

En reguleringshistorisk skisse av jordbrukssektoren, 1970-2000

av

Harald Espeli

En rapport fra Senter for samvirkeforskning

Forskningsrapport 4/2002

Handelshøyskolen BI
Institutt for innovasjon og økonomisk organisering
Senter for samvirkeforskning

Harald Espeli:
En reguleringshistorisk skisse av jordbrukssektoren, 1970-2000

© Harald Espeli
2002

Forskningsrapport 4/2002
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
URL: www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Juul Møller Bøker
Tlf: 67 55 74 51
Faks: 67 55 74 50
Mail: jmbok@online.no

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og forord	5
1. Innledning	7
2. Omsetningen av landbrukseiendommer.....	11
2.1. Tendenser til reguleringssvikt.....	14
3. Investeringsstøtte: Et sentralt reguleringsverktøy på vei ut.....	21
4. Direkte produksjonsregulering på det enkelte gårdsbruk	22
5. Jordbruksproduktene importvern	25
6. Importvernet for industrielt bearbejdede jordbruksvarer (RÅK).....	28
7. Reguleringsregimer ennenfor førstehåndsomsetningen.....	30
7.1. Melkesektoren: Fra monopol til konkurranse?	32
7.2. Grøntsektoren og Gartnerhallens sammenbrudd	38
7.3. Storfekjøtt og flesek, et stabilt reguleringsregime.....	39
7.4. Gradvis liberalisering av kornomsetningen fra 1995.....	40
8. Reguleringer på foredlingsleddet.....	41
9. Økonomenes rolle	42
10. Skogbruket som kontrast	45
11. Konkluderende merknader.....	47
12. Kilder	51
13. Litteratur	51

Sammendrag og forord

Denne rapporten tar for seg utviklingen av den norske jordbrukssektorens ulike reguleringsregimer de siste 30 år. Utfra en historiefaglig synsvinkel beskrives og analyserer reguleringene innenfor en rekke delmarkeder av betydning for sektoren. Behandlingen spenner fra reguleringen av omsetningen av landbrukseiendommer til industriell foredling av jordbruksvarer. Utgangspunktet for studien er jordbrukssektorens relative regulatoriske stabilitet og grunnleggende evne til å motstå krav om mer konkurranse og bruk av markedskonforme reguleringsprinsipper i en nyliberal tid preget av Chicago-skolens forståelsesramme.

Studiene viser at selv om bare enkelte av reguleringsregimene innenfor jordbrukssektoren har blitt grunnleggende endret, har det skjedd mange og til dels betydelig regulative endringer på de fleste områder. Endringene har variert over tid og går ikke entydig i en markedsliberal retning.

Denne rapporten utgjør den historiske delen av forskningsprosjektet "Norsk jordbruksvaresektor: Strategi og forretningsutvikling mot år 2010" ledet av førsteamanuensis Per Ingvar Olsen, Institutt for innovasjon og økonomisk organisering. Prosjektet er finansiert av Norsk Landbrukssamvirke. Arbeidet med rapporten utgjør omkring 2,5 månedsverk. Fremstillingen forsøker å være ajour frem til sommeren 2001. Forfatteren takker for presise merknader og korreksjoner fra Agnar Hegrenes, NILF, samt kommentarer fra Per Ingvar Olsen og Lars Thue ved Handelshøyskolen BI.

Sandvika, 18.januar 2002
Harald Espeli

Stikkord: jordbruk, regulering, historie, landbrukspolitikk

1. Innledning

Ved inngangen til et nytt årtusen er jordbrukssektoren i Norge fortsatt preget av forhandlingsøkonomiske institusjoner og regulatoriske løsninger som for en stor del ble etablert mellom 1930 og 1950. Det gjelder særlig første-håndsomsetningen, men også foredlingsleddet. Jordbrukssektorens relative regulatoriske stabilitet og grunnleggende evne til å motstå krav om mer konkurranse og bruk av markedskonforme reguleringsprinsipper er slående i en nyliberal tid. Det gjelder både sammenlignet med jordbrukssektoren i andre europeiske land og med de fleste andre økonomiske sektorer i Norge hvor det offentlige ikke er både regulator, tilnærmet eiere og produsent slik som i helsesektoren.¹

Selv om bare enkelte av reguleringsregimene innenfor jordbrukssektoren har blitt grunnleggende endret, viser dette arbeidet at det har skjedd mange og til dels betydelig regulative endringer på de fleste områder. Endringenes retning har variert over tid og er ikke entydig. Omsetningen av korn representerer det klareste eksempel på at et reguleringsregime med basis i det statlige kornmonopolet fra første verdenskrig og 1920-tallet har blitt kvalitativt endret og i en markedsliberal retning. Liberaliseringen er imidlertid begrenset. Reguleringsregimet innenfor kjøttsektoren siden 1946 er på mange måter det regulative forbilde.

