

**Landbruks**

Utredningskontor

# Landbruket og forvaltningsreformen

Endrede behov og nye muligheter

Hanne Eldby

Eivinn Fjellhammer

Åge Klepp

RAPPORT 4 – 2006

---

# Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS). Hensikten har vært å komme med innspill, tanker og ideer rundt mulighetene for å desentralisere deler av landbrukspolitikken i forbindelse med den pågående diskusjonen om innhold og omfang av den forestående forvaltningsreformen.

I arbeidet har Landbrukets Utredningskontor knyttet til seg en gruppe personer som har bistått med vurderinger og fungert som en tenke-tank. Diskusjoner og innspill fra gruppens medlemmer har blitt benyttet som en del av bakgrunns materialet for denne rapporten. Siden alle skulle kunne stå fritt til å kaste fram uferdige tanker uten å måtte ta stilling til det endelige innholdet, er ingen referert. Innholdet og konklusjonene i rapporten gjenspeiler dermed ikke nødvendigvis oppfatninger hos gruppens medlemmer. Landbrukets Utredningskontor valgte også å knytte til seg personer som har levert innledninger om spesielle emner knyttet til problemstillingene for å trekke diskusjonene i gang. Deltakerne i tenke-tanker og innledeerne presenteres i kapittel 1.

Rapportens innhold og konklusjoner er basert på vurderinger ved Landbrukets Utredningskontor, og verken innledere eller medlemmer i tenke-tanker står ansvarlig verken personlig eller som gruppe. Rapporten peker på hvilke muligheter som eksisterer for å desentralisere virkemidlene i landbrukspolitikken, og hvordan dette kan ha en positiv effekt for den videre utviklingen i landbruket. Vi takker både innledere og deltaker for deres bidrag i diskusjonene, og samtidig takker vi Kommunenes Sentralforbund for et interessant oppdrag.

Oslo 16. oktober 2006

Hanne Irene Eldby

---

# Innhold

1	INNLEDNING .....	1
1.1	PROBLEMSTILLINGER .....	2
1.2	TENKE-TANKEN .....	3
1.3	SPRÅKBRUK OG AKRONYMER.....	4
1.4	RAPPORTENS OPPBYGGING.....	4
2	LANDBRUKET I NORGE .....	5
2.1	JORDBRUKSAVTALESYSTEMET .....	6
2.2	ORGANISERING AV DE OFFENTLIGE AKTØRENE .....	7
2.3	DET MULTIFUNKSJONELLE LANDBRUKET .....	8
2.4	TILSKUDDSDORDNINGENE.....	10
2.5	OVERFØRING AV OPPGAVER TIL KOMMUNENE .....	11
3	WTO-AVTALEN OG EUS LANDBRUKSPOLITIKK .....	13
3.1	WTO.....	13
3.1.1	Grønne, gule og blå støtteordninger.....	14
3.1.2	Norsk landbruk og WTO-forhandlingene .....	15
3.2	EUS LANDBRUKSREFORM FRA 2003.....	16
3.2.1	Flere modeller for gjennomføringen av reformen.....	18
3.2.2	Bygdeutvikling – et satsningsområde .....	19
3.2.3	Bygdeutviklingsprogrammene .....	20
3.2.4	Fra markeds- og direkte støtte til bygdeutviklingstøtte .....	21
3.2.5	Nytt regelverk for bygdeutvikling for perioden 2007-2013.....	22
3.2.6	Budsjettrammer for bygdeutvikling i perioden 2007-2013.....	23
3.2.7	EUs landbruksreform – noe å lære for Norge? .....	24
4	VIRKEMIDLER OG FORVALTNINGSNIVÅ.....	25
4.1	HVILKE VIRKEMIDLER KAN FLYTTES TIL DET REGIONALE NIVÅ?.....	26
4.1.1	Markedsordningene.....	26
4.1.2	Direkte tilskudd.....	28
4.1.3	Pristilskudd.....	29
4.1.4	BU-midlene .....	29
4.1.5	Velferdstiltak.....	31
4.1.6	Utviklingstiltak.....	31
4.1.7	Oppsummering av virkemidlenes plassering etter forvaltningsreformen .....	32
4.2	NASJONALE HOVEDTREKK I LANDBRUKSPOLITIKKEN.....	32
5	REGIONALISERING OG LANDBRUKETS UTVIKLINGSBEHOV .....	34
5.1	ENDRET LANDBRUK – ENDREDE BEHOV .....	34
5.2	HVORDAN OG HVORFOR REGIONAL DIFFERENSIERING OG SAMORDNING .....	35
5.2.1	Intensiv volumproduksjon.....	37
5.2.2	Spesialisert nisjeproduksjon/tilleggsnæringer.....	37
5.2.3	Perifere bruk, ekstensiv miljøgodeproduksjon.....	39
5.2.4	Samordning og nærhet .....	40
5.3	SAMMENFATNING .....	40

## LITTERATUR



# 1 Innledning

I Soria Moria-erklæringen slås det fast at det skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge, og at det skal etableres et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå. Det er også varslet at regjeringen vil legge fram en stortingsmelding i løpet av høsten 2006 om hvilke oppgaver det regionale forvaltningsnivået skal ha.

De siste ti årene har det vært en nesten kontinuerlig diskusjon om mellomnivået som forvaltningsnivå, planleggende organ og regionalpolitisk utviklingsaktør. Samtlige av de offentlige utredningene som er gjennomført de senere år, argumenterer for et folkevalgt mellomnivå i forvaltningen. Den siste av disse utredningene, Distriktskommisjonen, konkluderte klart med at sektorsamordning og styrking av det regionale folkestyret er helt avgjørende for den videre utviklingen av alle deler av landet, og dermed for nasjonen samlet sett (NOU, 2004:19). Begrunnelsen har i hovedtrekk vært at regionnivået representerer en viktig demokratisk verdi ved at folkevalgte treffer beslutninger og gjør avveininger som krever skjønnsutøvelse og samordning av oppgaver og politikk. Et mellomnivå i forvaltningen gjør det mulig å legge makt og beslutninger nærmest mulig dem det angår, også for områder der kommunene er for små enheter til å kunne utøve en hensiktsmessig forvaltning. Det argumenteres også for at dagens fylkeskommuner er for små til å kunne ta på seg de oppgaver som man ser for seg burde ligge til dette nivået. Den forestående forvaltningsreformen vil derfor på den ene siden bestå av en sammenslåing av fylkeskommuner til større enheter som i debatten i dag betegnes som regioner. Hvor mange regioner man etter reformen vil ha i Norge er foreløpig ikke avklart, og dermed heller ikke hvilke fylker som skal slås sammen. På den andre siden går det også en omfattende debatt om hvilke ansvarsoppgaver som skal legges til det nye regionale nivået. Her er det mange og motstridende interesser, og utfallet er langt fra klart. Et av flere forhold som vil ha betydning her er størrelsen på regionene. For mange av de aktuelle oppgavene er det avgjørende at regionene har en betydelig størrelse.

Desentraliseringsprosessen er delvis startet opp. I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) og St.meld. nr. 34 (2000-2001), ble det diskutert hvilke oppgaver som skulle desentraliseres, og hvordan en omorganisering av fylkesmannsembetet kunne gjennomføres (KRD, 2001a, KRD, 2001b). Landbrukets miljøvirkemidler ble overført til kommunene, og andre landbruksfaglige oppgaver som i dag ligger hos fylkesmannen ble vurdert overført til kommunene eller fylkeskommunen. Resultatet av denne diskusjonen ble at svært få av de landbruksfaglige oppgavene ble desentralisert.

Rapporten er skrevet som et diskusjonsgrunnlag i forbindelse med en eventuell desentralisering av landbrukspolitikken. For landbrukets del er det også forhold eksternt som tilsier at diskusjonen er interessant. Internasjonale begivenheter kan aktualisere økt bruk av regionale virkemidler i landbruket. En ny WTO-avtale vil medføre press på de virkemidlene

som i dag brukes, fordi de oppfattes å ha en produksjonsdrivende virkning. I motsetning til Norge har EU allerede gått langt i å tilpasse virkemidlene i jordbruket til de konturene en har sett av en ny WTO-avtale. Blant annet har EU gitt regionene en større plass i innretningen av landbrukspolitikken. Denne rapporten vil gi en oversikt over EUs landbruksreform som ble vedtatt i 2003, med henblikk på hvordan Norge kan tilpasse seg en fremtidig WTO-avtale og benytte seg av virkemidler på et regionalt nivå. Den nye reformen i EU har endret virkemidlene slik at bøndene i prinsippet får støtte uavhengig av hva de produserer. Frikoblingen av støtten fra produksjonen er den mest omfattende endringen i EUs landbrukspolitikk, men satsningen på bygdeutvikling er også viktig.

Uavhengig av den kommende forvaltningsreformen vil norsk landbruk stå overfor store utfordringer både med hensyn til en ny WTO-avtale og økt importpress fra blant annet EU. Forvaltningsreformen kan være en mulighet til å gjøre grep i så måte. Dette er en av flere problemstillinger som vil bli behandlet i denne rapporten.

## 1.1 Problemstillinger

I denne rapporten vil vi belyse hovedutfordringer norsk landbruks- og bygdeutviklingspolitikk står overfor i dag, og hvilke muligheter som åpner seg med en desentralisering av virkemidlene i landbruket. Det vil bli hentet ideer fra endringene som EU har gjennomført i sin landbruks- og bygdeutviklingspolitikk.

Vårt oppdrag har vært å diskutere hvilke virkemidler i landbrukspolitikken som kan desentraliseres. I arbeidet med rapporten er det forutsatt at landbrukspolitikken fortsatt vil være et nasjonalt ansvar, hvor Stortinget legger rammene for politikken, men hvor det skal være en høy grad av regional frihet til å foreta prioriteringer. I denne rapporten har vi lagt til grunn at de forslagene vi kommer med ikke innebærer et brudd med dagens politiske målsettinger for det multifunksjonelle landbruket.

Vi vil videre søke å vise hvordan desentralisering av virkemidlene kan føre til en mer målrettet politikk som bedre ivaretar mangfoldet i landbruket. Dette mangfoldet er både geografisk betinget og betinget av at ulike gårdsbruk og geografiske områder har fulgt ulike strategier i sin inntektsdannelse. Vi vil forsøke å få fram at en mer målrettet politikk lokalt kan bidra til at ulike deler av landet utvikler eller videreutvikler sine regionale fortrinn.

De nye regionene vil få flere oppgaver enn fylkene, og det er ikke bare virkemidlene i landbruket som er aktuelle å desentralisere. Regionene vil få bedre mulighet til å samordne sin virksomhet innenfor næringsutvikling enn med dagens sektorpolitikk. Vi vil i denne rapporten søke å peke på hvordan det kan oppnås bedre resultater gjennom en samordnet innsats.

## 1.2 Tenke-tanken

Arbeidet med rapporten er organisert som en tenke-tank, der hensikten er å knytte til seg en gruppe personer med kjennskap til landbruk og landbruksforvaltning på ulike nivåer. Personene som deltok i tenke-tanken er ikke ansvarlige for innholdet i rapporten. De har bidratt med tanker, ideer og betenkeligheter, men den endelige rapporten er et resultat av vurderinger gjort ved Landbrukets Utredningskontor. Gruppen ble samlet ved tre anledninger hvor ulike sider ved problemstillingene ble drøftet.

### **Gruppen ble ledet av:**

Arne Bardalen, Direktør, Norsk institutt for skog og landskap

### **Deltakere i gruppen:**

Per Harald Agerup, Næringspolitisk sjef, Norges Bondelag.

Olaf Godli, Generalsekretær, Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Jenny Følling, Ordfører i Gaular.

Rune Øygard, Ordfører i Vågå.

Knut Einar Steinsli, Spesialkonsulent, Regional utviklingsavdeling, Nord-Trøndelag Fylkeskommune.

I tillegg til dette møtte Reidar Mørk, Spesialrådgiver fra Kommunenes Sentralforbund på samtlige tre møter i tenke-tanken. Fra KS møtte for øvrig Hans Clementz, Rådgiver, Lise Hauge, Prosjektleder, Olav Ulleren, Administrerende Direktør og May-Britt Nordli, Direktør hver på et av møtene i tenke-tanken.

### **Programmet for møtene som ble avholdt var som følger:**

1. møte: Hovedutfordringer for landbrukspolitikken framover, sett i lys av WTO.

- Hvilke hovedutfordringer står norsk landbruks- og bygdeutviklingspolitikk overfor ved endrede rammebetingelser som følge av en eventuell WTO avtale.

Innledning ved Gabriella Danmark, Adm. direktør i Kjøttindustriens fellesforening.

- Hvilke hovedutfordringer står norsk landbruks- og bygdeutviklingspolitikk overfor ved endrede rammebetingelser som følge av en WTO. Kan vi lære noe av EU?

Innledning ved Knut Øistad, Landbruksråd i Brussel.

2. møte: Det regionale folkevalgte nivå

- Hovedutfordringene ved den varslede regionalreformen med særlig vekt på å styrke det regionale forvaltningsnivå.

Innlending ved Johan Petter Barlindhaug, Leder av Distriktskommisjonen.

3. møte: Forutsetninger, muligheter og konsekvenser av regionalisering av virkemidlene i landbrukspolitikken.

- Hvilke forutsetninger, muligheter og konsekvenser har en regionalisering av landbrukspolitikken for de nasjonale målsettingene for norsk landbruk og distriktsutvikling?

Innlending ved Solveig Svardal, Forsker ved Telemarksforskning.

Innledningene i tenke-tanken har blitt brukt som bakgrunnsmateriale i rapporten, de har tjent som verdifull tilleggsinformasjon til skriftlige kilder og bidratt til å stimulere til debatt blant gruppens deltakere.

### 1.3 Språkbruk og akronymer

I denne rapporten henviser vi ofte til mellomnivået i forvaltningen. Noen ganger skriver vi om dagens mellomnivå, og da bruker vi oftest begrepet fylker. Når vi derimot skriver om hvordan vi ser for oss at mellomnivået vil være i fremtiden benytter vi oss av begrepet region. Med region mener vi dermed geografiske områder som er langt større enn dagens fylker.

BU	-	Bygdeutvikling
CAP	-	Common Agricultural Policy (Den felles landbrukspolitikk)
EU	-	European Union (Den europeiske union)
FMLA	-	Fylkesmannens landbruksavdeling
IN	-	Innovasjon Norge
KIFF	-	Kjøttindustriens fellesforening
KRD	-	Kommunal- og regionaldepartementet
KS	-	Kommunenes Sentralforbund
LFA	-	Less Favoured Areas (mindre gunstige jordbruksområder)
LMD	-	Landbruks- og matdepartementet
LUF	-	Landbrukets utviklingsfond
NL	-	Norsk Landbrukssamvirke
RÅK	-	Råvarepriskompensasjon
SLF	-	Statens landbruksforvaltning
SMIL	-	Spesielle miljøtiltak i jordbruket
WTO	-	World Trade Organization (Verdens handelsorganisasjon)

### 1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 vil vi gi en kort beskrivelse av de viktigste prioriteringene i landbrukspolitikken, samt hvordan denne forvaltes med vekt på hvor ansvaret for ulike ordninger ligger. I kapittel 3 vil vi beskrive hvilke konsekvenser en ny WTO-avtale vil ha for norsk landbruk og hvilke grep EU gjorde i siste landbruksreform fra 2003. Kapittel 4 gir en oversikt over hvilke deler av landbrukspolitikken som Landbrukets Utredningskontor mener kan overflyttes til det nye regionale nivået, og kapittel 5 argumenterer for hvordan virkemidlene kan få en større effekt gjennom mer målretting og samordning ved at virkemidler legges til det regionale nivået.



## 2 Landbruket i Norge

Jordbruket i Norge er, og har vært, sterkt regulert. Støttenivået slik vi ser det i dag har utviklet seg gjennom mange år. I 2004 ble den gjennomsnittlige støtten per årsverk beregnet til 289.000 kroner, inkludert skjermingsstøtten (Brunstad et al, 2006).

