringsprosesser i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren*. ARENA Report No.3/97.
- Veggeland, F. 1998. «Internasjonalisering og regulering. Institusjonelle tilpasninger i forvaltningen av veterinær- og næringsmiddelsektoren», *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Vol.79, Nr.4: 390–413.

- Veggeland, F. 1999a. «Institusjonelle tilpasninger til den europeiske integrasjonsprosessen. En gjennomgang av forskning om europeisering av nasjonale institusjoner», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol.15, Nr. 1: 3–39.
- Veggeland, F. 1999b. *WTO og EU som rammer for matpolitikken*. ARENA Working Paper No. 14/99.
- Veggeland, F. 1999c. «Matpolitikk i Norge: Fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern.» Kapittel 12 i D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. 2000a. «Delegering, læring og politisk kontroll: Norges Deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet», *Internasjonal Politikk*, Vol. 58, No. 1: 81–112.
- Veggeland, F. 2000b. «Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU», *Nordiske Organisasjonsstudier*, Vol.2, Nr.2: 29–63.
- Veggeland, F. 2001. *Internasjonale regimer og regulering av trygg mat*. Rapport nr.3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Weber, M. 1971. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Østerud, Ø. 1991. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Ø. 1999. *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Øverby, J.A. og O. Ulfsby Bottheim 1995. *Tidsskille for norsk jordbruk*. Oslo: Landbruksforlaget