Målet med dette arbeidet er todelt. For det første å skissere hovedtrekk i og endringer av jordbrukssektorens reguleringsregimer i perioden 1970-2000, men med enkelte blikk lenger tilbake. Derest å forklare de endringer og den stabilitet som kan observeres.

Et reguleringsregime kan forstås som de lover, regler og virkelighetsoppfatninger som bidrar til å påvirke og styre økonomiske aktørers adferd samt beslutningsprosedyrene blant reguleringsmyndighetene innenfor et nærmere avgrenset område. Det kan omfatte både private og statlige reguleringsaktører. Det gir liten mening å snakke om *ett* reguleringsregime slik som for eksempel i telesektoren og elkraftsektoren. De er preget av en

¹ Det nærmeste man kommer en parallell er kanskje den private apotekdriften hvor myndighetene frem til våren 2001 fastsatte antallet apotek og i stor grad også medisinerprisene. Dette var en mye strengere og mer rigorøs regulering enn i mesteparten av jordbrukssektoren med unntak av melkeprodusentenes kvoteregulering fra 1983. Med unntak av odelsretten var reguleringsregimet for omsetningen av medisiner dessuten mye eldre enn i jordbrukssektoren, jf. (Johannessen og Skeie 1995).

overordnet lov og en sentral reguleringsmyndighet.² Innenfor den utvidede forståelsen av jordbrukssektoren som legges til grunn her er lovgrunnlag og reguleringsmyndighet langt mer komplekst. Reguleringsregimene innenfor de forskjellige områdene har ulike begrunnelser, mål, institusjonell oppbygging, logikk og grad av stivhengighet.³

Reguleringen av førstehåndsomsetningen av de fleste jordbruksvarer utenom korn, var for eksempel i stor grad delegert til Omsetningsrådet med hjemmel i Omsetningsloven fra 1930. Omsetningsrådet var og er et offentlig, korporativt sammensatt, organ hvor landbruksinteressene i utgangspunktet har flertall. Min gjennomgang vil spenne fra reguleringene av omsetningen av landbrukseiendommer til konkurransereguleringene innenfor den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, herunder importvernet.

Et av grunnlagene for det nyliberale skiftet, som økonomifaglig manifesterte seg i Chicago-skolens gjennombrudd ikke minst innenfor regulerings-teorien,⁴ var en ny erkjennelse av politisk "overload".⁵ Politikerne hadde hatt en overdreven tro effekten av detaljreguleringer. Det politiske, administrative og regulatoriske fokus var ikke rettet mot markedets struktur- og funksjonsmåte, men mot dets effekter slik som prisene. Detaljprisreguleringer hadde likevel begrenset effekt på inflasjonen. Dette bidro til å skape en stadig mer utbredt forestilling om offentlig styringssvikt. Langvarige detaljreguleringer innebar også en fare for reguleringsorganet identifiserte seg for sterkt med de regulerte.⁶ Samtidig gjorde informasjonsskjevheter i den regulertes favør effektiv kontroll umulig for regulanten.⁷

² Henholdsvis energiloven av 1990 og teleloven av 1995 og Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE) og Post- og teletilsynet (PTT), jf. (Vislie 1992) og (Bing et al. 2001).

³ (Pierson 2000)

⁴ Sentrale arbeider er her (Bailey and W.J.Baumol 1984), (Baumol, Panzar, and Willig 1982) og (Posner 1976). Andre sentrale representanter for Chicago-skolen er Ronald H. Coase, Milton Friedman, Sam Pelzman og Gary Becker. Oliver Williamson, f.eks. (Williamson 1975), (Williamson 1983) må også betraktes som en sentral representant for den nye økonomifaglige retningen selv om han aldri arbeidet i Chicago.

⁵ F.eks. (Rose 1980)

⁶ Jf. teorien om capture, f.eks. (Levine and Forrence 1990). Et tidlig og svært innflytelsesrikt arbeid innenfor capture perspektivet fra en sentral representant for Chicago-skolen er (Stigler 1971). For indikasjoner på capture i Norge, se (Espeli 1993): 113 ff., 151-152.

⁷ Sandmo og Hagen 1992): 41 ff. Det er vel likevel normalt å gå for langt å snakke om spillet mellom "de informertes handlinger og de uinformertes oppfatninger", jf. (Nilssen 2001), i denne sammenheng.

Chicago-skolen representerte en intim kobling mellom jus og økonomi og dreide det regulatoriske fokus mot økonomisk effektivitet.⁸ I Norge nedfelte denne tankegangen seg blant annet i konkurranseloven av 1993. Dens formål er ”å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for *virksom konkurranse*”⁹, som er det konkurransepolitiske nøkkelbegrepet i Norge. Markedets struktur og funksjonsmåte fikk en mye større vekt en tidligere. Regulering med sikte på potensiell konkurranse, som avvikling av private og offentlige konkurransereguleringer og etableringsbarrierer, ble eksempelvis viktigere enn faktisk konkurranse målt i antall uavhengige markedsaktører. Dynamisk effektivitet ble også viktigere enn statisk effektivitet.