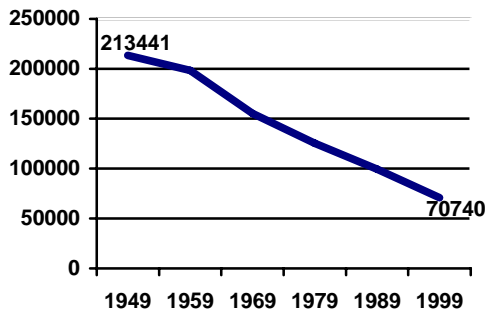
I den tidlige etterkrigstiden var fokuset i den økonomiske politikken på vekst, og da først og fremst i industrien. Jordbrukspolitikken var i stor grad rettet mot produksjonsmål og selvberging. Rasjonalisering var sett på som nødvendig for inntekstutviklingen i sektoren og for å frigjøre ressurser til bruk i annen virksomhet. Antall bruk og sysselsettingen i jordbruket ble sterkt redusert i denne perioden.

Den strukturen vi ser i det norske landbruket i dag har bakgrunn i prisforhandlingene fra 1950, og var innledningen til det en senere har kjent som ”kanaliseringspolitikken.” Man satte mål på hvor lav kornprisen skulle være i forhold til prisen på melk. Det ble også bestemt at kiloprisen på hvete ikke skulle være lavere en 1,5 ganger gjennomsnittlig literpris på melk (Almås, 2002). Allerede på slutten av 1950-tallet opplevde man innenfor husdyrproduksjonen at man produserte det man kunne få avsetning for i markedet. Samtidig var det rom for å øke kornproduksjonen. Det førte i neste omgang til at det utviklet seg en spesialisert kornproduksjon i de gode jordbruksområdene på Østlandet og på flatbygdene i Trøndelag. Den teknologiske utviklingen førte også til at mange gardbrukere på flatbygdene spesialiserte kornproduksjonen fremfor å holde frem med melkeproduksjon<sup>1</sup>. I de andre delene av landet spesialiserte en seg på husdyrproduksjon (Almås, 2002).

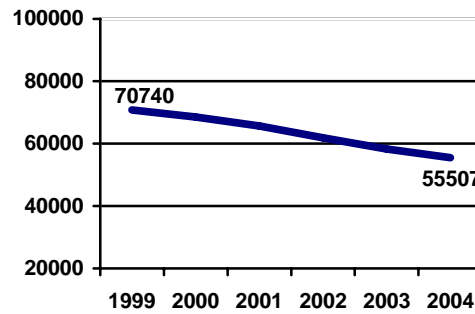
Neste store omlegging av jordbrukspolitikken kom på midten av 1970-tallet. Fokuset ble flyttet fra effektivitetsmål til jordbrukets sysselsettingseffekt i Distrikts-Norge. Ved siden av å vektlegge distriktsjordbruket, ble inntektsopptappingsvedtaket av 1975-1976 gjort. Vedtaket innebar at bøndernes inntekter skulle opp på nivå med gjennomsnittlig industriarbeidslønn. Dette ledet til sterk optimisme i næringen, og i 1982 kom man, under visse forutsetninger, det nærmeste man har vært likhet med industriarbeiderlønn. Fra begynnelsen på 1980-tallet ble problemet med overproduksjon igjen mer synlig, noe som resulterte i økonomisk tilbakegang for næringen (SSB, 2006).

---

<sup>1</sup> Hjelpemidler som skurtreskere og moderne traktorer med utstyr var store bidragsytere til å øke produktiviteten i kornproduksjonen.



Figur 1.1 Utviklingen i antall jordbruksbedrifter i perioden 1949 – 1999 (SSB 2006: Statistikkbanken).



Figur 1.2 Årlige utvikling i antall jordbruksbedrifter i perioden 1999 – 2004 (SSB 2006: Statistikkbanken).

På 1990-tallet kom jordbrukets konkurranseevne og redusert kostnadsnivå i fokus, samtidig som jordbruket skulle bidra innenfor en helhetlig bygdepolitikk. Internasjonale forhold som GATT (nå WTO) og EU ble vektlagt ved denne reformen av jordbrukspolitikken. Samtidig gjennomgikk samfunnet en generell liberalisering fra 1980-tallet av. Det innebar at markedet skulle stå for ressursallokeringen i samfunnet. Denne liberaliseringen gjaldt også for jordbruket.

Utover 1990-tallet ble begrepet landbrukets multifunksjonalitet innført, og målsettingen med landbrukspolitikken ble at det skulle dekke hele spekteret ”fra jord til bord”. I begrepet ”landbrukets multifunksjonalitet” ligger det at landbrukets matproduksjon også skaper fellesgoder som kulturlandskap, levende bygder og biologisk mangfold, samt opprettholder deler av vår kulturarv. I tillegg er landbruket en del av vår sivile beredskap og er ment å kunne levere matprodukter av høy kvalitet til samfunnet. Dette synet på landbruket har vært sentralt i norsk landbrukspolitik, og er trolig viktig for å bevare landbrukets legitimitet i fremtiden. Landbrukets multifunksjonalitet har også vært et viktig moment for norske forhandlere i WTO.

## 2.1 Jordbruksavtalesystemet

De nasjonale rammene for landbruket blir lagt i den årlige jordbruksavtalen, med bakgrunn i hovedavtalen for jordbruket. Jordbruksavtalene, som godkjennes av staten og av de to faglagene hver for seg, skal legges fram for Stortinget med forslag om de nødvendige bevilgninger, vedtak om priser m.m. De overføringer fra staten som måtte være avtalt er betinget av bevilgninger fra Stortinget. Jordbruksavtalen står tilbake for Stortingets vedtak, dersom Stortinget skulle komme frem til andre prioriteringer (LMD, 1992).

Den første hovedavtalen for jordbruket trådte i kraft 1. august 1950 og var et resultat av forhandlinger mellom Staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Siden den gang har den vært gjenstand for flere endringer. Den siste utgaven, fra 1992, har ligget til grunn for alle jordbruksforhandlingene siden 1994. I Hovedavtalen er det slått fast at partene i forhandlingene er staten på den ene siden, og jordbruket ved Norges Bondelag og Norges Bonde- og Småbrukarlag i fellesskap på den andre siden. Ved uenighet mellom organisasjonene er det fastlagt at staten, under visse forutsetninger, kan føre forhandlinger med den ene av organisasjonene.

Hovedavtalen regulerer fremgangsmåten ved forhandlinger om inngåelse av jordbruksavtaler og endrings- og tilleggsavtaler. Videre regulerer den fremgangsmåte for å uttrykke visse virkninger av jordbruksavtaler, og gjennomføring av tiltak som er fastsatt i jordbruksavtalen. Formålet med avtaleverket for jordbruket er å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift. Organisasjonene er ansvarlige for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtalen (LMD, 1992).

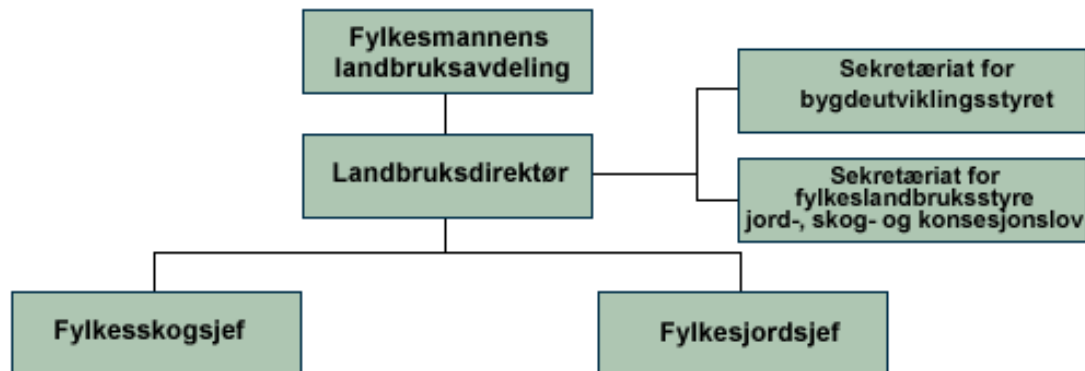
De årlige jordbruksforhandlingene om priser og andre forhold, som har betydning for bøndenes arbeids- og inntektsforhold, foregår med grunnlag i Hovedavtalen. Avtalebestemmelser som gjelder bevilgninger over statsbudsjettet følger kalenderåret, mens de avtalte målpriser gjelder for perioden 01.07 – 30.06.

Det felles grunnlagsmaterialet for de årlige jordbruksforhandlingene legges frem av Budsjettnemnda i jordbruket. Budsjettnemnda er sammensatt av representanter fra ulike departementer, jordbruksorganisasjonene og Statistisk sentralbyrå, og sekretariatet er lagt til Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Sentrale årlige utgivelser fra Budsjettnemnda er Totalkalkylen for jordbruket, referansebruksberegninger og resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken. I tillegg er det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene også en viktig premissgiver til jordbruksoppgjøret (LMD, 2006:a).

## 2.2 Organisering av de offentlige aktørene

Den offentlige landbruksforvaltningen i Norge er organisert i en kommunal del, hvor kommunene står for førstelinjekontakten mot brukerne, og en statlig del som begynner med Landbruks- og matdepartementet (LMD). Det øverste leddet i den statlige landbruksforvaltningen er LMD. Under LMD finner vi Statens landbruksforvaltning (SLF), som er en utøvende og rådgivende virksomhet. På regionalt nivå har vi, som en del av den statlige landbruksforvaltningen, fylkesmannen. Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) er utøvende organ på fylkesnivå, og er ilagt en rekke oppgaver. De viktigste oppgavene de er ilagt er:

Forvaltning av landbrukspolitiske virkemidler, Utviklingstiltak, herunder nærings- og bygdeutvikling, samt miljø- og arealforvaltning, Samfunnsplanlegging - regional og kommunal planlegging, Samordning og samhandling av landbruksrettet aktivitet, Veiledning og oppfølging av kommunene, Rettssikkerhet, herunder forvaltning av jordlov og konsesjonslov, og Evaluering og rapportering til landbruksdepartementet (LMD, 1999:a). Fylkesmannen fungerer også ankeinstans.



Figur 2.3 Plan over organiseringen av Fylkesmannens landbruksavdeling (LMD, 2006:b)

Figur 2.3 over viser hvordan LMD presenterer organiseringen av FMLA. De fleste fylkene har imidlertid kuttet ut stillingen som fylkesjordsjef, og fylkesskogsjefer finnes knapt lenger. Organiseringen er enten basert på en landbruksdirektør og en assisterende landbruksdirektør, eller en landbruksdirektør med flere seksjonsledere under seg, men hvor det normalt ikke er en som kun har skog eller jordbruk som ansvarsområde. Som følge av overføring av oppgaver til kommunene, mindre fokus på næringsrettet veiledning med mer, er omfanget av oppgavene både redusert og endret karakter. Dette har ført til at den tradisjonelle organiseringen i en jordbruks- og en skogbruksseksjon i de fleste fylker er forlatt. Dette har ført til en mer samordnet og tverrfaglig arbeidsform i FMLAene.

Kommunene står som nevnt for førstelinjetjenesten, og er førsteinstans for gårdbrukerne i de fleste tilskuddsordningene. Kommunene har også informasjonsansvaret i forhold til brukerne, mottar søknader og behandler disse der de har myndighet til det. Dersom kommunene ikke kan behandle en sak selv, sendes den videre til fylkesmannens landbruksavdeling eller SLF.

### 2.3 Det multifunksjonelle landbruket

Det er forventet av storsamfunnet, gjennom blant annet de politiske målsettingene, at jordbruket skal produsere den maten folk vil ha til en pris de er villig å betale, men jordbruket skal også stå for matvaresikkerhet, ivareta kulturlandskapet og ta distriktpolitiske hensyn. Mange av målene er knyttet til det man omtaler som det multifunksjonelle landbruket, altså et

landbruk som har sterke koblinger mellom landbruksproduksjonen og næringens produksjon av fellesgoder for samfunnet. I St.meld. nr. 19 sies følgende: ”*En attraktiv landbruksnæring og aktiv matproduksjon over hele landet er derfor et viktig grunnlag for å få løst andre sentrale samfunnsoppgaver på en god måte*” (LMD, 1999:b). Hvor uttalte de ulike målene har vært har variert over tid. I forbindelse med opptrappingsvedtaket på midten av 1970-tallet ble fem mål skissert: Inntektsmålsettingen, produksjonsmålsettingen, mål for landbruket i distriktpolitisk sammenheng, mål for miljø og ressursvern og mål for effektivitetsutviklingen i landbruket (Søyland et al. 2002). Dagens landbrukspolitikk føres etter de retningslinjer som er trukket opp i St.meld. nr. 19. Her er målsettingene mindre fremhevet, men i forbindelse med noen temaer er det presisert noen målsettinger. Dette dreier seg om områdene forbrukerretting/marked, miljø, landbruket som kulturbærer, matsikkerhet og bosetting.

”Det er en hovedoppgave for landbruket å produsere mat og fiber. Men salg av andre tjenester og produkter blir stadig viktigere. En videreutvikling av slike varer og tjenester er også en del av forbrukerrettingen i landbruket, både gjennom å utvide vare- og tjenesteutvalget innenfor de rammer markedet etterspør, og ved å heve kvaliteten på de ulike varene og tjenestene som tilbys” (Landbruksdepartementet, 1999).

Når det gjelder miljø er det flere uttalte mål for landbruket. Disse dreier seg om plante og dyrehelse, reduserte miljøbelastninger ved jordbruksproduksjonen og biologisk mangfold. Det er også et mål sikre og vedlikeholde kulturlandskapet. Det heter også at:

”Regjeringen legger til grunn at jordbruket skal dekke samfunnets behov for jordbruksrelaterte miljøgoder i alle landets regioner. Disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der jordbruksproduksjonen i stor grad er nødvendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Regjeringen mener med bakgrunn i dette at et aktivt jordbruk i hele landet som gir grunnlag for levende bygdesamfunn, er nødvendig for å forvalte miljøgodene.”

Landbruket som kulturbærer er også et uttalt mål i St.meld. nr. 19.

”Et aktivt og livskraftig landbruk er en forutsetning for å etablere næring basert på kulturarven. Det er et mål for landbrukspolitikken å sikre at landbruket kan ivareta oppgaven som kulturbærer også i tiden som kommer.”

Mens det tidligere var klart definerte produksjonsmål, er retningslinjene i dag mer fokusert på matsikkerhet og langsiktig matforsyning, noe som både dreier seg om handel, men også at norsk produksjon skal være et hovedelement i den langsiktige forsyningssikkerheten.

”Matsikkerhet for alle innbyggere nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat viktig. Regjeringen mener nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningssikkerhet...”

Også dagens regjering har klare prioriteringer når det gjelder den landbrukspolitikken som føres. I Soria Moria-erklæringen står det om landbruk at:

”Landbruket spiller en viktig rolle for bosetting og sysselsetting i store deler av landet. Landbruket i Norge har flere funksjoner: produsere trygg mat og sikre matforsyningen og samtidig bidra til sysselsetting og bosetting over hele landet. Landbruket er mangfoldig og omfatter jordbruk, skogbruk, beitebruk og reindrift, og den er viktig også for næringer som reiseliv, kultur og næringsmiddelindustri. Norsk matjord er en begrenset ressurs som det er et nasjonalt ansvar å ta vare på for våre etterkommere. Målet er å opprettholde et levende landbruk over hele landet (SMK, 2005).”

## 2.4 Tilskuddsordningene

Det er vanlig å dele de ulike statlige støtteordningene inn i fondsavsetninger, markedsregulering, pristilskudd, direkte tilskudd, utviklingstiltak og velferdsordninger (LMD, 2005).

Fondsavsetninger er tilskudd til Landbrukets Utviklingsfond (LUF) og Landbrukets skadefond. Tilskuddet over statsbudsjettet i 2006 er 589 millioner kroner, hvor LUF og skadefondet forvalter midlene<sup>2</sup>. LUF er forvaltet av Statens landbruksforvaltning (SLF), og formidles igjennom fylkesmannen og Innovasjon Norge. Innovasjon Norge forvalter de sentrale og fylkesvise BU-midlene, og kan gi tilskudd og landbrukslån til rekke tiltak innen landbruket.

Neste post på budsjettet er markedsregulering. Markedsreguleringsansvaret er tillagt TINE BA for melk, Norske Felleskjøp for korn, Gilde Norsk Kjøtt for kjøtt og Prior for egg<sup>3</sup>. Markedsreguleringen finansieres av omsetningsavgift og forvaltes av Omsetningsrådet.

