

Juridiske virkemidler

Åge Klepp, statsviter
ved Landbrukets Utredningskontor.

Adresseavisen den 26. oktober 2005

En ny WTO-avtale er ventet å gi landbruket store utfordringer. GATT-avtalen i 1994 var heller ikke uproblematisk, men andre forhold har også betydd mye for de strukturendringene vi har sett i landbruksnæringene de siste ti årene. Myndighetenes grep innenfor det juridiske virkemiddel- apparatet er et viktig element til å forklare hvorfor vi har det landbruket vi har i dag.

Sammenligner en hvor stort jordbruksareal som var i drift i 1994 med det i 2005, ser en bare små forskjeller. Ulikhetene blir imidlertid store når en ser på antall gårdbrukere. Her har det skjedd en kraftig reduksjon. Vi har fått færre og større bruk. Dette er en utvikling myndighetene har lagt til rette for og hilst velkommen. Myndighetenes beveggrunner til en slik politikk har nok vært flere, men ønske om et mer kostnadseffektivt jordbruk og billigere mat er trolig blant de viktigste.

Landbrukspolitikken i Norge har vært tuftet på familiebruket. Inntekten til familiebruket skulle sikres gjennom stabile priser i markedet og offentlig overføringer. Mye av landbrukspolitikken er fortsatt lagt opp rundt familiebruket, men endringer i virkemiddelbruken har utfordret den ubestridte statusen til familiebruket. Dette skyldes ikke minst de endringene myndighetene har gjort i de juridiske virkemidlene. Særs viktig i denne sammenhengen er de grepene som er gjort med konsesjonsgrenser, kvoter og dyrevernforskrifter.

Kontroll av volumet i primærproduksjonen har vært et sentralt element i landbrukspolitikken. Konsesjonsgrenser og kvoter ved siden av markedsregulering og målprissystemet har vært sentrale virkemidler for å oppnå stabilitet i volumproduksjonen og derigjennom også stabile priser i sluttmarkedet. Konsesjonsgrenser har vært benyttet innen svin- og fjørfeproduksjon, og disse grensene har til enhver tid gitt rammer for hvor mye hver enkelt kan produsere. Myndighetene doblet konsesjonene i 1995 og økte dem ytterligere med 50 prosent i 2003. Dette er en av årsakene til at blant annet antallet svineprodusenter i dag er to tredeler av hva det var i 1994.

Økningen av konsesjonsgrensene for de kraftfôrkrevende produksjonene og dets følger, var en tilsiktet politikk fra myndighetene. Det samme må sies om trekket med å åpne for salg og økningen av taket på melkekvote i denne perioden. I 1997 ble det åpnet for kjøp og salg av melkekvote. De første årene sto staten for all omfordeling av kvote. Det staten solgte ut igjen, solgte de til fast pris.

I 2002 ble det bestemt at 30 prosent av kvotesalget skulle skje i det private markedet. Dette er i dag økt til 60 prosent. Taket for hvor stor kvote det er lov å kjøpe seg opp til, er også økt betraktelig i løpet av disse årene. Kvote-taket er hevet fra 170 000 til 400 000 liter for dem som driver kumelkproduksjon. For samdrifter opereres det i dag med en maksimumskvote på 750 000 liter.

Selv om vekstraten for melkeprodusentene avhenger av antall liter som blir meldt inn for salg, er det ingen tvil om at regelverket her legger opp til en bruksstruktur som ligger langt unna den vi har i dag. For selv om over 10 000 melkebønder har kastet inn håndkleet siden 1994, er gjennomsnittsstørrelsen på besetningene 16 kyr per 2005. Med å heve kvotetaket såpass mye har imidlertid myndighetene lagt til rette for en formidabel strukturendring innenfor melkeproduksjonen. Erfaringene fra de kraftfôrkrevende produksjonene tyder i alle fall på at mange gårdbrukere vil benytte det nye handlingsrommet.

Dyrevelferd og god dyrehelse har vært fremmet som et av de viktigste konkurransefortrinnene til norsk landbruk. Men det koster å ligge i front på dette området. Husdyrproduksjonene har blitt pålagt tiltak gjennom ulike dyrevernforskrifter. Forskriftene for hold av svin, fjørfe og storfe er blant de viktigste. Innholdet i disse tilsier store oppgraderinger i bygningsmassen til mange bønder. Selv om det er gitt overgangsordninger slik at bøndene skal få tid til å komme de mest kostnadskrevene og største kravene i møte, er det ingen tvil om at de investeringene som kreves fører til at mange bønder velger å stenge fjøsdøren for godt.

Norsk landbruk har ikke stått stille i de ti siste årene. Her har det vært en sterk strukturendring. Myndighetene har gitt føringer for denne utviklingen. Heving av konsesjonsgrenser og kvoter har vært sentrale ledd i denne politikken. Det er en viss treghet i systemet, som gjør at vi ennå ikke har sett alle utslagene av de vedtatte økningene i konsesjonsgrenser og kvoter. Mange bønder velger å produsere inntil investeringer tvinger seg frem. Av de bøndene som bestemmer seg for å investere millionbeløp i nye driftsbygninger, vil mange av dem ønske å utnytte det handlingsrommet myndighetene har gitt for produksjonsvolum. Etableringen av purkninger og fremveksten av stadig flere melkesamdrifter er to måter å gripe dette nye handlingsrommet på. Således vil utviklingen av norsk landbruk gå i retning av større bruk, og det tradisjonell familiebruket vil få stadig sterkere konkurranse fra andre driftsformer.

Det er til dels stor uenighet både mellom og innad i de ulike blokkene som i disse dager forhandler om en ny WTO-avtale, og det synes usikkert om de kommer til enighet før jul. Per dags dato vet vi heller ikke innholdet av WTO-avtalen. Den norske regjeringen arbeider for en avtale, der også interessene til nettoimportører av matvarer blir ivaretatt. De store eksportørlandene vil derimot ha en avtale som i langt større grad legger opp til frihandel med matvarer.

Hvor mye Norge og dets alliansepartnere får gjennomslag i WTO-forhandlingene, vil ha mye å si for bøndene og deres fremtid. Det som allerede synes rimelig klart ut fra posisjoner og forhandlingsmandater, er at en kommende WTO-avtale vil legge store føringer for utformingen av norsk landbrukspolitik. Mye tyder derfor på at de endringene en har sett i norsk landbruk de siste ti årene, kun vil være å betrakte som en mild forsmak på hva gårdbrukerne har i vente den dagen en ny WTO-avtale er klar.