Skillet mellom konkurransepolitiske og andre former for regulering er flytende. Politiske, økonomiske og regulatoriske konjunkturer vil sammen med forvaltningsmessige og rettslige tradisjoner påvirke og styre den konkrete grensedragningen. Et viktig element i det nyliberale skiftet er at det regulatoriske skillet mellom konkurranseregulering og mer sektorpreget regulering ble flyttet i førstnevntes favør.¹⁰ Når det gjelder reguleringer av ikke-økonomisk karakter som får handelspolitiske konsekvenser, finnes det ulike nasjonale interesser og forskjellige rettslige tradisjoner. Det har for eksempel manifestert seg i striden mellom USA og EU om handelen med hormonbehandlet kjøtt siden 1980-tallet.¹¹

Reguleringer knyttet til dyre- og plantehelse, konsumentenes matvaretrygghet (food safety) og andre miljømessige eller tekniske reguleringsformer vil alltid ha økonomiske konsekvenser. En beskrivelse og analyse av virkningene av disse reguleringsformene vil sprengt alle rammer for dette arbeidet.¹² Det bør likevel påpekes at konkurranseregulering med sikte på mest mulig åpne markeder i praksis som regel vil forsterke problemer knyttet til plante, dyre- og menneskehelse. Spredningen av kugalskapssykdommen fra Storbritannia til de fleste vest-europeiske land i løpet av de siste årene er et eksempel på dette. Denne sykdommen har drevet frem en ny og langtgående fokusering på matvaretrygghet hvor moderne konkurranseregulering ikke har noen plass. Chicago-skolens økonomer har ikke vært opptatt av

⁸ (Ryssdal 1995): 78-80.

⁹ Jf. (Evensen 1999): 87-91, (Purasjoki and Virtanen 1995), (Kolstad 1998): 43 ff..

¹⁰ Se (Fehr et al. 1998) for et klart eksempel på dette i den norske debatten.

¹¹ (Veggeland 2001): 25 ff. Se også (Veggeland 2000a) og (Veggeland 2001).

¹² Lite tyder på at en gjennomgang av disse reguleringsformene ville endret vår grunnleggende forståelsen av reguleringen av sektoren. Her bør vi trolig ta et forbehold for veterinæravtalen med EU. Den innebærer at EUs veterinærbestemmelser er gjeldende rett i Norge fra 2001.

denne type problemer og lite interessert i sektorer hvor denne type problemer er mest aktuelle.

Vi vil konsentrere oss om økonomiske og konkurransepolitiske reguleringsformer uavhengig av om det var konkurransemyndighetene eller andre aktører har forvaltet reguleringsmyndigheten. Vi begynner med eiendomsmarkedet før vi går over til primærproduksjonen, førstehåndsomsetning og foredlingsindustrien – selv om de faktiske reguleringene ikke nødvendigvis følger slike analytiske skiller. Fremstillingen bygger på eksisterende litteratur, sentrale policy-dokumenter og spredte arkivsøk.¹³

¹³ Jf. oversikten over kilder og litteratur. Prosjektets ressursrammer innebærer at konsulterte kilder og litteratur ikke har den ønskede bredde og dybde.

2. Omsetningen av landbrukseiendommer

Reguleringen av omsetningen av landbrukseiendommer¹⁴ har gjennomgått store endringer siden 1970. Målet har vært å forhindre utviklingen av et fungerende marked. Lovendringene i 1974, som fant sted i god tid før inntektsopptappingen for jordbruket var aktuell politikk, tok blant annet sikte på at prisfastsettelsen i enda mindre grad enn tidligere skulle reflektere prisnivået i et mer normalt marked.¹⁵ Man har lyktes på dette punkt.¹⁶ Eiendomsomsetningen har i hele perioden i det alt vesentlig fortsatt foregått innenfor den nærmeste familie, anslagsvis 90 prosent.¹⁷ Omsetningen har i hovedsak blitt regulert av odels- og åsetesretten og i mindre grad av konsesjonsloven av 1974. Formålet med Odelsretten - som har grunnlovsbeskyttelse (§ 107) - å beholde gården innenfor slekten, har slik sett blitt oppfylt.

Spørsmålet om styringssvikt kan likevel stilles. Reguleringstiltakene har forfulgt konfliktfylte mål. Administrasjonskostnadene ved enkelte reguleringstiltak har vært svært høye samtidig som gevinstene har vært små eller diffuse.