En annen ordning er råvarepriskompensasjonsordningen (RÅK-ordningen). Formålet med RÅK-ordningen er å jevne ut forskjellene i råvarekostnader mellom norske og utenlandske ferdigvarer som blir omsatt i Norge, og for norske varer som blir eksportert. I 2006 er det forelått overført 215 millioner kroner til markedsregulering og RÅK-ordningen (LMD, 2005).

Pristilskudd er overføringer gårdbrukere får for innleverte produkter, og er ”per enhet” av det aktuelle produktet. Tilskuddsordningen gjelder ull, melk, kjøtt, egg, korn og støtte til frakt. Formålet med tilskuddene er i hovedsak å støtte en inntekts- og produksjonsutvikling som bidrar til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene, samt jevne ut ulikheter i lønnsomhet mellom ulike bruksstørrelser generelt og mellom bruk i Sør-Norge og Nord-Norge. Pristilskuddene til melk og kjøtt er delt i to deler, et grunntilskudd som går til alle uavhengig av geografi, og et distriktstilskudd som varierer i satsen etter hvilke soner brukene ligger i. For kjøtt varierer tilskuddene også etter dyreslag. Rammene for tilskuddene legges i jordbruksoppgjøret. Satsene for tilskuddsordningen blir fastsatt av Landbruks- og matdepartementet i samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukerlag. Pristilskuddene er i 2006 foreslått til 2 023 millioner kroner.

De direkte tilskuddene er den største gruppen overføringer. De direkte tilskuddene er også ment å utjevne regionale forskjeller, og er basert på plassering av virksomheten. Spesielt er ordningen ment å jevne ut forskjellen mellom produksjon i nord og sør i landet. I forslaget for 2006 er de direkte tilskuddene satt til 6 582 millioner kroner. Direkte tilskudd går til: Driftstilskudd til melk- og kjøttproduksjon, Tilskudd til husdyr, Beitetilskudd, Areal- og

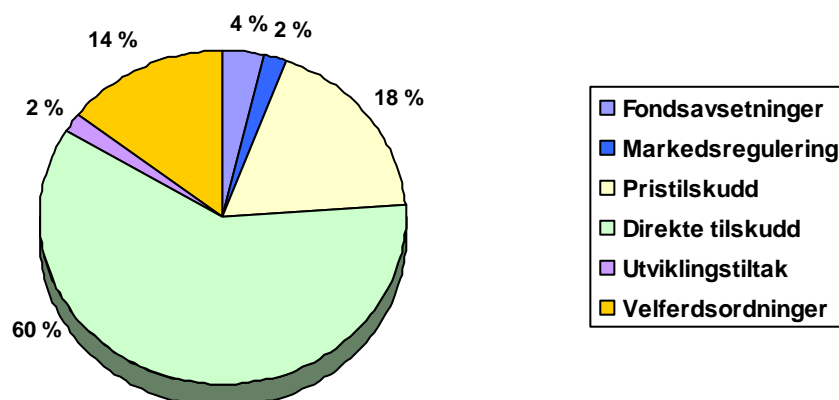
---

<sup>2</sup> Det var også en engangsoverføring på 166 millioner til LUF i 2006 budsjettet, samt 12 millioner i renteinntekter inkludert i denne posten. Dette kommer i tillegg til post 50.11 i statsbudsjettet.

kulturlandskaptilskudd, Tilskudd til regionale miljøprogram, og Tilskudd til økologisk landbruk. Areal- og kulturlandskaptilskudd står for 3 025 millioner av de direkte tilskuddene. Ordningen er til drift og beiting av jordbruksareal, og er sentral for utjevning mellom de ulike regionene. I ordningen deles landet opp i 7 soner, hvor man får ulike satser i de forskjellige sonene (LMD, 2006:a). Satsene som fastsettes i jordbruksoppgjøret er foreløpige, og Landbruks- og matdepartementet kan etter samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag justere satsene innenfor bevilgningen. Tilskuddsordningen blir forvaltet av SLF (LMD, 2006:a).

Utviklingstiltak er i hovedsak tilskudd til husdyravl, frøavl, FoU og tiltak for kvalitetssikring. Tilskuddsordningen omfatter 223 millioner kroner, og blir forvaltet av Statens landbruksforvaltning.

Velferdsordninger inkluderer avløsning ved ferie eller sykdom, medlemsavgift til folketrygden, en sykepengeordning og en pensjonsordning. I forslaget til 2006 beløper velferdsordningene seg til 1 591 millioner kroner (LMD, 2006:a; LMD, 2005).



Figur 2.4 De ulike tilskuddsordningenes andel av den samlede støtten til jordbruket (LMD, 2005).

## 2.5 Overføring av oppgaver til kommunene

Som en del av regjeringens satsing på modernisering av landbrukspolitikken, Landbruk Pluss, fikk kommunene ansvaret for juridiske og økonomiske virkemidler på landbruksområdet fra 1.1.2004 (LMD, 2005). Samtidig ble statstilskuddet til kommunenes landbruksforvaltning økt. Økningen på landsbasis var fra 349 millioner i 2003 til 474,9 millioner i 2004 (Forbod et al, 2005).

Overføringen av juridiske og økonomiske virkemidler til kommunene gjaldt i hovedsak at kommunen skulle ha myndighet til å avgjøre alle delings- og konsesjonssaker i tillegg til

<sup>3</sup> Prior har også hatt markedsreguleringsansvar for fjørfekjøtt, men denne ordningen blir avvirket i 2006.

saker etter skogbruksloven som ikke gjelder verneskog. Ved de nye bestemmelsene om overføring av myndighet legges også enkelte andre saker til kommunen som førsteinstans. Dette gjelder bl.a. saker om omdisponering av dyrket eller dyrkbar jord og en del saker knyttet til oppfølgingen av konsesjonssaker (LMD, 2003). I tillegg til de nye virkemidlene forvalter også kommunene forskriftene for bo- og driveplikt og odelsloven.

Hovedtyngden av de økonomiske virkemidlene er på nasjonalt plan, men det er enkelte unntak. Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) ble begge overført fra fylkesmannen til kommunalt nivå. Intensjonen med SMIL-ordningen er at den skal:

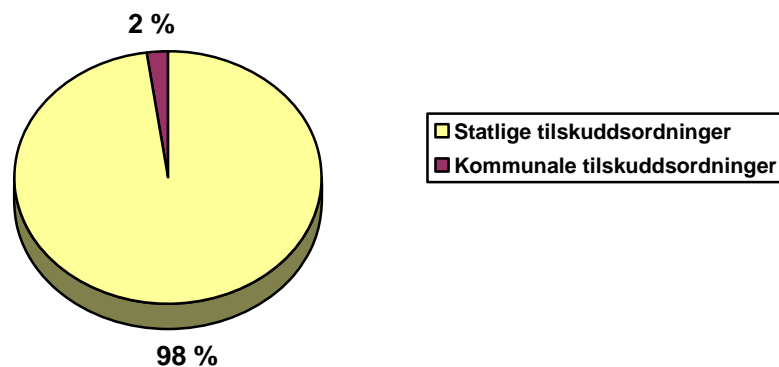
”...fremme ivaretagelse av natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket. Tilskudd kan gis til tiltak som går utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift ... Et av formålene med ordningen er å få en best mulig målretting av innsatsen og tiltakene på bakgrunn av lokale miljømessige behov, utfordringer og målsettinger” (SLF, 2006:b).

SMIL inkluderer de tidligere ordningene: Investeringstøtte til miljøtiltak, Tilskudd til miljørettet omlegging av kornområder, Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap med fredede og verneverdige bygninger og Områdetiltak (SLF, 2006:b).

Tidligere sendte gårdbrukere søknader til kommunen, som så sendte saken videre til fylkesmannen for vedtak (Forbod et al, 2005). Etter reformen i 2004 behandler kommunen søknadene om SMIL og NMSK midler selv og fatter vedtak innenfor en disposisjonsramme gitt av fylkesmannen. Disposisjonsrammen skal være basert på grunnlag av flerårige tiltaksstrategier, lagt av kommunen. I tildelingsbrev til fylkesmannen 2006 står det blant annet:

“Innenfor tiltaksstrategiene skal kommunene som tidligere ha stor frihet til å prioritere mellom de tiltak som fremgår av forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket og tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket.” (SLF, 2006:a)

I 2006 er det avsatt 130 millioner kroner til SMIL, og 106 millioner kroner til NMSK (SLF, 2006:b).



Figur 2.5 Prosentvis fordeling av tilskudd, hvor de kommunale ordningene inkluderer SMIL og NMSK



## 3 WTO-avtalen og EUs landbrukspolitik

Internasjonale begivenheter kan aktualisere økt bruk av regionale virkemidler i landbruket. En ny WTO-avtale vil føre til økt trykk på dagens landbrukspolitiske virkemidler, fordi de i WTO vil få stemplet som ikke godkjent støtte. I motsetning til Norge, har EU allerede gått langt i å innrette virkemidlene overfor jordbruket slik at de skal kunne bli godkjent når en ny WTO-avtale er ferdig forhandlet. EU ga regionene en større rolle i gjennomføringen og innretningen av landbrukspolitikken i den nye reformen.

Det har så langt ikke lyktes å komme til en enighet om en ny WTO-avtale, og det spekuleres i at forhandlingene ikke vil bli tatt opp igjen før om to til tre år (Dånmark, 2006). Tidspunktet for slutføringen av WTO-avtalen er et usikkerhetsmoment som det er vanskelig å gi sikre svar på. Det kan ta mer enn tre år før avtaleteksten er klar, men forhandlingene kan også være i mål ved juletider inneværende år. Uansett om forhandlingene drar ut i tid, vil Norge måtte forholde seg til dagens WTO-avtale, og den gir også noen begrensninger for hvilken landbrukspolitik som skal føres fremover. I tillegg til dette er ikke en eventuell utsettelse på to til tre år spesielt langt tid for landbruket, og således vil det være fornuftig å se nærmere på EUs landbruksreform som ble vedtatt i 2003, med henblikk på hvordan Norge på best måte kan tilpasse seg en fremtidig WTO-avtale og benytte seg av virkemidler på et regionalt nivå.

Hovedfokuset vil her være å belyse hovedutfordringer norsk landbruks- og bygdeutviklingspolitikk står overfor og det mulighetsområde som åpner seg – som følge av de endringer som forventes ut fra internasjonale føringer fra WTO, og de føringer EU gir for utforming av offentlige virkemidler innenfor dette politikkområdet.

### 3.1 WTO

WTO-forhandlingene, som startet i Doha i 2001, skulle for lengst ha vært avsluttet. Det viser at det er en krevende oppgave å skape konsensus om en ny avtale som skal liberalisere handelen mellom stater. I den sammenheng skal en imidlertid ikke glemme at det også tok åtte år å slutføre Uruguayrunden (1995).

Retningslinjene i WTO for liberaliseringen av handelen med landbruksvarer er i hovedsak tuftet på to prinsipper. Det første prinsippet er rettet inn mot en liberalisering av den internasjonale handelen gjennom en nedbygging av tollbarrierer. Det andre prinsippet er etableringen av et rammeverk rettet inn mot støtteordninger og reduksjon av støtte til landbrukssektoren. Det vil i praksis si at for mange land, deriblant Norge, betyr liberaliseringen av handelen også mye for hvordan produksjonen innen landbruket er organisert (Lømo og Tufte, 2002).

Uruguayrunden betydde en harmonisering av grensevernet til et system basert på toll. Før Uruguayrunden var grensevernet i mange land basert på kvoter, altså mengdebasert, som

begrensende tiltak mot import. I WTO-modellen er rammeverket for nasjonale støtteordninger i landbruket identifisert og organisert gjennom et system av ”bokser” for støtte. Systemet er basert på at støtteordninger går under ulike fargekoder, rangert etter hvor store handelsmessige konsekvenser støtten blir forstått å ha på det internasjonale markedet. Støtteordningene blir deretter plassert i grønn, blå eller gul boks. Minst innvirkning på handelen har grønn støtte, deretter følger blå støtte, mens gul støtte blir rangert som mest forstyrrende på handelen. Grønn, blå og gul boks gir ulike kriterier for hvordan den økonomiske støtten blir tilført landbruket ut fra de retningslinjene som er etablert i WTO-systemet. Det er et lands innenlandske jordbruksstøtte som er gruppert i WTO-boksene. Landbruksstøtten blir plassert i gul, grønn eller blå boks ut i fra hvilken form støtten har.

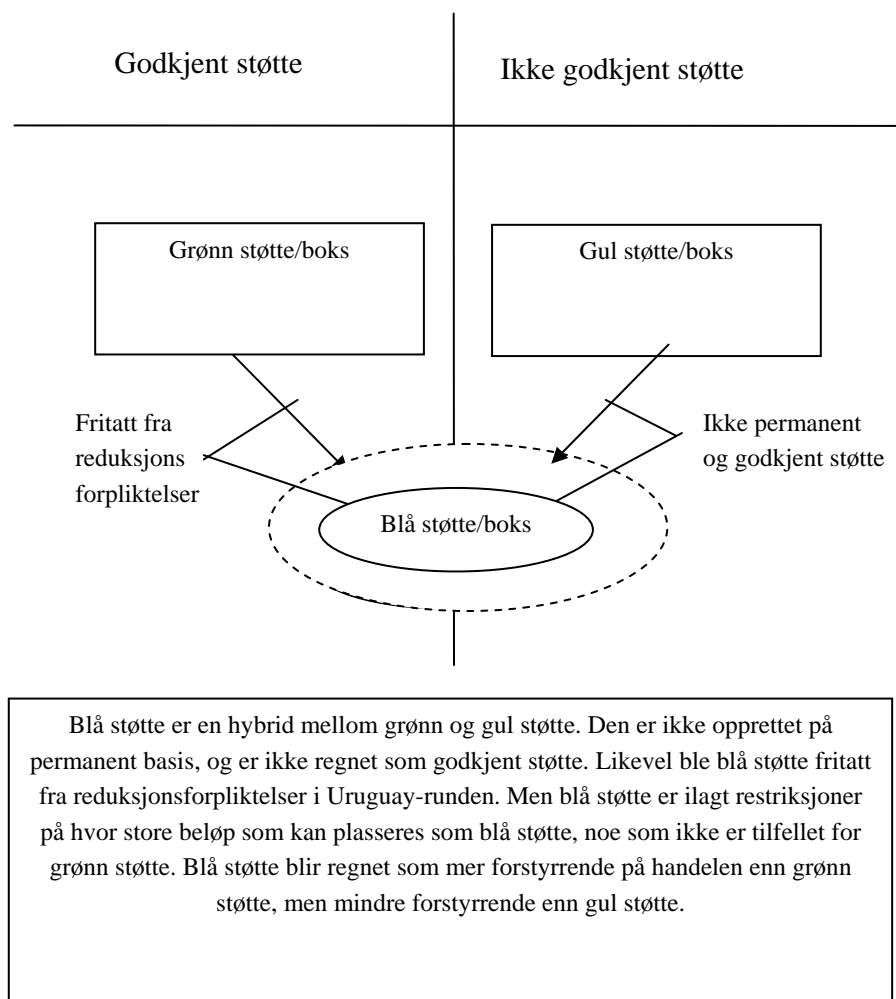
I tillegg til boksene, gir også WTO-systemet retningslinjer for bruken av eksportstøtte. Det ser ut til å være enighet i WTO-forhandlingene om å på sikt fjerne muligheten for å drive med denne typen støtte.

### 3.1.1 Grønne, gule og blå støtteordninger

*Gul boks* blir brukt på produksjonsavhengig støtte, som skjermingsstøtte og prisstøtte gitt som budsjettstøtte. Støtte i grønn boks skal ikke være handelsforstyrrende. Støtte til forskning og miljø er eksempel på grønn støtte. *Blå støtte* blir sett på som mindre handelsforstyrrende enn gul støtte, men ikke så nøytral som grønn støtte. Eksempler på blå støtte er areal og dyrestøtte, gitt ut fra et fast antall dyr eller areal, og brakklegging av areal (Lømo og Tufte, 2002).

Grønne støtteordninger er med andre ord den aksepterte støtten i WTO. Bakgrunnen for at denne støtten er fritatt fra reduksjonsforpliktelser, er at tiltak innen denne kategorien blir regnet for å ha minimal innvirkning på den internasjonale handelen. Et land står dermed fritt til å øke de grønne overføringene om det er ønskelig. Blå støtteordninger ble også fritatt fra reduksjon i Uruguayrunden. Men siden blå støtte er knyttet til produksjonen regnes denne for å ha større innvirkning på handelen enn grønn støtte. Reduksjonsforpliktelsene i Uruguay-runden ble pålagt de gule støtteordningene.