Innføringen av prinsippet om bo- og driveplikt i Odelsloven i 1974 innebar at de offentligrettslige forpliktelsene ved å overta en eiendom i kraft av odelsrett ble vesentlig større enn før.¹⁸ En ny eier med odelsrett måtte personlig bosette seg på eiendommen i løpet av ett år og bo og drive den i fem år. I motsatt fall måtte eieren søke om utsettelse eller fritak. Driveplikten innebar at eieren var økonomisk og faglig ansvarlig, men han kunne leie hjelp til å utføre arbeidet. I 1974 ble også odelskretsen, som frem til da hadde vært nesten uten grenser, vesentlig innskrenket. Det økte isolert sett mulighetene for at en eiendom ble omsatt i markedet regulert av den nye konsesjonsloven av 1974. Den fikk tilsvarende bestemmelser om bo- og driveplikt.

¹⁴ Herunder rene skogseiendommer.

¹⁵ (Rysstad 2000): 9-12.

¹⁶ (Aanesland og Holm 2000): 49 gir inntrykk av at effekten på prisene har avtatt over tid, men dokumentasjonen som gis for å underbygge dette er svært sparsom.

¹⁷ Såvidt vites finnes det ingen presise data på dette punkt. (Aanesland og Holm 2000): 49 oppgir 80-90 %.

¹⁸ Vi ser her bort fra de mer privatrettslige pliktene knyttet til reglene om odelsløsning. Den innebærer en rett, innenfor bestemte tidsfrister, til å erverve en eiendom med odel fra en annen eier uten odelsrett eller en som ligger lenger ut i odelsrekkefølgen enn odelsløseren. Også her ble pliktene vesentlig skjerpet til 10 års bo- og driveplikt for odelsløseren.

Konsesjonsloven representerte en vesentlig mer ambisiøs styringsambisjon enn tidligere. Med unntak av Høyre var det i 1974 bred enighet om at lovens formål: Å ”oppnå .. slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet” og ”å sikre en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling” av fast eiendom. Omsetning av næringstomter og bebygd eiendom med tomter større enn fem dekar ble også konsesjonspliktig. Konsesjon skulle nektes hvis ”erhververen” først og fremst tok sikte kapitalplassering eller kortsiktig gevinst.¹⁹

Arbeiderparti-regjeringen utformet særskilte prisforskrifter som skulle legges til grunn ved konsesjonsbehandlingen. Forskriftene kan betraktes som et integrert ledd i de nesten kontinuerlige og altomfattende prisreguleringene som preget 1970-tallet. Forskriftene vakte imidlertid langt større politisk strid enn de generelle prisreguleringene fordi de var knyttet til ekspropriasjonserstatningsloven av 1973. Sammen med mesteparten av de øvrige statlige prisreguleringene ble også disse forskriftene avvirket av den første Willoch-regjeringen (1981-83). Ambisjonen om å regulere prisene på store deler av markedet for næringseiendommer utenom landbruket ble relativt kortvarig.²⁰

Prisreguleringen av landbrukseiendommer fortsatte derimot. Den har fått en stadig mer unik status. Med unntak av vannfall, kraftverk²¹ og bergverk har reguleringene av omsetningen av de fleste andre typer fast eiendom blitt avvirket.²² Avviklingen av industrikonsesjonsbestemmelsene og annen diskriminering av utenlandske eiere i forbindelse med EØS-avtalen vakte stor politisk strid og utløste Syse-regjeringens (H, SP, Kr.F) fall i 1990.²³ Willoch-regjeringens opphevelse av prisreguleringen av borettslags-

¹⁹ Jf. konsesjonslovens § 1 og 7. Se ellers (Espeli 1983): 224-287.

²⁰ Pristidende 1974: 727-755, 1982: 179-232 særlig 211-213, (Espeli 1983): 287 ff, (Espeli 1993): 97 ff.

²¹ Den statlige forkjøpsretten til vannfall og kraftverk inneholder ikke spesielle regler for verdifastsettelsen slik som bruksverdien for landsbrukseiendommer.

²² Derimot har husleiereguleringsloven for boliger blitt videreført, det gjelder også den særskilte reguleringen i Oslo og Trondheim innført under okkupasjonen. Også festeavgiftene er underlagt offentlig pris regulering i den nye tomtefestelovens § 15.

²³ Industrikonsesjonslovbestemmelsene ble erstattet av Lov om erverv av næringsvirksomhet som innebærer generell meldeplikt for erverv av mer enn 1/3 av et selskap med over 50 ansatte eller 50 mill.kr. i omsetning. Næringsdepartementet har anledning til å sette vilkår for ervervet eller nekte å godkjenne et erverv hvis ”almenne hensyn taler mot” jf. § 16 og 17. Nektelse har aldri skjedd. Det kan også nevnes at konsesjonsloven av 1974 ikke hadde noen diskriminerende bestemmelsen knyttet til nasjonalitet.

leiligheter på begynnelsen av 1980-tallet var også svært politisk omstridt.²⁴ Inntil de siste årene har det, med unntak av Høyre og Fremskrittspartiet, derimot vært bred politisk støtte bak den statlige prisreguleringen av og forkjøpsretten til konsesjonspliktige landbrukseiendommer.