Figur 1. Modell for organisering av internstøtten i WTO



Kilde: Lømo og Tufte, 2002.

I WTO-forhandlingene er det derfor et reelt skille mellom grønne støtteordninger og andre støtteordninger om en tar utgangspunkt i avtaleteksten i landbruksavtalen. Grønn støtte har så langt vært et rimelig fredet område. Men om de rike landene vrir landbruksstøtten over i grønn boks, vil trolig dette bli et tema som de landbruksvareeksporterende landene vil bringe på banen i fremtidige forhandlinger. Et tak på de grønne overføringene eksisterer som sagt ikke i dag, men det er ikke utenkelig at dette kan bli et tema i WTO.

### 3.1.2 Norsk landbruk og WTO-forhandlingene

Pause er per i dag status for WTO-forhandlingene, og det kan bety at inngåelsen av en ny avtale kan være langt frem i tid. Hvis det blir en forhandlingspause på to til tre år, vil ikke nødvendigvis en ny internasjonal handelsavtale være fullt ut i funksjon før i 2015/2020. Dette skyldes at det også vil være en gjennomføringsperiode på omtrent fem år etter at en WTO-avtale er fremforhandlet (Dånmark, 2006).

Selv om det kan synes som den pågående forhandlingsrunden trenger noen år før det blir konsensus om ny avtale, er det ikke dermed sagt at norsk landbruk kan lene seg tilbake. Uruguayavtalen er stadig gjeldende, og den setter klare føringer for virkemiddelapparatet overfor landbruket – både for bruken av gul og blå støtte. Når det gjelder gul boks er Norge nær taket på 11,4 milliarder, hvorav om lag 90 prosent er skjermingsstøtte (Dänmark, 2006). Dette betyr at det er små muligheter til å øke prisnivået på norske landbruksvarer over jordbruksavtalen. I følge eksisterende WTO-avtale skal ikke den blå støtten (areal- og dyrestøtte) overskride 1992-nivået, og det begrenser også handlingsrommet for norsk landbrukspolitikk.

Norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri merker nå i større grad enn før konkurranse fra importert landbruksvare. Økningen av importen av meierivarer fra enkelte EU-land har blant annet vært betydelig de senere årene (NL, 2006). Dette skyldes til dels økte importkvoter, men det er også et faktum at denne østen av ulike årsaker ikke har blitt fanget opp av tollvernet. I en situasjon hvor våre naboer i EU stadig har senket prisene på landbruksvarer, kan dette bety at den norske bondens muligheter til å ta ut priser i markedet blir ytterligere begrenset.

Det er ikke til å stikke under en stol at samtlige forhandlingsskisser som har vært oppe til diskusjon i Doha-runden, har betydd kraftige kutt i både gul og blå støtte for Norges del. Det vil si at den dagen en WTO-avtale er signert og ratifisert, vil det med meget stor sannsynlighet bli nødvendig med en omlegging av norsk landbrukspolitikk hvor flere virkemidler gjøres grønne.

For å se hvordan dette kan gjøres både med hensyn til landbruket generelt og den kommende forvaltningsreformen, vil det være hensiktsmessig å se på EUs siste landbruksreform fra 2003. EU har både satset på regionene i form av økte tilskudd til bygdeutviklingspolitikken, og de har gått langt i å tilpasse seg en ny internasjonal handelspolitisk avtale.

### 3.2 EUs landbruksreform fra 2003

Den hittil siste reformen av EUs landbrukspolitikk, som ble vedtatt på Ministermøtet i EU den 26. juni 2003 og som trådte i kraft fra 1.1.2005, er trolig den største og mest gjennomgripende landbruksreformen siden opprettelsen av Den felles landbrukspolitikk (CAP). Det største grepet i denne reformen var innføringen av produksjonsuavhengig støtte per bruk – enkeltbruksstøtte (Single Farm Payment)<sup>4</sup>. Enkeltdbruksstøtten stiller ikke krav til at mottaker driver en bestemt landbruksproduksjon eller høster en avling. Det stilles derimot krav om at arealene blir holdt i forsvarlig agronomisk og miljømessig stand (cross compliance) (Vederhus, 2006). Størrelsen på den produksjonsuavhengige støtten per bruk ble regnet ut av et gjennomsnitt av de direkte støtteutbetalingene den enkelte bruker hadde fått i årene 2000-2002 (Strøm et al., 2006).

---

<sup>4</sup> Single Farm Payment er også blitt oversatt til ”det frikoplete gårdstilskuddet”, ”enhetsstøtte”, ”frikoplet enhetsstøtte”. På dansk er Single Farm Payment oversatt til enkeltbetalingen.

Direkte støtte til landbruket er ikke noe nytt i EU sammenheng. Det var imidlertid svakheter med direkte støtten på 1990-tallet. Den direkte støtten var for det første markedsforstyrrende – i og med at den var produksjonsbetinget og at den var knyttet opp til hva og hvor mye EU-bøndene klarte å produsere. Det ga med andre ord insentiver til å maksimere produksjon eller opprettholde en produksjon uavhengig av om det var avsetning for den i markedet (Strøm et al., 2006). EU var også klar over at dyre- og arealstøtten som lå under blå boks ville stå lagelig til hugg for kraftige kutt i Doha-runden. Med innføringen av enkeltbruksstøtte var omtrent 80 prosent av den blå støtten med ett ”grønnvasket” (Vederhus, 2006).

Det var flere årsaker til at EU valgte en såpass sterk omlegging av landbrukspolitikken som de gjorde i 2003. Østutvidelsen av Unionen med ti nye medlemsland, hovedsakelig bestående av fattige sentral- og østeuropeiske land med en stor landbrukssektor, tvang EU til å innføre reformer innen landbruket uavhengig om det ville bli enighet om en WTO-avtale.

Legitimiteten til Den felles landbrukspolitikken var heller laber i befolkningen etter at det nye årtusenet var innledet med kritiske sjukdomsutbrudd i EUs landbruk (kugalskap, munn- og klovsyke med mer). En reform kunne gjenreise tapt tillit. Dessuten var det et ønske om at bøndene i større grad skulle produsere det som ble etterspurt i markedet, og ikke ut fra hva som ga høyest tilskuddsats.

Men Doha-runden var definitivt også en viktig årsak til at landbruksreformen fikk den utformingen den fikk. I avtaleteksten om landbruk, Annex 2, sier WTO-reglementet følgende om hvilke forutsetninger som må oppfylles for å innfri kravene til å bruke produksjonsuavhengig støtte (decoupled income support)<sup>5</sup>:

Decoupled income support

- (a) Eligibility for such payments shall be determined by clearly-defined criteria such as income, status as a producer or landowner, factor use or production level in a defined and fixed base period.
- (b) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after the base period.
- (c) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the prices, domestic or international, applying to any production undertaken in any year after the base period.
- (d) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the factors of production employed in any year after the base period.
- (e) No production shall be required in order to receive such payments.

EU strakk seg veldig langt for at den nye produksjonsuavhengige støtten skulle oppfylle de overnevnte WTO-kravene. Det har imidlertid kommet en del innvendinger mot at EU-reformen ikke går langt nok i så måte. For i en av gjennomføringsmåtene av EU-reformen, den historiske modellen, får du ikke støtte hvis du produserer frukt, grønnsaker eller poteter. I en panelsak mellom Brasil og EU om bomull i 2005, uttalte ankeorganet i WTO at en avgrensning av grønn støtte til bestemte produksjoner ikke var i samsvar med vedlegg 2 i landbruksavtalen (Vederhus, 2006).

---

<sup>5</sup> Kilde: Agreement on Agriculture, Annex 2, paragraph 6, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)

I tillegg til dette åpnet EU for en ”delvis frikopling av enkeltbruksstøtten”. Medlemsstatene fikk en mulighet til å gi de direkte tilskuddene en delvis produksjonsavhengig innretning. Dette ble gjort for at en fryktet at enkelte produksjoner kunne bli eliminert fra enkelte marginale områder om det ikke ble gitt delvis støtte til produksjonen for bestemte vekster eller husdyrarter. Hvis bonden mottar produksjonsavhengig støtte, vil den samlede støtten (produksjonsavhengig og produksjonsuavhengig) være det samme som om omleggingen til produksjonsuavhengig støtte fullt ut hadde vært gjennomført (Strøm et al., 2006). Hvordan en slik bruk av både produksjonsuavhengig (grønn støtte) og produksjonsavhengig støtte (blå støtte) ville stille seg i forhold til WTO-reglementet, er foreløpig et ubesvart spørsmål.

### 3.2.1 Flere modeller for gjennomføringen av reformen

I gjennomføring av denne reformen har EU åpnet for to hovedmodeller – den historiske og den regionale. Den historiske modellen tar utgangspunkt i hva som ble utbetalt i støtte til bøndene i en referanseperiode (2000-2002). I den regionale modellen utbetales det en flat sats per arealenhet for alle gårder innen en region. Det blir riktignok skilt mellom beiteland og åkerland (Strøm et al., 2006). En rendyrket historiske modell vil være forholdsvis statisk ettersom støttenivået til bøndene vil basere seg på det de har fått tidligere. Den regionale modellen vil i så måte stå i sterk kontrast til den historiske modellen, i og med at i den regionale modellen tas det lite hensyn til de enkelte bøndenes tidligere støttenivå, og denne modellen vil således kunne ha en utjevningseffekt mellom bøndene i den aktuelle region.

Reformen ga også en mulighet til å benytte en kombinasjon av disse to hovedmodellene – en såkalt hybridmodell. For eksempel fordelte enkelte medlemsland storfestøtte og melkestøtte etter en historisk modell og resten etter en regional modell. Dette kunne da gjøres med tanke på at det skulle bli en varig ordning (statisk hybrid modell) eller med tanke på at dette på sikt skulle fases inn til en fullt ut regional modell, eller en såkalt dynamisk hybrid modell (Vederhus, 2006).

Hva en region er, varierer mye i EU-systemet. Således vil blant annet et medlemslands interne regioninndeling, topografi, produksjon og ulikheter i utviklingsnivå bestemme valg av gjennomføringsmåte av landbruksreformen. For eksempel er England, Wales, Skottland og Nord-Irland ulike regioner i Storbritannia. England er igjen delt inn i ”særlig ugunstige områder”, ”ugunstige områder” og ”andre regioner”<sup>6</sup>. Tyskland forholder seg på sin side til delstatene. Medlemsstater med mindre en 3 millioner hektar, som for eksempel Danmark, kan klassifisere seg som én region (Strøm et al., 2006).

Ulike interesser i medlemslandene gjorde det nødvendig med såpass store frihetsgrader for i det hele tatt å få reformen i havn, og da ble det samtidig vanskelig å få til en enhetlig linje i

reformen. Selv om målet med reformen fra 2003 var forenkling og samordning, ble neppe dette resultatet. En så stor grad av frihet i gjennomføring av reformen til det enkelte medlemsland, har ført til store forskjeller innad i EU for hvordan en innretter landbrukspolitikken, og på sikt vil landbrukspolitikken som fellesskapsanliggende trolig bli ytterligere utfordret.

### 3.2.2 Bygdeutvikling – et satsningsområde

Bygdeutvikling er et område som ligger i et skjæringspunkt mellom landbruks- og regionalpolitikken til EU. Dette er av flere årsaker blitt sett på som et satsningsområde i EU, og bygdeutvikling har således fått et stadig større fokus i Den felles landbrukspolitikk. Under Agenda 2000 skjedde det blant annet en endring av både EUs regionalpolitikk og landbrukspolitikk. Bygdeutvikling har fra da av blitt omtalt som den andre pilaren i Den felles landbrukspolitikk. Denne betegnelsen skulle innebære at bygdeutvikling var sidestilt med markeds- og direktetøtten som utgjør Den felles landbrukspolitikkens første pilar. Dette er nok en sannhet med modifikasjoner, for budsjettfordelingen mellom pilar 1 og pilar 2 er meget skjev. I perioden 2000-2006 utgjør midlene til bygdeutvikling omtrent 10 prosent av det totale budsjettet for EUs landbrukspolitikk. De resterende 90 prosent har gått til markeds- og direktetøtte.

Som sagt skjer bygdeutvikling i et nært samspill mellom EUs regionalpolitikk og Den felles landbrukspolitikk. EUs regionalpolitikk tar sikte på å stimulere svakerestilte områder av Unionen, og utjevning og solidaritet er således uttalte mål med denne politikken. Om EU bruker nok penger på dette feltet ut fra de ambisiøse målene kan muligens diskuteres, men det er uten tvil et felt EU har satsset mer og mer på også rent finansielt og per i dag bruker EU omtrent en tredjedel av EUs totalbudsjett på regionalpolitikken. Regionalpolitikken er hovedsakelig myntet på å løse strukturelle problemer i de såkalte ”mindre utviklede regionene”, mål 1-områdene, og omtrent tre fjerdedeler av midlene fra regionalpolitikken går til å styrke disse områdene. Midlene i regionalpolitikken i perioden 2000 til 2006 styres gjennom fire strukturfond, fire fellesskapsinitiativer og et samhörighetsfond som skal bidra til å minske forskjellene innad i Unionen. Ett av fondene og ett av fellesskapsinitiativene er først og fremst myntet på landbruk og bygdeutvikling.

I motsetning til pilar 1, markeds- og direktetøtten (etter 2003-reformen er mye av dette produksjonsuavhengig støtte), er mye av ansvaret for pilar 2 delegert til medlemsstatene og regionene. EU-kommisjonen må godkjenne bygdeutviklingsprogrammene, men selve utformingen og implementeringen av programmene blir utført av medlemsstatene eller regionene. Medlemsstatene må også stille med penger til de ulike prosjektene. Fordelingsnøkkelen mellom hva EU og medlemsstaten skal betale avhenger av hva pengene skal brukes til og regionenes utviklingsnivå. De regionene med lavest utviklingsnivå får en større andel

---

<sup>6</sup> Engelske uttrykk: ”Moorland serverly diadventaged regions”, ”other disadvantaged regions” and ”other

fra fellesskapskassen enn de andre. Som en tommelfingerregel kan man si at i de fattigste regionene, mål 1-områdene, betaler EU 75 prosent av kostnadene, mens i de øvrige regionene betaler EU og medlemsstaten halvparten hver. Men i enkelte tilfeller kan EU dekke en større andel av utgiftene. Dette gjelder blant annet tiltak på miljøsidan i landbruket. Her dekker EU opptil 85 prosent av utgiftene i mål 1-regioner og 60 prosent i de øvrige regionene.

### 3.2.3 Bygdeutviklingsprogrammene

Under Agenda 2000-reformen ble for første gang alt regelverk for miljøstandarder i landbruket og bygdeutvikling samlet under et felles regelverk (Rådsforordning 1257/99). Programmene som faller inn under bygdeutviklingspilaren er også regulert av Rådsforordning 1257/99, og de er hovedsakelig inndelt i syv kategorier.

- *Modernisering av landbruket*, i form av blant annet investeringer i landbrukseiendommer, kurs for bønder og hjelp til bønder for å nå ulike dyrevelferds- og miljøkrav.
- Satsning på *landbrukets menneskelige ressurser*, ved for eksempel å gi støtte til gårdsøvertakelse for unge bønder og førtidspensjonering for eldre bønder.
- Støtte til *mindre gunstige landbruksområder* (Less Favoured Areas), som har naturlige, miljømessige eller klimatiske begrensninger for å drive landbruksproduksjon.
- *Miljøtiltak for landbruket*, som blant annet støtter programmer som reduserer bruken av kjemikalier, som bedrer omgivelsene for dyr i skog og mark og som bedrer dyrevelferden.
- Støtte til *bearbeiding og markedsføring av landbruksprodukter*, som for eksempel; produksjoner som er ment å møte nye krav og trender fra konsumentene, sørge for at det innføres kvalitetskontroller og innføring av ny teknologi.
- Støtte til *skogbruk*, i form av for eksempel tilskudd til skogplanting eller forbedring av den eksisterende skogens økologiske, økonomiske eller sosiale verdi.
- Støtte til *bygdeutviklingsprosjekter som ikke inkluderer landbrukseiendommer*. Det kan for eksempel være støtte til bygdeturisme, håndverksindustri, renovering og utvikling av bygdesamfunn eller programmer som tar sikte på å ivareta bygdas tradisjoner.