Intensjonen med bo- og driveplikten var tvetydig. Hovedintensjonen var å sikre aktive bønder eiendomsretten til jordbruksarealene og å påskynde strukturrasjonaliseringen. Odelsretten var en barriere mot målet om mer rasjonelle driftsenheter hvor det var samsvar mellom bruks/driftsmessig- og eiendomsrettslig struktur. Det vil si at andelen jordleie ble mindre. På den annen side tok boplikten, som helt fra starten av var langt mer sentral enn driveplikten, sikte på å opprettholde bosettingen i landbruksdistriktene gjennom at eierne i utgangspunktet skulle bo på sine gårdsbruk. Målkonflikten har blitt kraftig forsterket av landbrukets dynamiske teknologiske utvikling. Den innebærer at behovet for arbeidskraft blir redusert raskt. Landbruksproduksjonen alene gir derfor helt eller delvis økonomisk grunnlag for bosetting på stadig færre gårdsbruk.

Reguleringsambisjonen om eiermessig strukturrasjonalisering kom inn i jordloven av 1955. Den etablerte statlig forkjøpsrett til eiendommer utenom den nærmeste familie.²⁵ Konsesjonsloven skjerpet forkjøpsrettsreglene på viktige punkt. Muligheten til bindende forhåndsuttalelse fra landbruksmyndighetene om eventuell bruk av forkjøpsretten ble opphevet. Verdifastsettelsen skulle ikke, som tidligere, fastsettes etter markedsverdi. Fra 1974 skulle "eiendommens bruksverdi som landbruk" legges til grunn; på samme måte som ved alle konsesjonspliktige overdragelser av slike eiendommer.²⁶

Først i 1980 utformet Landbruksdepartementet konkrete retningslinjer for hvordan bruksverdi prinsippet skulle forstås ved takseringen. Det var påfallende sent i lys av at inntektsopptrappingen hadde startet i 1976. Da hadde regjeringen understreket at opptrappingen ikke måtte føre til økte eiendomspriser. Det var Stortinget enig i.²⁷ Likevel var altså rettstilstanden svært uklar i mer enn fem år. Det resulterte i skarp kritikk fra en av landets fremste eiendomsjurister, professor Torgeir Austenå, i 1978.²⁸

²⁴ Ot.prp.nr.49 1981-82, Pristidende 1985: 527-540, (Gulbrandsen 1983): 182-191.

²⁵ Inntil eierens- eller eierens ektefelles første sidelinje til og med barn av søsken.

²⁶ (Nærstad 1957): 40 ff., (Austenå 1978): 99-141, (Espeli 1983): 225 ff.

²⁷ St.meld.nr.14 1976-77, Innst.S. 293 1976-77

²⁸ (Austenå 1978): 134-141, jf. også, (Espeli 1983): 313-317.

Retningslinjene i 1980 innebar at avkastningsverdien skulle benyttes for jord og skog, mens kostnadsverdien (nedskrevet gjenanskaffelsesverdi) skulle legges til grunn for bygningene. Kapitaliseringsrenten skulle være 7 prosent, slik Finansdepartementet generelt anbefalte som kalkulasjonsrente, men det ble ikke presisert at dette var realrente. Begrunnelsen som ble gitt for den valgte rentesatsen var den måtte ligge mellom et kapitalavkastningskrav og den langsiktige nominelle lånerenten. Det ble understreket at kapitaliseringsrenten måtte endres hvis det skjedde vesentlige endringer i de to nevnte variablene.²⁹

I 1989 ble kapitaliseringsrenten økt til 9 prosent. Begrunnelsen var at den langsiktige lånerenten på statlige lån til landbruket hadde økt vesentlig (til 12 prosent). Dette innebar at myndighetene reduserte prisnivået for konsesjonspliktige eiendomsoverdragelser vesentlig. Samtidig ble retningslinjene for takseringen av små konsesjonspliktige eiendommer med svært liten næringsmessig verdi som landbruk, men desto større verdi som bosted, endret. For slike bruk skulle bostedsverdien tillegges forholdsvis stor vekt.³⁰ Rundskrivet diskuterte ikke rimeligheten eller den regulatoriske realismen i den prismessige todelingen av markedet departementet la opp til. Først i 1997 ble kapitaliseringsrenten redusert til 7 prosent. Reduksjonen var mindre enn fallet i rentenivået skulle tilsi.³¹

2.1. Tendenser til reguleringssvikt

I hvilken grad er målene fra 1974 blitt realisert? I hvilken grad har målene blitt omdefinert underveis og hva skyldtes det? I hvilken grad har politikerne erkjent tendensene til reguleringssvikt og foretatt policy-endringer?