Miljøtiltaksprogrammet er obligatorisk for alle medlemsstatene. For øvrig kan medlemsstatene velge de programmene som er mest relevante for deres egne regioner og deres eget landbruk. Hvordan medlemslandene har innrettet bruken av midlene under bygdeutviklingspilaren er således veldig forskjellig. I for eksempel Sverige, Finland og Østerrike brukes mye av bygdeutviklingsmidlene på LFA-støtte og miljøstøtte, og i de tre medlemslandene brukes over 80 prosent av midlene på slike tiltak. Støtte til mindre gunstige

---

regions”.



landbruksområder (LFA) blir gitt per hektar jordbruksareal, og det blir ikke stilt noen krav utover at det skal drives vanlig god landbruksdrift på området. Etter landbruksreformen fra 2003 ble det bestemt at det skulle gis miljøstøtte til de bøndene som går utover de minimumskravene som stilles under motytelser (cross compliance), og de tunge miljøtiltakene blir premiært mer enn de lette miljøtiltakene. Både miljøstøtte og LFA-støtte vil ha en inntektseffekt for bøndene (Vederhus, 2006).

EU har også opprettet et Leader+ program. Dette programmet ligger litt på utsiden av de andre programmene nevnt ovenfor. Dette skyldes blant annet sammenkoblingen med og oppbygningen av EUs regionalpolitikk. Leader+ er ett av EUs fire fellesskapsinitiativer. Dette programmet skal utfylle de eksisterende bygdeutviklingsprogrammene og oppmuntre bygdefolk til å planlegge og ta i bruk nye utviklingsstrategier. Under Leader+ er det lagt opp til en satsning på pilotprosjekter, og det er videre ønskelig med samarbeid og utveksling av erfaringer over landegrensene.

I tillegg til disse programmene har EU et spesialsydd program for de nye medlemslandene<sup>7</sup>. Budsjetten for regionalutvikling økte etter at EU fikk 10 nye medlemsland mai 2004. De store utfordringene i de sentral- og østeuropeiske landene gjør at bygdeutviklingsmidlene, som opprinnelig utgjorde omkring 10 prosent av utgiftene i Den felles landbrukspolitikk for perioden 2000-2006, vil øke til omkring 13,5 prosent av totalkostnadene i EUs felles landbrukspolitikk i 2006. Midler fra bygdeutviklingsbudsjettet kan ikke brukes på direkte- og markedsstøtte og motsatt. Unntaket er modulering.

### 3.2.4 Fra markeds- og direkttestøtte til bygdeutviklingstøtte

Modulasjon er et begrep som ble introdusert i reformen fra 2003. Med ”modulasjon” menes at det skal overføres midler fra markeds- og direkttestøttepilaren til bygdeutviklingspilaren. I følge Rådsforordning 1782/2003, artikkel 10 skal dette skje med følgende prosentsetninger:

- 2005: 3 prosent
- 2006: 4 prosent
- 2007 til og med 2012: 5 prosent

Det er anslått at det fra 2007 vil være om lag 1,2 milliarder euro per år som vil bli overført fra ”pilar 1” til ”pilar 2” som følge av modulasjon. I tillegg står medlemsstatene fritt til å gå utover de satsene som er satt. Av medlemslandene er det kun Storbritannia som har sagt de vil benytte seg fullt ut av denne muligheten. Selv om det foreløpig bare er Storbritannia som vil overføre mer fra markeds- og direkttestøtten til bygdeutvikling enn det som er påkrevd, kan

---

<sup>7</sup> For perioden 2004-2006 har de nye medlemslandene fått enkelte tilpasninger i landbrukspolitikken, og dette er hovedsakelig bygd på et midlertidig bygdeutviklingsinstrument (Temporary Rural Development Instrument) ([http://europa.eu.int/agriculture/rur/access/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/agriculture/rur/access/index_en.htm)).

dette likevel på sikt være en utfordring for landbrukspolitikken som et fellesskapsanliggende (Øistad, 2006).

### 3.2.5 Nytt regelverk for bygdeutvikling for perioden 2007-2013

Den 20. september 2005 ble EUs landbruksministere enige om et nytt regelverk for bygdeutvikling for perioden 2007-2013 (Council Regulation 1698/2005). Regelverket var således klart før finansieringsrammen lå på plass. Først i desember 2005 klarte statslederne i EU å enes om Unionens langtidsbudsjett for perioden 2007-2013.

Den nye Rådsforordningen 1698/2005 om bygdeutvikling inneholder en rekke av eksisterende ordninger slik de fremkommer i Rådsforordning 1257/1999. Men en del nye ordninger og en del endringer er å finne i den nye forordningen. Blant annet kom det inn to nye kapitler i bygdeutviklingsforordningen om matvarekvalitet og produksjonskrav (Vederhus, 2006). Et mål med den nye forordningen var å forenkle eksisterende regelverk. Som et resultat av dette ble det besluttet at finansieringen av bygdeutviklingsformål skal samles i et fond. Det europeiske landbruksfondet for bygdeutvikling er navnet på det nye fondet.

Det nye fondet skal finansiere prosjekter innenfor fire prioriteringsakser. De fire prioriteringsaksene fikk følgende benevninger; ”Bedre konkurranseevnen innen land- og skogbruk”, ”Miljø og arealforvaltning”, ”Diversifisering og livskvalitet på bygdene” og ”Leader”.

#### **Akse 1: Bedre konkurranseevnen i land- og skogbruk**

Her finnes ordninger som støtte til informasjon og utdanning, etableringsstøtte for unge bønder, førtidspensjonering og rådgivning og modernisering av bedrifter.

Innslag av selvbergingsjordbruk var vanlig i mange av de nye medlemslandene. Under denne aksen vil det bli opprettet støtteordninger for å gjøre landbruket i de nye medlemslandene mer konkurransedyktig.

Medlemslandene er forpliktet til å bruke minimum 10 prosent av bygdeutviklingsmidlene på denne aksen. Fellesskapet kan her bidra med maksimalt 50 prosent av prosjektkostnadene. I konvergensregioner<sup>8</sup> (dagens mål 1-område) kan riktignok EU-fellesskapet dekke opptil 75 prosent av utgiftene.

#### **Akse 2: Miljø og arealforvaltning**

Denne aksen omfatter mange ordninger knyttet opp mot miljøtiltak for landbruket. Dette gjelder blant annet spesielle ordninger som skal bidra til implementeringen av EUs habitatdirektiv, fugledirektivet (Natura 2000) og rammedirektivet for vann. De som er

kvalifiserte til støtte under akse 2, må også overholde reglene for motytelser (cross compliance) og kravene for god jordbrukspraksis. Her legges det opp til at regelverket for pilar 1 (markeds- og direkte støtte) og pilar 2 (bygdeutvikling) blir mest mulig samkjørt<sup>9</sup>.

Akse 2 inkluderer også støtten til de mindre gunstige jordbruksområdene. Videre faller støtte til dyrevelferd inn under denne aksens. En del ordninger for skogbruket, som blant annet støtte til planting på tidligere jordbruksarealer, vil også bli å finne under akse 2.

Medlemslandene må bruke minst 25 prosent av bygdeutviklingsmidlene på tiltak under denne aksens. EU kan finansiere opptil 55 prosent av de totale utgiftene for akse 2-prosjekter (konvergensregioner 80 prosent).

### **Akse 3: Diversifisering og livskvalitet i bygdene**

Her kan det gis støtte til aktiviteter også utenfor landbruket. I akse 3 er det rom til å støtte turistaktiviteter, bevaring og utvikling av landsbyer og småbedrifter. Dessuten kan grunnleggende service- og infrastrukturtiltak få støtte under denne aksens.

Medlemsstatene må minimum bruke 10 prosent av bygdeutviklingsmidlene på akse 3.

Fellesskapskassen kan medfinansiere opptil 55 prosent av total kostnadene for tiltak under denne aksens (for konvergensregioner 75 prosent).

### **Akse 4: Leader**

Leader er blitt definert som en egen akse i den nye forordningen for bygdeutvikling. Dette er mer eller mindre en videreføring av nåværende fellesskapsinitiativ Leader+, og Leader vil således også ha som hovedoppgave å støtte lokale tiltak i Unionens landdistrikter.

Medlemsstatene må bruke minst 5 prosent av bygdeutviklingsmidlene på Leader.

## **3.2.6 Budsjetttrammer for bygdeutvikling i perioden 2007-2013**

I Kommissjonens forslag til langtidsbudsjett for perioden 2007-2013 var det satt av 88,7 milliarder euro til bygdeutvikling<sup>10</sup> (Proposal for a Council Regulation for support rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (COM (2004/490 final)). I tillegg til dette vil det bli overført midler til bygdeutviklingsformål via modulering. Som tidligere nevnt vil overføringene fra markeds- og direkte støtte til bygdeutvikling utgjøre 1,2 milliarder euro hvert år i programperioden.

---

<sup>8</sup> EU-kommisjonen fremla 14. juli 2004 forslag til ny forordning om regionalpolitikken. Her blir konvergensområdet definert som det området som skal erstatte dagens mål 1-område (Vederhus, 2006).

<sup>9</sup> Dette er beskrevet i Knut Øistads, Landbruks- og matdepartementets landbrukssråd i Brussel, nyhetsbrev fra 29. april 2005, <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ld/2005/presse/049051-210768/dok-bu.html>

<sup>10</sup> Dette budsjettet er utarbeidet å gjelde for EU-27, ettersom det er ventet at Bulgaria og Romania blir medlemmer fra 2007.

EUs statsledere klarte til slutt å bli enige om et nytt langtidsbudsjett ved utgangen av 2005. I dette budsjettkompromisset ble det satt av omtrent 70 milliarder euro til bygdeutvikling for perioden 2007-2013. Som en del av kompromisset, ble det bestemt at EU-10, sammen med Romania og Bulgaria, skal ha minimum 33 milliarder euro av disse bygdeutviklingsmidlene. Selv om de nye medlemslandene fikk en forholdsvis stor andel av bygdeutviklingspotten, vil det være vanskelig å innfri de utfordringene som ligger innenfor dette feltet når statslederne valgte å kutte såpass mye i forhold til Kommisjonens opprinnelige forslag.

### 3.2.7 EUs landbruksreform – noe å lære for Norge?

I det neste kapitlet vil fokuset bli rettet mot hvilke virkemidler i norsk landbrukspolitikk som kan flyttes over til et regionalt nivå. Her vil det også bli hentet tankegodt fra EUs siste landbruksreform fra 2003. Det vil bli særlig sett mer på disse to punktene:

- Enkeltbruksstøtte
- Innretningen av bygdeutviklingsmidler

## 4 Virkemidler og forvaltningsnivå

I dette kapitlet vil vi se på hvilke deler av virkemidlene i landbrukspolitikken som kan desentraliseres, og hvilke som fortsatt bør ligge på nasjonalt nivå.

I dag ligger ansvaret for forvaltning av virkemidlene i landbruket i all hovedsak på nasjonalt nivå, og det er i Stortinget målsettinger for landbruket vedtas. Per i dag er det, som vi så i kapittel 2, St.meld. nr. 19 (2000-2001) som danner utgangspunkt for hvilken landbrukspolitikk som skal føres, og et viktig instrument for utforming av virkemidlene er jordbruksavtalen (LMD, 1992). Her er det statens representanter som sammen med faglagene i landbruket forhandler seg fram til innholdet, men jordbruksavtalen må godkjennes i Stortinget og være i tråd med de retningslinjer som er trukket opp der.

Virkemidlene i landbruket og forvaltningen av lovverk og forskrifter er, som vi har sett i stor grad lagt til staten gjennom Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Fylkesmannens landbruksavdeling og Innovasjon Norge. Gjennom Landbruk Pluss er også kommunene tillagt myndighet, mens fylkeskommunene per i dag ikke har noen oppgaver direkte tilknyttet landbruket, de er derfor i liten grad involvert i forvaltningen av landbruket. Når vi i det følgende foreslår overføring av ansvar til de nye regionene, forutsettes det at det fortsatt er Stortinget som har det overordnede ansvar for landbrukspolitikken og målsettingene for denne. Vi har valgt å la ansvaret for anke- og kontrollfunksjonen i disse sakene fortsatt være et statlig ansvar. Utgangspunktet for drøftingen er plasseringen av de dagens virkemidler som er vist i tabellen under.

Tabell 4.1 Plassering av virkemidlene i landbrukspolitikken i dag

	Markedsordningene	Direkte tilskudd	Pris-tilskudd	Bygdeutvikling	Miljøtiltak	Velferd	Utviklings-tiltak
<b>Nasjonalt/ Staten</b>	●	●	●		●	●	●
<b>Den regionale stat (FMLA og IN)</b>				●	●		
<b>Fylke</b>							
<b>Kommune</b>					●		

## 4.1 Hvilke virkemidler kan flyttes til det regionale nivå?

I det følgende vil det foretas en gjennomgang av de ulike gruppene av virkemidler etter inndelingen i figur 4.1, og det vil bli drøftet hvilke av disse som fortsatt bør ligge til statlig nivå, og hvilke som kan overføres til det nye regionnivået.

### 4.1.1 Markedsordningene

Begrepet markedsordninger er samlebetegnelser for de viktigste elementene som utgjør rammebetingelsene for de viktigste produksjonene. Felleselementene i markedsordningene for de ulike produksjonene er:

Handelspolitikken eller tollvernet

Avtaleprisene

Markedsregulering

Handelspolitikken er en viktig forutsetning for markedsordningene. Handelspolitikken har konsekvenser for markedssituasjonen på de enkelte produktområdene, samtidig som tollnedsettelse kan benyttes for å påvirke den innenlandske markedsbalansen.

Handelspolitikken er et nasjonalt anliggende, og det følger derav at det nye regionale leddet ikke har noe myndighetsområde her.

Avtaleprisene framforhandles mellom partene i Jordbruksavtalen, og godkjennes av Stortinget. Slik avtaleprisene er utformet i dag, gir de effekt som gul støtte i WTO-sammenheng, selv om det ikke benyttes statlige intervensjonsordninger eller overføringer. Vi mener det er riktig at denne delen av markedsordningene også i framtiden skal ligge på nasjonalt nivå. Eventuelle endringer av ordningen med avtalepriser, som en følge av forpliktelser i WTO, vil i så fall måtte finne sin løsning.

I markedsreguleringsansvaret ligger å sikre forsyningen av landbruksvarer over hele landet og å regulere markedet slik at det er balanse mellom tilbud og etterspørsel. Dessuten har markedsregulatorne (Gilde, TINE, Prior, Norsk Felleskjøp) i oppgave å ta ut de priser til produsentene som er i mest mulig samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger. Samtidig skal prisene i markedet holdes på – eller under – avtalt nivå i gjennomsnitt for året sett under ett.

Tiltak for å regulere markedet er blant annet å stimulere produksjonen hvis den er mindre enn etterspørselen i markedet, stimulere til lavere produksjon ved overproduksjon, samt etterspørselsstimulerende tiltak. Fjerning av varer gjennom eksport er også et virkemiddel.

Tiltakene finansieres ved at bøndene trekkes et fastsatt beløp av de produktene de leverer (omsetningsavgiften). Beløpene for de enkelte produksjonstypene fastsettes av LMD, og

midlene styres av Omsetningsrådet etter hjemmel i Omsetningsloven. Rådet er sammensatt av representanter for myndighetene, forbrukerne, faglagene, samvirkeorganisasjonene, industrien og handelen.

Det er videre noe ulike virkemidler som ligger til markedsordningene i de forskjellige produksjonene. Her vil vi kort nevne de øvrige elementene for melk og korn.

For melk består de øvrige elementene av kvoteordningen, som er hjemlet i Omsetningsloven, prisutjevningsordningen, som er betalt av bøndene selv og innebærer en utjevning av melkeprisen for melk som går til ulike formål, samt transportstøtte.

For korn består markedsordningen i tillegg til grensevern og avtalepris, av prisnedskrivningstilskuddet på korn, matkorntilskuddet og fraktordningen, og til sist følger markedsreguleringen.

Ettersom vareomsetningen foregår i et nasjonalt marked, er det viktig at elementene i markedsordningene ivaretas på et nasjonalt nivå for å sikre måloppnåelsen på dette området. Flere av elementene i ordningene er også med og sikrer fordelingen av produksjonen geografisk.