Andelen av jordleie økte fra 15 prosent i 1969 til 25 prosent av det totale jordbruksarealet i 1998. Antallet driftsenheter i jordbruket falt fra 155.000 i 1969 til 71.000 i 1999. Til sammenligning fantes det i 1989 171.700 jord-

²⁹ Landbruksdepartementets rundskriv M-147/80, (Finansdepartementet 1983): 112-113.

³⁰ Landbruksdepartementets rundskriv M-138/89. De nye retningslinjene var begrenset til landbrukseiendommer som du kunne opparbeides odel til, dvs 10 dekar jordbruksareal, eller ikke hadde et så stort jordbruksareal at de var "berettiget til produksjonstillegg". Sistnevnte kriterium var dynamisk. Grensen økte betydelig etter det ble innført såkalt bunnfradrag for utbetaling av produksjonstillegg midt på 1990-tallet.

³¹ Landbruksdepartementets rundskriv M-22/1997. Utfra et reguleringsrettslig synspunkt er det for øvrig diskutabelt at så viktige retningslinjer for konsesjonspraksis har hatt karakter av rundskriv og ikke forskrift. Reglene for saksbehandlingen i konsesjonssaker hadde derimot forskriftskarakter, jf. Lovdatas oversikt over forskrifter til konsesjonsloven

brukseiendommer med eller uten skog mot 182.400 i 1979. Forskjellen mellom antall eiendommer og driftsenheter har økt vesentlig siden 1975.³² Utfra bo- og driveplikten hovedintensjon om felles bruker og eier har resultatet vært en fiasko.³³

Politikerne dro på mange måter konsekvensen av denne utviklingen ved å avvikle den personlige driveplikten i 1995. Fra da av kunne driveplikten oppfylles ved at den nye eieren gjennom en skriftlig avtale leiet bort jordbruksarealet som tilleggsjord til annen landbrukseiendom i minst 10 år.³⁴ Myndighetene forkastet dermed reelt sett den reguleringsmessige ambisjonen om at bruker og eier skulle være samme person. Den ideologiske forestillingen om den selveiende aktive bonde stod imidlertid fortsatt så sterkt at det hverken var mulig å rokke prisreguleringen eller den statlige forkjøpsretten. Sistnevnte falt imidlertid, som vi kommer tilbake til, under full parlamentarisk enighet i 2001.

Virkingen av den personlige boplikten med hensyn til å sikre bosettingen på landsbygda generelt og i distriktslandbruket spesielt, det andre uttalte målet bak de økte reguleringsambisjonene i 1974, har heller ikke vært tilfredsstillende. Mangelen på sammenlignbare data over tid innebærer likevel at man må være varsom med å trekke for bastante konklusjoner om reguleringssvikt på dette punkt.³⁵

³² (Hegrenes et al. 2000): 48-49, Ot.prp.nr.72 1993-94: 15. Jordbrukstillingen i 1999 undersøkte ikke antall eiendommer.

³³ Kontrafaktisk kan det selvsagt ikke utelukkes at spriket hadde vært enda større uten bo- og driveplikt, men argumentasjons/bevisbyrden ligger her hos de som vil hevde det.

³⁴ Landbruksmyndighetene krevde at slike avtaler "fører til driftsmessig gode løsninger. Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løsninger kan følges opp som brudd på forutsetningen for konsesjonsfritaket", jf. konsesjonslovens § 6.1 og Odelslovens § 27. Det bør kanskje understrekes at ingen tok til orde for at prisene i disse jordleieavtalene skulle reguleres. Her skulle avtalefriheten råde. Om lovdebatten, se O.prp.nr.72 1993-94, Innst.O.nr. 36 1994-95, OT 1994-95: 476-504.

³⁵ Jf. (Aanesland og Holm 2000): 33, 60-67 som er den første som har undersøkt andelen ubebodde landbrukseiendommer i utvalgte kommuner i Hedmark og Telemark i 1999. Andelen lå på 20 % som for øvrig var vesentlig høyere enn for vanlige boligeiendommer i de samme kommuner. Strengt tatt er dette ikke et mål på effekten av den personlige boplikten Det er nemlig ikke undersøkt om det er eieren som bor på disse landbrukseiendommene. Hvis 80 % av eierne faktisk bodde på sin eiendom, ville mange mene det var et svært høyt tall. I Nordland er f.eks. 1700 landbrukseiendommer eid av dødsbo (uskiftede bo) i 1997, jf. St.meld.nr.19 1999-2000: 120. For disse brukene blir jo personlig boplikt en absurditet Den personlige boplikten er dessuten begrenset til fem år noe det heller ikke er kontrollert for i undersøkelsen. Disse og andre metodiske innvendinger kan likevel neppe endre

De omtalte reguleringsordningene er langt fra de eneste og heller ikke nødvendigvis de viktigste forklaringene på resultatene. For eksempel vil bosettingen på landbrukseiendommer i økende grad være avhengig av arbeidstilbudet, innenfor en akseptabel pendleravstand, utenfor landbruket. Reguleringspraksis er likevel en viktig forklaring. Landbruksmyndighetene har gått svært langt i å gi utsettelse eller dispensasjon fra bo- og driveplikten. Det ikke vært noen systematisk offentlig kontroll med at de som ikke har fått utsettelse eller fritak faktisk har oppfylt sine forpliktelser.³⁶

Boplikten fikk for øvrig heller ikke noe presist rettslig innhold før lovendringene i 2001 da næringskomiteen forkastet Landbruksdepartementets mer omfattende og detaljerte forslag.³⁷ Den klarere avgrensede reguleringsambisjonen knyttet til boplikten blir ytterligere understreket av Bondevik-regjeringens forslag om å øke boplikten fra 5 til 10 år i 1999. Forslaget falt uten motstand under Stortingets behandling. Næringskomiteen slo i 2001 enstemmig fast at "en bindingstid på hele 10 år" ville være for lang tid og snarere virke mot sin hensikt.³⁸

Det finnes ingen grundige undersøkelser av reguleringspraksis i forhold til prisreguleringene, for eksempel i forhold til avslag eller vilkår mot for høy prisnivå ved konsesjonspliktige erverv.³⁹ Vi vet derfor ikke i hvilken grad de kommunale og fylkeskommunale konsesjonsmyndighetene, som siden 1974 har fått delegert stadig større reell reguleringsmyndighet, har fulgt Landbruksdepartementets retningslinjer. Mye tyder likevel på at de kommunale og fylkeskommunale reguleringsmyndighetene ikke nødvendigvis avsto en konsesjonssøknad hvis prisen var "høyere" enn det departementets retningslinjer tilsa. Landbruksdepartementet måtte i 1989 med beklagelse registrere at konsesjonsnektelse ofte først ble aktuelt hvis "den avtalte pris" var "urimelig" høy eller "vesentlig høyere" enn retningslinjene

hovedkonklusjonen om at boplikten ikke har virket etter sin hensikt. (Aanesland og Holm 2000) drar overraskende nok ikke inn resultatene fra (Aanesland 1983) inn i sin studie.

³⁶ Den viktigste kontrollen har sannsynligvis naboer og slektninger av nye eiere stått for.

³⁷ Ot.prp.nr.32 2000-2001, Innst.O.nr. 61: 9.

³⁸ St.meld.nr.19 1999-2000: 151, Innst.S.nr. 167 1999-2000: 37.

³⁹ Hverken (Aanesland og Holm 2000) eller andre har systematisert denne dokumentasjonen som måtte finnes i stortingsmeldingene om denne siden av praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen. De ble behandlet hvert år frem til avviklingen av landbrukskomiteen i 1992/93. Senere meldinger gjelder fire-årsperioder, jf. St.meld.nr.35 1999-2000.

i 1989 tilsa. Departementet forsøkte derfor å instruere underliggende organer om å stramme opp sin praksis.⁴⁰

I og med at de kommunale og fylkeskommunale konsesjonsorganene var og er partipolitisk sammensatt er det all grunn til å tro deres reguleringspraksis har variert til dels betydelig. Landbruksdepartementets forsøk på å instruere en ensartet praksis har sannsynligvis hatt mindre effekt ved konsesjonsprisvurderingene enn i forhold til forkjøpsretten hvor departementet har hatt større kontroll over saksbehandlingen.

Praktiseringen av den statlige forkjøpsretten for rasjonaliseringsformål er best undersøkt. Forkjøpsretten var svært politisk omstridt fra 1974 til 1983 da det ble innført en angrefrist for selger.⁴¹ Etter at angremuligheten ble innført, har selgeren trukket salget i opptil halvparten av sakene staten varslet at de ville bruke forkjøpsretten i. Siden 1985 har forkjøpsretten faktisk blitt gjennomført i mellom 20 og 65 erverv per år. I en undersøkelse Norman Aanesland og Oluf Holm gjennomførte ble det dokumentert at de offentlige og private administrasjonskostnadene forbundet med den statlige forkjøpsretten var ekstremt store. Hvis disse transaksjonskostnadene ble fordelt på faktisk gjennomførte forkjøp i 1997, tyder mye på at kostnadene klart oversteg bruksverdien av de ervervede eiendommene for rasjonaliseringsformål.⁴²