En vesentlig innvending mot at markedsordningene og virkemidlene tilknyttet den geografiske fordelingen av jordbrukspolitikken skal legges til det regionale nivå, er at det kan medføre at sterke jordbruksdistrikter overtar større deler av produksjonen, mens andre taper i konkurransen. Dette ville i så fall ikke direkte true matvaresikkerheten på nasjonalt nivå, men det ville kunne innebære konsekvenser for målsettingene om å ha et aktivt jordbruk i hele landet. Derfor er det viktig å ha nasjonale virkemidler til rådighet for å unngå uheldig virkninger for den geografiske fordelingen av produksjonene.

Den viktigste enkeltproduksjonen, med tanke på bosetting og sysselsetting i distriktene, er melkeproduksjonen. Allerede i dag er denne underlagt en høy grad av regulering både av markedsmessige grunner og for å unngå sentralisering av produksjonen. Kvotesystemet ble innført for å demme opp for overproduksjon. Men systemet er også egnet til å sikre hvor i landet produksjonen skal ligge. Det har vært ulike ordninger for hvordan salg av melkekvoter skal foregå. I dag kjøper staten halve kvoten dersom den legges ut for salg, mens resten kan selges privat innenfor de enkelte fylkene, med unntak av Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold, som i dag regnes som én kvoteregion. Staten selger videre til gårdbrukere som ønsker å øke sin kvote, og det er de samme kvoteregionene som gjelder for staten som for den delen av kvoten som omsettes privat. Som et minimum bør kjøp og salg av kvoter i framtiden holdes innenfor de nye regionene. Man kan tenke seg strengere kriterier ved salg enn de som gjelder i dag for å sikre spredningen av produksjonen. Men staten kan også velge å overlate kriteriene for salg innefor regionene til regionene selv. Hvorvidt man velger en stor frihetsgrad for

regionene, eller en mindre, vil være et politisk spørsmål. Spørsmålet dreier seg om i hvor stor grad man ønsker å la det være opp til regionene å selv bestemme den videre bruken av melkeproduksjonen for å sikre bosettingen i distriktene. Dersom en region velger å benytte kvotene til å sikre en desentralisert struktur, mens andre velger å la sterke områder videreutvikle seg på bekostning av svakere områder, kan dette ha betydning for hvilke regioner som i framtiden vil stå sterkest når det gjelder den videre utviklingen i næringen. Dette vil kunne ha både fordeler og ulemper. Fordelene ved en sentralisering av produksjonen innad i regionene vil kunne være at norsk melkeproduksjon står sterkere i konkurranse med importerte produkter, mens en desentralisert struktur vil kunne føre til at melkeproduksjonen fortsatt vil ha en viktig funksjon i forhold til bosettingen. Vårt poeng er her at nasjonale myndigheter har mulighet til å påvirke hvor stor frihetsgraden til de regionale politikerne skal være etter en forvaltningsreform.

#### 4.1.2 Direkte tilskudd

De direkte tilskuddene utgjør om lag 6,5 milliarder kroner, og ettersom de går direkte til produsentene er de viktige bidrag til inntektsdannelsen i jordbruket. Som vi så av kapittel 2 består disse i første rekke av arealtilskudd, tilskudd til dyrehold og driftstilskudd til melk. Deres utforming i dag tilsier at det meste av disse ordningene ligger i blå boks, og dermed er de under press i forbindelse med forhandlingene om en ny landbruksavtale i WTO. Etter vår vurdering kan disse tilskuddene flyttes ned på regionalt nivå med den innretningen de har i dag dersom det er ønskelig. Det er i så fall en forutsetning at ikke en ny WTO-avtale pålegger Norge å redusere tilskuddene i blå boks. Hensiktsmessigheten med å flytte forvaltningen av de direkte tilskuddene, slik de er utformet i dag til det regionale nivå, er egentlig et spørsmål om hvor forvaltningen kan foregå mest effektivt. Disse ordningene er ikke skjønnessige, og dermed gir det lite rom for regionale prioriteringer. Dersom man imidlertid bygger opp regionale forvaltningsapparater ute i fylkene, er det ingen grunn til at ikke disse ordningene også kan samles her sammen med de andre ordningene.

Som vi så av kapittel 3, har EU endret sin støtte slik at de har gått bort fra disse støtteordningene og over til å benytte den såkalte enkeltbruksstøtten. Med tanke på de utfordringene som de blå støtteordningene mest sannsynlig får, og samtidig også muligheten til å gi noe større regional frihet i målrettingen av disse virkemidlene, vil vi i denne sammenhengen peke på muligheten til å omforme disse virkemidlene i tråd med enkeltbruksstøtten i EU.

Man kan tenke seg at innføringen av enkeltbruksstøtte gjennomføres etter om lag de samme retningslinjer som i EU. Vi så i kapittel 3 at ulike land har valgt ulike ordninger. Tanken bak enkeltbruksstøtten er at den skal være produksjonsnøytral, men utformingen av denne i EU varierer sterkt fra land til land. Fordelingen av støtten til produsentene kan i EU gjøres etter to hovedmodeller, eller etter en kombinasjon av de to. Den ene er den historiske modellen, der støtten til det enkelte bruk avhenger av hvilken støtte bruket fikk i en referanseperiode. Den



regionale modellen går ut på at området det er snakk om får tilgang til den støtten de historisk har hatt, men at fordelingen på bruk kan gjøres etter arealet som er i drift. I tillegg er deler av tilskuddene fortsatt koblet til produksjon i mange av landene. Hvilke valg man eventuelt ville gjøre i Norge dersom enkeltbruksstøtten innføres, vil sannsynligvis være et resultat av i hvor stor grad man ønsket å unngå markedsforstyrrelser. Dersom enkeltbruksstøtten gis etter en historisk modell, kombinert med en delvis kobling til produksjon, vil endringer i det geografiske produksjonsmønsteret sannsynligvis kunne bremses eller unngås.

For å sikre legitimiteten til overføringene til landbruket vil det være viktig for samfunnet å kunne stille krav til motytelser. Et viktig minstekrav vil være at det faktisk er aktivitet knyttet til gårdsbruket som overstiger et visst nivå. Dette kan, som i dag, være knyttet til å være registrert som merverdiavgiftspliktig, eller ha hatt en omsetning og uttak av avgiftspliktige varer og tjenester på til sammen minimum kr 30 000 årlig. Videre må lovgivning rundt de ulike produksjonene overholdes, og eksempelvis deltakelse i Kvalitetssystem i landbruket (KSL). Regionene kan videre stille ulike krav til gårdbrukere i ulike områder innenfor hver sine regioner, som kan variere etter hvilke mål man har for utviklingen på de ulike stedene. Eksempelvis kan krav knyttet til rovdyrforvaltning, vernebestemmelser eller til deltakelse i satsninger som er viktige i bestemte områder. Eksempelvis kan dette være å ikke ha rundballer eller plastdekke over fruktproduksjonen synlig i fra veien i områder som satser spesielt på turisme. I realiteten vil krav til motytelser komme fra to hold: Minstekrav fra staten og som vil gjelde alle, og i tillegg krav som avspeiler regionale prioritering.

### 4.1.3 Pristilskudd

Pristilskuddene ligger til gul boks i WTO, og er dermed underlagt reduksjonsforpliktelse. Så lenge det ikke foreligger noen ny avtale kan Norge velge å opprettholde systemet med pristilskudd.

Disse tilskuddene kan i dagens form legges til det nye regionale nivået. Vi har allerede vært inne på mulige løsninger for hvordan staten skal kunne sikre at det er landbruksproduksjon over hele landet, og for at fordelingen av produksjonene mellom landsdelene skal kunne ivaretas ved regionalisering av de ulike virkemidlene. Man kan her tenke seg at pristilskuddene inngår i regionenes virkemiddelapparat for å underbygge satsningsområder som er definert i regionenes utviklingsplaner. Selve tilskuddene er hjemlet i avtale mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde og Småbrukarlag og staten, og rammene legges i jordbruksavtalen. Dette innebærer at regionenes frihetsgrad i bruken av virkemidlene følger av de retningslinjene som trekkes opp der.

### 4.1.4 BU-midlene

Hovedformålet med bygdeutviklingsmidlene er å legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommer spesielt. Det skal

legges vekt på verdikjedeperspektivet, men hovedhensikten med midlene er å styrke primærprodusentenes plass og rolle i verdikjedene. Midlene skal bidra til en variert bruksstruktur og styrke familiebrukene. Hovedmålgruppe for bruken av BU-midlene er personer med direkte tilknytning til landbrukseiendom.

BU-midlene er et av de viktigste økonomiske virkemidlene for å støtte tradisjonell og ny næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Forvaltningen av BU-midlene kan regionaliseres. Dersom det nye regionene får anledning til se investeringsvirkemidlene i sammenheng med utviklingsplanene i regionen, vil det kunne åpne for en bedre utnyttelse av lokale komparative fortrinn. Dette er et av de områdene hvor det er tydeligst at en desentralisering kan få størst betydning, dersom midlene gis med svært moderate sentrale føringer. For eksempel er det for tiden mye som taler for at en større del av disse midlene burde brukes innen skogsektoren, energi og anvendt FoU.

Det har lenge vært et uttalt mål å forenkle tilskuddsordningene generelt. Motivasjonen for å forenkle disse ordningene er at det vil bli enklere å administrere, og det vil bli enklere for brukerne. Eksempler på ordninger som er spesifisert under LUF i statsbudsjettet, men som ikke er en del av BU-midlene er Utviklingstiltak innen økologisk landbruk og Utviklingsprogram for geitehandel. Selv som disse ordningene har spesifikke målgrupper, så kan det være en hensiktsmessig forenkling å legge de sammen med BU-midlene, der også Melk- og storfeprogrammet befinner seg i dag. Regionene som mottar disse midlene i dag vil kunne fortsette ordningene hvis de ønsker det, men da vil det være basert på en politisk prioritering i regionen.

Som gjennomgangen av EUs landbrukspolitik i kapittel 3 viste, har EU økt fokuset på bygdeutviklingstiltak de senere årene. I EU er bygdeutviklingstiltakene av et bredere spekter enn i Norge. Blant annet har EU inkludert miljøtiltak overfor landbruket inn i bygdeutviklingsprogrammene. Dette kan også gjøres i Norge. Hver region vil da stå friere til å prioritere de miljøtiltakene de mener er riktig for landbruket i deres region.

Dersom midlene overføres til de nye regionene kunne man tenke seg at disse i større grad ble brukt til å støtte opp om virksomhet i andre næringer som kom bygdene til gode. BU-midlene er framforhandlet i jordbruksavtalen, og det er normalt et krav i dag for å få støtte er at midlene gis til aktiviteter som har sitt utgangspunkt i en landbrukseiendom. For å sikre regionene økt spillerom bør disse også ses i sammenheng med næringsnøytrale fond, slik at andre bygdebaserte næringer også kan inngå i lokale satsningsområder. For landbrukets del vil det for eksempel være en styrke at det finnes verksted hvor utstyr og traktorer kan repareres (Barlindhaug, 2006).

#### 4.1.5 Velferdstiltak

Velferdstiltak inkluderer ordningene Avløsning ved ferie eller sykdom, Medlemsavgift til folketrygden, Sykepengeordning og Pensjonsordning. I Jordbruksavtalen er disse tiltakene berammet til 1 591 millioner kroner, hvor refusjon for avløser for ferie/fritid utgjør den klart største posten med 1 070 millioner kroner (LMD, 2005).

Velferdstiltakene forvaltes i all hovedsak av Statens landbruksforvaltning. Kommunene er ofte førstelinjetjeneste for disse ordningene, i og med at de ofte er behjelpelig med bistand til utfylling av søknader og lignende. Kommunene skal også kontrollere at disse utbetalingene skjer i samsvar med regelverket, og fylkesmannen har, som kontrollorgan, i oppgave å følge opp at kommunene gjør jobben.

Det arbeidet som SLF gjør i dag kan flyttes til regionene. I seg selv er ordningene rettighetsbasert, noe som gir lite rom for skjønn og dermed politisk prioritering i regionene. Likevel mener vi det vil være hensiktsmessig om forvaltningen av disse ses i sammenheng med at regionene vil bygge opp et administrativt apparat, og dermed også vil kunne påta seg administrasjonen av disse ordningene.

#### 4.1.6 Utviklingstiltak

Utviklingstiltak omhandler, som nevnt i kapittel 2, dyreavl, frøavl, forsøksringer og forskning, pelsdyrforlag, kvalitetstiltak og fruktlager. Disse ordningene er ment til fremme av avl og sikre populasjoner med god helse som er tilpasset norsk miljø. Statsstøtten til forsøksringene skal sikre disse et inntektsgrunnlag i tillegg til medlemsavgiftene og tjenestosalg. Disse tiltakene er begrunnet i felles nasjonale interesser, hvor det nok er hensiktsmessig å ha en nasjonal samkjøring. Vi har ikke gått inn på ordningene enkeltvis, og mener at det her bør tas en avveining av hensiktsmessigheten når det gjelder hvilket nivå forvaltningen bør utøves på. I den grad støtte gis til sentrale ledd i organisasjoner eller forskningsinstitusjoner, kan det være hensiktsmessig at ordningene forvaltes av staten. De tilskuddene som ikke er av en slik art bør overføres til regionene. Eksempelvis vil det være naturlig at deler av tilskuddene til dyreavl også kan gå til tiltak for bevaringsverdige husdyrraser. Dersom man regionaliserer deler av avlstilskuddene får regionene selv mulighet til å prioritere hvilke husdyrraser de ønsker å satse på. Et eksempel på en slik husdyrrase er Telemarkskua, som også benyttes for å etablere en merkevare rundt landbruket i Telemark. Midler til forsøksringer, pelsdyrforlag og kvalitetstiltak er også tiltak man kan vurdere for det regionale nivået.

Det er innenfor områdene utviklingstiltak og BU-midler hvor det er størst potensial for å gi forvaltningsreformen på landbruksområdet et reelt politisk innhold. Det er også innen disse utviklingsorienterte områdene potensialet for regional samordning med andre sektorer er størst, og hvor det innbyr til politisk arbeid. Å utnytte regionale fortrinn innebærer også å sette de lokale næringer i stand til å utvikle seg ut fra ressursgrunnlag og marked, i en mindre

tilskudds- og styringsbasert utviklingsmodell. Landbruksbaserte næringer, og særlig de nye kan her bli mindre avhengig av sektorbaserte særordninger, og i langt større grad understøttes av mer sektornøytrale utviklingstiltak som kompetanse, utdanning, forskning, infrastruktur med mer. Det er likevel viktig at forvaltningsreformen følges av økte midler til å brukes i dette arbeidet i forhold til hva som i dag ligger ute i fylkene og de regionale statlige organisasjonene.

#### 4.1.7 Oppsummering av virkemidlenes plassering etter forvaltningsreformen

Forslagene over er oppsummert visuelt i figur 4.2 under. Som framgår av figuren er fylkene erstattet med regioner.

Tabell 4.2 Plassering av virkemidlene i landbrukspolitikken etter innføringen av forvaltningsreformen

	Markeds- ordningene	Direkte tilskudd	Pris- tilskudd	Bygde- utvikling	Miljø- tiltak	Velferd	Utviklings- tiltak
<b>Nasjonalt/ Staten</b>	●				●		
<b>Den regionale stat (FMLA og IN)</b>							
<b>Region</b>		●	●	●	●	●	●
<b>Kommune</b>					●		

## 4.2 Nasjonale hovedtrekk i landbrukspolitikken

Bekymringen til mange er at når mange av virkemidlene i landbrukspolitikken flyttes til regionalt nivå, så vil konkurransen mellom de ulike regionene føre til at man får en sentralisering av landbruksproduksjonen til områder med spesielt aktive politikere, eller til områder med bedre naturgitte og markedsmessige betingelser. Hensikten med en mer målrettet og differensiert bruk av virkemidler på det regionale nivå er imidlertid at man bedre kan oppfylle målet om et aktivt jordbruk over hele landet, der landbrukets rolle som kulturbærer og ivaretaker av kulturlandskapet styrkes.

Matvareproduksjonen og markedsstyringen ivaretas først og fremst gjennom de virkemidlene som ligger i markedsordningene. Vi har også pekt på hvordan spesielt kvoteordningen for melk bidrar til at det ikke skjer store endringer i den geografiske fordelingen av matvareproduksjonen.

Dersom det skulle være et politisk ønske om en tettere oppfølging det geografiske produksjonsmønsteret, kan man tenke seg at staten har mulighet til å styre endringer i dette. Man kan tenke seg at staten kan inngå avtaler med regionene, og det kan eventuelt innføres regionale mål for landbruksproduksjonen. Ut fra avtaler og målsettingene som settes for hver region, kan politikerne på regionalt nivå vurdere virkemiddelbruk ut fra hvordan deres samlede oppgaver best kan løses innenfor deres områder.

Ansvar for de overordnede nasjonale målsettingene med landbruks- og matpolitikken kan fortsatt ivaretas på nasjonalt nivå, selv om de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken flyttes ned til regionalt nivå. Flytting av virkemidler vil imidlertid gi visse føringer for innrettingen på jordbruksavtalen som avtalepartene vil måtte ta stilling til. Avtaler mellom staten og regionene, og å sikre at dagens markedsordninger fortsatt opprettholdes og videreutvikles, vil kunne bidra til å sikre målet om ha et aktivt landbruk over hele landet nås.

På den ene side bygger regionalisering på at man skal utnytte naturgitte og ressursmessige fortrinn på en bedre måte, det vil si skape mer konkurransedyktige landbruksnæringer. På den andre siden er målet et aktivt landbruk over hele landet, noe som i seg selv er avhengig av at man hindrer mange regioner i å fullt ut utvikle sine egne fortrinn. Dette innbyr til spenninger mellom regioner og mellom region og sentral stat, som nødvendigvis må balanseres gjennom de retningslinjer som trekkes opp for regionenes frihet. I neste kapittel vil vi se at det ikke nødvendigvis er et nullsumspill. Økt regional frihet kan bidra til å bygge opp deler av landbruket mange steder i landet, i stedet for en utvikling som vi ser i dag, der antall bruk reduseres forholdsvis jevnt over hele landet.

## 5 Regionalisering og landbrukets utviklingsbehov

I dette kapittelet vil vi drøfte hvordan økt differensiering i gårdsbrukenes satsninger innebærer behov for mer differensiert virkemiddelbruk. Videre viser vi med eksempler hvordan virkemidler forvaltet på regionalt nivå kan bidra til å understøtte ulike satsninger i landbruket.

### 5.1 Endret landbruk – endrede behov

I rapporten Framtidsbygda 2020 diskuterer forfatterne hvordan endringene i Bygde-Norge generelt har vært de to siste tiårene (Leknes et al., 2005). Strukturendringer har medført større gårdsbruk og økt spesialisering. Andre gårdsbruk har valgt andre veier og søkt å oppnå økt inntekt gjennom å selge det som under en fellesbetegnelse kalles tilleggsnæringer. Det kan dreie seg om aktiviteter knyttet til reiseliv, grønn omsorg, produksjon av gardsmat eller andre inntektsbringende aktiviteter. Produksjon og salg av opplevelser vil kunne gi et nytt grunnlag for mange gårdsbruk (Svardal, 2006).

I dag føres det i stor grad en lik landbrukspolitikk uavhengig av hvor gårdsbrukene ligger og hvilke inntektsstrategier de fører. Differensieringen består først og fremst av at distriktene ivaretas gjennom ulike støttenivåer i ulike deler av landet, med utgangspunkt i at ulempene med perifer beliggenhet skal kompenseres. For å opprettholde aktive bruk også i periferien, er det gjennom kanaliseringspolitikken lagt opp til at ulike produksjoner er fordelt ulikt geografisk. Spørsmålet blir imidlertid om dette er tilstrekkelig på sikt til å motvirke ”bondekannibalismen” og tilstrekkelig til å utvikle alternative nisjeproduksjoner og ivareta kulturlandskap og miljøbehov i hele landet.

Leknes et al. (2005) peker på at gårdsbrukene i framtida i større grad enn i dag vil velge ulike strategier. De peker på tre utviklingsveier:

#### **Volumproduksjon**

Det er vanskelig å se for seg at prisene på verdensmarkedet vil øke i tilstrekkelig grad til at norske matvarer vil kunne konkurrere på pris, eller at det er mulig å øke støtten til landbruksproduksjonen vesentlig de nærmeste 10 – 20 årene. For at norsk landbruksproduksjon skal henge med i denne utviklingen, vil det være et vedvarende press på kostnadene og dermed også en utvikling i retning av mer spesialisert produksjon og større enheter. Denne utviklingen vil man finne i sterkere grad i noen regioner enn i andre.

#### **Spesialiserte bruk, satsning på nisjer**

Forbrukerne har fått bedre økonomi, og med dette økt kjøpekraft. Vareproduksjonen mister sin andel av det totale forbruket, mens spesielt kjøp av tjenester øker. Den økte kjøpekraften åpner muligheten for å kunne tilby produkter der fokuset ikke er på pris, men på spesielle

kvalitets- og karaktertrekk. Forbruksmønsteret har gått i retning av at matvaremarkedet er todelt. På den ene siden er forbrukerne prisbevisste og krever billig mat. På den andre siden kreves det også mangfold og matopplevelser, og innenfor dette segmentet er det muligheter for å ta ut høyere pris på produkter som gir tilleggsverdier for konsumentene.

Tilleggsaktiviteter knyttet til reiseliv, utmarksbaserte aktiviteter, grønn omsorg med mer er i dag i en startfase i Norge, og så langt har ikke mange lyktes. Svaret er i følge Leknes et al. (2005) en kombinasjon av etterspørsel, politikk og lokalt entreprenørskap. Det er her en forutsetning at det drives en støttepolitikk med sikte på å få opp nye entreprenører, nærhet til markeder, og at det eksisterer en lokal kultur eller åpenhet for oppstart av nye virksomheter, enten det dreier seg om utradisjonelle vareprodukter eller tjenesteproduksjon.

### **Perifere bruk – miljøgodeproduksjon**

Man må regne med at mange bruk ikke vil ha mulighet til verken å delta i volumproduksjonen eller i den spesialiserte nisjeproduksjonen. Dette gjelder spesielt småbruk i perifere områder. Hvorvidt disse brukene kan opprettholdes, vil avhenge av hvordan man ser for seg at kulturlandskapet skal opprettholdes og miljøgoder ivaretaes. Dyrehold i moderat skala vil her være en kostnadseffektiv måte å hindre gjengroing. I dag henter disse gårdsbrukene en høy andel av sine inntekter fra produktene som leveres, enten i form av pris fra mottaker, eller i form av støtte koblet til produsert vare. Måten støttepolitikken utformes i framtida vil være avgjørende for disse brukenes muligheter.

Hvor langt utviklingen i retning av denne tredelingen av gårdsbrukene i Norge vil gå, avhenger av både av internasjonale forhold og politikktutformingene i Norge. Utfordringen ligger i å komme i grep med utviklingen, slike at ikke volumproduksjonen med påfølgende strukturrasjonalisering langsamt avviker de delene av landbruket, som med en endret virkemiddelbruk kunne utvikle seg til et verdifullt alternativ. Ulike deler av landet, både mellom regionene og innad i de enkelte regionene, vil ha ulik vektlegging på de tre brukstypene. Innenfor regionene kan man med mer målrettede og differensierte virkemidler satse på å legge forholdene spesielt til rette for ulike strategier i områder med ulike forutsetninger og fortrinn. I det følgende vil vi argumentere for at en regionalisering av virkemidlene bedre kan understøtte landbruket totalt sett gjennom å differensiere virkemiddelbruken regionalt.

## **5.2 Hvordan og hvorfor regional differensiering og samordning**

Flyttingen av virkemidlene i landbruket til det nye regionsnivået vil gi flere muligheter enn dagens landbrukspolitikken til å differensiere virkemiddelbruken både mellom regionene og innad i regionene. Dette medfører et behov for å analysere landbruket i regionen, og inndele regionen i områder med ulike forutsetninger og potensial. Man kan tenke seg en Region Vest, som skal utvikle en landbrukspolitikken som både skal ivareta og forholde seg til de nasjonale målsettingene, markedsordningene for de ulike produktene, samt ikke minst de ulike

forutsetningene for å drive landbruk i Sogn og Fjordane og på Jæren. Ulike områder innenfor regionene har i utgangspunktet forskjellige fortrinn. Disse bør identifiseres, og det må analyseres hvordan virkemidlene som står til rådighet best kan utnyttes for å videreutvikle de fortrinnene de ulike delene av regionen har.

I denne rapporten har vi hatt fokus på desentralisering av virkemidlene i landbruket. Med forvaltningsreformen er det imidlertid tenkt at andre sektorpolitikker, og virkemidlene overfor disse, også skal overføres til det regionale nivået. Regionen vil nå kunne spille en rolle som kjernen i et samarbeid der landbrukets og andre sektors representanter, sammen med de regionale politikerne, identifiserer utfordringer og muligheter, og hvor partnerskap inngås. Siden virkemidlene i landbruket i hovedsak stammer fra jordbruksavtalen, blir det viktig å trekke faglagene i landbruket inn i denne prosessen og finne den best tjenlige måten å gjøre dette på og graden av formalisering av samarbeidet. Det som tidligere var en fylkesplan uten virkemidler, vil nå kunne danne basis for viktige prosesser som motiverer til deltakelse og som forplikter de som deltar. Her vil man både kunne se mulighetene som ligger i samarbeid mellom sektorene, og man vil ha virkemidlene til rådighet (Barlindhaug, 2006).

Siden regionene gjennom forvaltningsreformen nå sitter med et større sett av virkemidler og et sterkere administrativt apparat, kan det som nevnt inngås samarbeid med aktører som ikke har gårdsbruk som utgangspunkt for sin virksomhet, og også virkemidler som ikke har sin opprinnelse i jordbruksavtalen, kan brukes for å oppnå et samordnet resultat. Man vil her både kunne trekke nytte av BU-midlene til landbruket og næringsfondene som er næringsnøytrale, samtidig som de øvrige virkemidlene i landbrukspolitikken kan benyttes til å styrke gårdsbruk og områder som har valgt ulike strategier.

Dagens virkemidler i landbruket har en bremsende effekt på strukturrasjonaliseringen i landbruket. Siden det vil bli lagt begrensninger på denne politikken i framtiden, dersom det kommer til enighet om en ny WTO-avtale, vil presset for rasjonalisering sannsynligvis tilta. Mange vil falle fra, men noen områder vil fortsatt være sterke landbruksområder. Vi har ikke i denne rapporten tatt stilling til om det bør løses opp på lovreguleringer som har en bremsende effekt, for eksempel konsesjonsgrensene. Vi har heller søkt å fokusere på hvordan alternative inntekter kan skapes for de gårdsbrukene som mest sannsynlig ikke har potensiale til å bare klare seg med inntektene fra tradisjonell matproduksjon.

Også med en mer differensiert virkemiddelbruk vil nok ikke alle områder i like sterk grad makte å utnytte sine regionale særtrekk og fortrinn. Naturgitte forhold, markedsnærhet, engasjement og kultur for entreprenørskap og endring vil være ulikt fordelt i landet. Det er derfor på sin plass å si at med en mer differensiert virkemiddelbruk, vil det kunne bli større forskjeller mellom regionene og innad i regionene. Det vil kunne utløse et stort engasjement og kreativitet i noen områder, mens andre områder vil kunne framstå som tapere kanskje i



større grad enn med den gamle landbrukspolitikken. Vi tror likevel at økt differensiering kan bidra til å øke mulighetene for flere gårdsbruk totalt sett.

I det følgende vil vi gjennom noen tenkte eksempler vise hvordan de regionaliserte virkemidlene kan tenkes brukt for å støtte opp under en mer differensiert landbrukspolitikk. Samtidig har vi gjennom eksemplene ønsket å vise hvordan man kan oppnå tilleggs effekter gjennom at det er naturlig å samarbeide på tvers av sektorer på regionsnivå. Vi har her valgt å legge fram de positive eksemplene. Vi tenker oss at regionaliseringen har blitt gjennomført, og at vi befinner oss i år 2016.

### 5.2.1 Intensiv volumproduksjon

#### **Volumproduksjon i område á la Jæren**

Antallet gårdsbruk i området er redusert. Likevel er området et aktivt landbruksområde hvor det først og fremst drives med ku og svin. I og med at mange i andre deler av regionen har sluttet med ku og svin, er det skapt rom for at gårdbrukerne i området har kunnet øke sine besetninger. Så godt som alle som fortsatt driver i området, har utnyttet konsesjonene sine fullt ut. Dette har vært en ønsket politikk. Regionstyret har ansett det som bedre å ha noen produsenter som kan klare seg i markedet i konkurranse med andre aktører. Konkurransen har blitt vanskeligere siden tollsatsene måtte senkes. Regionstyret skulle gjerne hatt anledning til å øke konsesjonsgrensene, men dette står det strid om nasjonalt. Regionstyret vedtok likevel at de skulle øke tilskuddene til nye og moderniserte driftsbygninger for de av gårdbrukerne som trengte det.

Gårdbrukerne i området tar nå ut en større andel av sine inntekter ut i form av pris, til tross for at prisnivået har sunket. Pristilskuddene har også blitt fjernet, fordi de ikke lenger ble tillatt etter den siste WTO-avtalen på landbruk. De aller fleste er likevel avhengig av enkeltbruksstøtten de får, og gårdbrukerne i området var fornøyd med at rammene til enkeltbruksstøtte ble økt etter at WTO-avtalen trådte i kraft. Motytelsene deres er at de minimum ivaretar de krav som tidligere gjaldt for å motta produksjonstilskudd og deltakelse i Kvalitetssystem i landbruket. I tillegg kan de motta mer miljøstøtte dersom hele eller deler av produksjonen er økologisk.

### 5.2.2 Spesialisert nisjeproduksjon/tilleggsnæringer

#### **Nisjeproduksjon**

En gruppe produsenter i Sogn og Fjordane så at deres melkeproduksjon ble mindre og mindre lønnsom, og de mente at alternativet for deres del ikke var å øke volumet til den enkelte. Derimot mente de at de kunne dra nytte av erfaringer de hadde fra stølsbasert håndverksproduksjon av ost, som var en gammel tradisjonsrik aktivitet som holdt på å dø ut. De tok kontakt med TINE og Matmerk og diskuterte mulighetene for å øke produksjonen av denne osten slik at flere av gårdbrukerne kunne levere melk til denne produksjonen. Sammen med Matmerk gikk de gjennom de gamle produksjonsmåtene, og vurderte hvordan disse

kunne tilpasses produksjon i større volum. De fant ut at osten før ble produsert med melk fra ”Sognekua”, som er en robust ku godt tilpasset de naturgitte forholdene i området. I denne prosessen ble det søkt om utviklingsmidler fra næringsfondet i regionen, og det ble knyttet kontakt med Matforsk for å videreutvikle kvaliteten på produktet.

TINE mente at de kunne bistå med distribusjon, og at osten kunne inngå i Ostecompagniets produktspekter. Videre hadde TINE et nedlagt anlegg i området, som produsentene kunne kjøpe billig. Produsentene besluttet å slå seg sammen i et andelslag som sto for driften av ysteriet. Modernisering og ombygging av anlegget ble finansiert over investeringsmidler fra det næringsnøytrale næringsfondet.

Produktet fikk beskyttet betegnelse, og ble solgt i et langt større omfang enn før. TINE sørget for distribusjon av osten, og den ble solgt i helsekostbutikker og i dagligvarebutikker med stort produktspekter til en god pris. Etter noen år besluttet produsentene å forsøke seg på eksport, under en ny merkeordning som Region Vest bidro til å etablere, nemlig ”Fjordprodukter fra Norge”. Det hadde allerede vist seg at produsenter som har satset på merkeordninger andre steder i landet hadde lyktes i å etablere seg i internasjonale markedssegmenter, og osteprodusentene i Region Vest hadde håp om at de skulle få til det samme.

### **Reiseliv**

I Region Øst hadde man lagt opp til spesielle satsninger i dalområdene. I et av dalførene, som ikke var av de sterkeste på reiseliv, besluttet de å utnytte dalens elv som gikk fra høyfjellet og ned til lavlandet som utgangspunkt for å tiltrekke seg syklistene. Sykkelturisme hadde vist seg å gi store inntekter til gårdbrukerne langs Rallarveien, og dette var noe de mente burde kunne kopieres også øst for vannskillet. Dalen var preget av små og middels store bruk, og siden den strekker seg fra høyfjellet og ned til lavlandet, er topografien variert.

Produsentene tok kontakt med regionen og bad om å få satt i gang en prosess der man så på hva som trengtes for å tilrettelegge for aktiviteten. Veimyndighetene ble her trukket inn for å se på hvordan man kunne tilrettelegge for sykling langs gamleveien, samtidig som ruten krysset elven på de riktige stedene hvor forholdene lå best til rette i forhold til opplevelser, overnatting og bespisning. Skilting og kartlegging var avgjørende. Samtidig fikk gårdbrukerne og andre aktuelle i dalføret sammen i et nettverk, der de diskuterte hvordan forholdene best kunne legges til rette, og hva de kunne tilby.

Planleggingen og utviklingen av sykkelstien ble finansiert over veimidler. Nettverksarbeidet mellom aktørene i dalen og markedsundersøkelser ble finansiert over næringsfondet. Det samme ble markedsføringen av sykkelruten da planene var klare. Investeringer som de involverte gårdsbrukene gjennomførte for å kunne ta mot turistene ble finansiert av BU-midler. Samtidig er alle de andre gårdsbrukene i dalen indirekte involvert, gjennom at de

mottar miljømidler og kulturlandskapsmidler, fordi de som motytelse sørger for at kulturlandskapet samt egen gård viser seg fra sin beste side. De setter blant annet opp noen hesjer langs veiene, og rundballer ligger ikke synlig. Hensikten er at disse gårdsbrukene også skal bygge opp rundt satsningen på turisme i dalføret.

Etter noen år hadde 25 av gårdsbrukene langs sykkelruten minst halvparten av inntektene sine fra aktivitetene som foregikk i sykkelsesongen.

### 5.2.3 Perifere bruk, ekstensiv miljøgodeproduksjon

#### **Ekstensiv miljøgodeproduksjon kombinert med grønn omsorg**

Regionstyret i Region Nord har lenge sett med bekymring på utviklingen i de indre områdene i Nordland, hvor mange gårdsbruk legges ned og det er få alternative inntektskilder utenom gården sitt ressursgrunnlag. På mange bruk blir driften lagt ned og areal går ut av drift eller blir marginalt, med den følge at skog og kratt okkuperer tidligere kulturlandskap. Denne naturlige tilveksten av skog og kratt blir i ansett å være et problem og stor utfordring for regionen, fordi det gir ringvirkninger langt utover landbruket som næring. Disse ringvirkningene gir både konsekvenser for biotoper og det biologiske mangfoldet, men også for den utmarksbaserte reiselivsnæringen, som riktig nok ikke er så omfattende i området.

En av utfordringene er å skape alternative arbeidsplasser i tillegg til gårdsdriften, som ikke er veldig lønnsom. Det settes i gang to initiativer i området, den ene er å utvikle oppgaver for gårdbrukerne tilknyttet ivaretagelse av kulturlandskapet og utbygging av utmarksnæringene. I tillegg til enkeltbruksstøtten, mottar gårdbrukerne miljøstøtte mot at de bidrar til å holde kratt og småskog nede ved å sørge for at områdene beites systematisk, samt å sette ut fisk i vann i nært samarbeid med miljøetaten i kommunen.

Det andre initiativet tar utgangspunkt i at to av brukene på stedet allerede har engasjert seg i grønn omsorg og vært fosterhjem i perioder. Da Region Nord beslutter å opprette en barnevernsinstitusjon med forsterkede fosterhjem i tilknytning, bestemmer de seg for å legge den i området. Interesserte gårdbrukere får informasjon om hva institusjonen skal jobbe med, og hva fosterhjemsoppgaven går ut på. 10 familier melder seg og mottar opplæring og oppfølging. De barna som har størst problemer bor på institusjonen, og blir flyttet over til fosterhjem når forholdene ligger til rette. En følge av aktiviteten er at skolen ikke må legges ned, og de nye barna i bygda deltar i fritidsaktiviteter og friluftsliv. Omsorgsaktiviteten sprer seg også til nabobygdene, og det blir også vanlig at mange av brukene er besøkshjem for familier i regionen som trenger avlastning i helger og ferier.

Investeringer som gårdsbrukene må legge i å tilrettelegge boligene, blir dekket av helse og sosialetaten, og lønn for å være fosterhjem dekkes etter ordinære satser for forsterkede fosterhjem.

### 5.2.4 Samordning og nærhet

Vi har nå sett eksempler på hvordan samordning av ulike virkemidler kan benyttes for å støtte opp om landbruksbaserte aktiviteter. I eksemplene er denne samordningen mulig gjort fordi planlegging og virkemidler er til rådighet på et nivå som er tilstrekkelig nært de det gjelder. I Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) er oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene trukket opp (KRD, 2002). Der presiseres det at lokale og regionale folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn, og at staten bør ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver. Landbrukspolitikken, slik den er utformet i dag, er i hovedsak bygd på at virkemidlene er de samme over hele landet, men med ulike støttesatser i de ulike delene av landet. Dette rettferdiggjør arbeidsdelingen som ligger til grunn for at fylkesmennene sitter på ansvaret for svært mye av landbruksforvaltningen. Utfordringene i landbruket, slik de er beskrevet over, tilsier at virkemidlene kan være langt mer effektfulle og målrettede dersom frihetsgraden økes og beslutningene tas nært. Hvor mye av virkemidlene både innenfor landbruket og fra andre sektorer som kan legges til en nytt regionalt nivå, vil nødvendigvis avhenge av størrelsen på regionene. Det er her en avveining mellom at enhetene ikke bør bli for små i forhold til det apparatet som skal bygges opp, samtidig som nærheten ikke bør gå tapt.

Endringene i landbrukspolitikken som ble diskutert i kapittel 4, og som er eksemplifisert over, kan gi nye virkemidler til det regionale nivået som kan gi vitalitet til landbrukspolitikken på den ene siden, men som også kan ha avgjørende betydning for utviklingen av distrikts- og regionalpolitikken for øvrig. St.meld. nr. 19 (2001-2002) viser til at erfaringer fra frifylkeforsøkene i Nordland og Aust-Agder i perioden 1991-1994, som dreide seg om desentralisering av virkemidler innefor feltene næring, landbruk, fiskeri med mer, kunne vise til vesentlig bedre resultat enn andre fylker. Frifylkene var blant de beste til å nå nasjonale mål knyttet til forhold som nyskaping og støtte til konkurranseutsatte næringer. Fylkene ble også mer interessante for samarbeidspartnere for andre etater når de selv fikk mulighet til å prioritere bruken av midler. Stortingsmeldingen viser også til at desentralisering og delegering av ansvar og myndighet skaper større handlingsrom for å utnytte regionens samlede ressurser (KRD, 2002). De endringene vi har foreslått over er av større rekkevidde enn frifylkeforsøkene, og vi mener at dette kan gi ytterligere muligheter for politikere på regionalt nivå til å kunne samordne ulike virkemidler for å styrke både landbruk og næringsliv i sine respektive regioner.

## 5.3 Sammenfatning

Innledningsvis trakk vi opp problemstillingene som skulle drøftes i denne rapporten. Vi har belyst hvilke nasjonale og internasjonale utfordringer som landbruket og landbrukspolitikken står overfor. I dagens situasjon er landbruket under press, og strukturrasjonaliseringen og avgangen av bruk er betydelig. En ny WTO-avtale vil, når den kommer, stille krav til

omlegging av innretningen av virkemidlene som brukes i Norge. I tillegg til et svekket grensevern, vil spesielt virkemidlene som er klassifiserte som gule og blå være under press. Vi har også vist hvordan EU har foregrepet en ny avtale, og innrettet sin virkemiddelbruk etter det de mener vil kunne være lovlig også i framtiden. Spesielt interessant i den sammenhengen er omleggingen av direktetilskuddene, fra areal- og dyrestøtte til enkeltbruksstøtte. Også den økte satsningen på BU-midler er her interessant.

Vårt oppdrag har vært å diskutere hvilke virkemidler i landbrukspolitikken som kan desentraliseres. I arbeidet med rapporten er det forutsatt at landbrukspolitikken fortsatt vil være et nasjonalt ansvar, hvor Stortinget legger rammene for politikken, men hvor det skal være en høy grad av regional frihet til å foreta prioriteringer. Vi har i kapittel 4 gått gjennom virkemidlene og konkludert med at de fleste ordningene kan overføres. Vi har også her foreslått noen endringer i selve ordningene, som vil åpne for muligheten til økt regional innflytelse på bruken og innretningen av virkemidlene. Dette gjelder først og fremst forslaget om å innrette dagens areal- og dyrestøtte til enkeltbruksstøtte.

Vi har imidlertid lagt vekt på at markedsordningene fortsatt bør ligge til nasjonalt nivå. Dette er viktig for å sikre at man har en markedsbalanse. De øvrige ordningene kan legges til regionalt nivå. Noen av ordningene innenfor markedsordningene er med og bidrar til å hindre sentralisering av produksjonen, spesielt gjelder dette kvotesystemet for melk. Videre har vi forutsatt at det ikke skal være vesentlige endringer i avtalesystemet mellom faglagene og staten. Det er imidlertid viktig at faglagene bygger opp systemer regionalt, som kan delta i utformingen av landbrukspolitikken ute i regionene, innenfor de retningslinjer som er trukket opp i den nasjonale avtalen.

Vi har også hatt i oppdrag å se på hvilke ordninger som kan overføres til regionene, og hvilke som det er viktige grunner til at fortsatt bør ligge på nasjonalt nivå. Etter vår mening er det ikke sterke grunner til at andre ordninger enn markedsordningene bør ligge nasjonalt. Når det bygges opp administrative apparater i regionene, vil det dessuten være slik at forvaltningen av så mange ordninger som mulig med fordel kan samles der. For at regionene skal kunne trekke full nytte av ordningene til å drive en mer differensiert landbrukspolitikk enn i dag, er det også viktig å sikre at det er stor frihetsgrad med hensyn til å hvordan virkemidlene brukes. Det vil her være en avveining mellom nasjonale behov og regionenes frihet. Vi mener det er viktig at det knyttes nasjonale retningslinjer og minstekrav til ordningene, mens regionene kan vinkle de samme tilskuddene inn noe ulikt ut fra ulike behov og utviklingsstrategier.

Det er viktig at det også skjer en økt satsning på næringsnøytrale midler og tiltak, slik at også aktiviteter som ikke er landbruksbasert, kan inngå i planene til det beste for utviklingen av bygder og tettsteder. Landbrukets BU-midler og næringsnøytrale fond kan understøtte hverandre i helhetlige satsninger lokalt.

Vi har vist til at vi allerede i dag har et landbruk som søker ulike strategier for å sikre brukenes inntekter. Landbruket og de forskjellige geografiske områdene stiller ulikt i utgangspunktet, mens politikken i dag i stor grad er den samme uavhengig av hvilken inntektsstrategi bruket fører og hvilken del av landet det dreier seg om. Vi har vist hvordan sektortenkning kan bli avløst av helhetstenkning på et regionalt nivå med større lokal kunnskap, kombinert med at det regionale forvaltningsnivået besitter virkemidler som gjør de til et interessant organ for samarbeid og partnerskap. Hensikten med å utvide frihetsgraden regionalt i innretningen av virkemidlene, er å sikre bedre treffsikkerhet i forhold til de ulike strategiene som føres innen landbruket. Samtidig har vi vist hvordan samordning av ulike sektorer kan bidra til å styrke regionenes samlede ressurser og handlingsrom. Regionplanene blir viktige virkemidler for å identifisere og samordne ressursbruken i forhold til de ulike områdenes særtrekk og fortrinn.







# Litteratur

- Barlindhaug, J. (2006): *Hovedutfordringene ved den varslede regionalreformen med særlig vekt på å styrke det regionale forvaltningsnivå*. Innledning workshop 30.8.2006. Oslo.
- Brunstad, R. J. og Gaasland, I. (2006). *WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra? Samfunnsøkonomisk debatt SØD-03/06*. Norges Handelshøyskole, Bergen.
- Dånmark, G. (2006): *Hvilke hovedutfordringer står norsk landbruks- og bygdeutviklingspolitikk overfor ved endrede rammebetingelser som følge av en eventuell WTO avtale*. Innledning workshop 23.8.2006. Oslo.
- EU. Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations.
- EU. Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).
- Forbod M. et al. (2005). *Hvordan arbeider kommunene i forhold til landbruk? Noen resultater og inntrykk på bakgrunn av kommunereformen i landbruket*. Norsk Senter for Bygdeforskning, Trondheim.
- Kommunal og regionaldepartementet (2001a). *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. St.meld. nr. 31 (2000-2001) Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.
- Kommunal og regionaldepartementet (2001b). *Om distrikts- og regionalpolitikken*. St.meld. nr. 34 (2000-2001) Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.
- Landbruks- og matdepartement (2005). *St.prp.nr.1. 2005-2006, utgiftskapittel 1100 – 1161*. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.
- Landbruks- og matdepartement (1992). *Hovedavtalen for jordbruket, 17. februar 1992*. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.
- Landbruks- og matdepartement (1999:a). *Fylkesmannens landbruksavdeling. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1999-2000)*. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.
- Landbruks- og matdepartement (1999:b). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. St.meld. nr. 19 (1999-2000). Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet (2006:a) *Jordbruksavtalen 2006/2007*. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.
- Landbruks- og matdepartement (2003). *M-6/2003, Bestemmelser om overføring av myndighet og forskrift om saksbehandling mv. i kommunen etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven*. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltningen, Oslo.

- Landbruks- og matdepartement (2006:b). *Fylkesmannens landbruksavdeling*. (Lokalisert september 2006: <http://www.dep.no/lmd/norsk/dep/org/etater/020011-990030/dok-bn.html>)
- Lømo, A. og T. Tuft (2003): *Ulike støtteordninger i WTO og handel med landbruksvarer*. Rapport 4-2002. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.
- Norsk Landbrukssamvirke (2006): *Aktuelle tall 2006*. Norsk Landbrukssamvirke. Oslo.
- Norges offentlige utredninger, NOU (2004:19). *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Statens Forvaltningstjeneste.
- Regionråd for Nord-Gudbrandsdal (2004). *Årsrapport 2004*. (Lokalisert september 2006: [http://www.run.no/media/filer/1/Arssrapport\\_for\\_2004.doc](http://www.run.no/media/filer/1/Arssrapport_for_2004.doc))
- Statsministerens kontor (2005). *Soria Moria-erklæringen*. (Lokalisert september 2006: [http://odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/om\\_regjeringen/001001-990342/hov001-bn.html](http://odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/om_regjeringen/001001-990342/hov001-bn.html))
- Statens landbruksforvaltning (2006:a). *Tildelingsbrev til fylkesmannen 2006*. (Lokalisert september 2006: <http://www.slf.dep.no/iKnowBase/Content/4825/Tildelingsbrev-SLF-FM%202006.pdf>)
- Statens landbruksforvaltning (2006:b). *Spesielle miljøtiltak i jordbruket – SMIL*. (Lokalisert september 2006: [http://www.slf.dep.no/portal/page?\\_pageid=53,452046&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_d\\_i=-121&p\\_d\\_c=&p\\_d\\_v=1628&p\\_d\\_i=-221&p\\_d\\_c=&p\\_d\\_v=1628](http://www.slf.dep.no/portal/page?_pageid=53,452046&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=1628&p_d_i=-221&p_d_c=&p_d_v=1628))
- Statistisk sentralbyrå (2006). *Bondens kontroversielle inntektsgrunnlag. Samfunnsspeilet nr. 1 2006*. SSB, Oslo.
- Strøm, B. et al. (2006): *EUs landbrukspolitikk: Dagens politikk og sentrale utviklingstrekk. Rapport 2-2006*. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.
- Svardal, S (2006): *Hvilke forutsetninger, muligheter og konsekvenser har en regionalisering av landbrukspolitikken for de nasjonale målsettingene for norsk landbruk og distriktsutvikling?* Innledning workshop 6.9.2006. Oslo.
- Søyland (red.) (2002). *FOLA 2002: Landbrukspolitikk - forenkling og målretting*. NILF-rapport 2002:1, Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Vederhus, A. (2006). *Søkelys på landbrukspolitikken i EU*. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Øistad, K. (2006): *Hvilke hovedutfordringer står norsk landbruks- og bygdeutviklingspolitikk overfor ved endrede rammebetingelser som følge av en WTO. Kan vi lære noe av EU?*. Innledning workshop 23.8.2006. Oslo.