Det kan reises tunge innvendinger mot forkjøpsretten utfra et eiendomsrettsperspektiv - prinsippet om selgers rett til å velge kjøper. Klart definerte property rights har vært en sentral del av det institusjonelle perspektivet innenfor de økonomiske teoriretninger som har inspirert det nyliberale skiftet.⁴³ Forkjøpsretten reiser stor usikkerhet og store informasjonsproblemer for regulanten; problemer som kan analyseres utfra prinsipal-agent teori.⁴⁴ Er myndighetene i stand til å finne den riktige kjøper og den mest fremtidsrettede eiendomsstruktur i en dynamisk verden?⁴⁵ En viktig utilsiktet virkning av forkjøpsretten er at eiendomssalg blir utsatt i det lengste eller omgått gjennom uskiftede bo. En slik tilpasning er neppe samfunnsmessig ønskelig, men kan vanskelig unngås uten langt mer

⁴⁰ Landbruksdepartementets rundskriv M-138/1989.

⁴¹ (Espeli 1983): 224-423.

⁴² (Aanesland and Holm 2000): 122-125 sammenligner gjennomsnittverdien for alle tinglyste erverv av landbrukseiendommer i vedkommende år, som lå på 395.000 kr, med transaksjonskostnadene fordelt på de 44 gjennomførte forkjøp. De lå på gjennomsnittlig 568.000 kr.

⁴³ F.eks. (Williamson 1985): 27-28.

⁴⁴ (Sandmo og Hagen 1992): 44 ff.

⁴⁵ (Aanesland og Holm 2000): 36-37.

drastiske reguleringstiltak. Konsekvensen er at vedlikehold og investeringer, som iallfall er ønskelig utfra en distriktpolitisk synsvinkel, droppes eller blir utsatt.

De økonomiske, forvaltningsmessige og politiske innvendingene mot forkjøpsretten førte til at Bondevik-regjeringen gikk inn for å oppheve den i 1999. Frivillige, mer markedsorienterte ordninger ville fungere bedre, noe Stortinget var enig i.⁴⁶ Lovverket ble endret i 2001. Det var en viktigere prinsipiell endring av reguleringsregimet for landbrukseiendommer enn at grensen for konsesjonsplikt, odelsrett og boplikt for landbrukseiendommer ble økt fra 5 til 20 dekar samtidig.⁴⁷

En samlet næringskomité gikk i 2001 uvanlig langt i å erkjenne offentlig reguleringssvikt på dette punkt. Forkjøpsretten stred ikke bare ”mot folks rettsbevissthet” og ”den private eiendomsretten”, men hadde også ”vært til skade for bosetting i distriktene” ved å ha ”hindret unge mennesker i å overta en eiendom og bygge seg en fremtid på landsbygda”. Dermed hadde forkjøpsretten bidratt til ”avfolkning” og et mindre variert næringsliv på bygdene. ”I en slik situasjon er statens forkjøpsrett og *andre juridiske virkemidler for å påvirke bruksstrukturen ikke lenger formålstjenlig.*” En knusende konklusjon som i liten grad manifesterte seg i resten av innstillingen.⁴⁸

Kjernen i reguleringsregimet for omsetningen av landbrukseiendommer er likevel prisreguleringen, dernest boplikten og først i siste omgang odelsretten.⁴⁹ Sverige avvirket, med enkelte unntak, prisreguleringen på landbrukseiendommer i 1991, men opprettholdt tidsbegrenset boplikt i ”glesbygdene”. Liberaliseringen synes å ha gitt gode resultater bosettingsmessig og med hensyn til å skape større økonomisk aktivitet på eiendommene.⁵⁰

⁴⁶ St.meld.nr.19 1999-2000: 126-127.

⁴⁷ Ot.prp.nr. 33 2000-2001, Innst.O nr. 61 2000-2001. I den grad den enkelte kommune innfører almen boplikt innenfor bestemte områder med hjemmel i konsesjonslovens § 5, noe mer omkring 70 kommuner hadde gjort i 2000 for å motvirke at boliger blir fritidseiendommer, vil boplikten også gjelde på slike småbruk. Den kommunale boplikten er hverken personlig eller begrenset til 5 år.

⁴⁸ Innst.O nr. 61 2000-2001: 7.

⁴⁹ Selv om odels- og åsetesretten ikke hadde eksistert, ville det sannsynligvis vært en klar tendens til at landbrukseiendommer ville blitt overført fra foreldre til barn eller andre nære slektninger slik som i andre land med familiejordbruk, jf. også (Rysstad 2000): 14.

⁵⁰ (Aanesland og Holm 2000): 129 ff.

Prisreguleringen ble ikke rokket under den politiske evalueringen 1999-2001. Avviklingen av den personlige driveplikten i 1995 innebærer imidlertid at den opprinnelige begrunnelsen for prisreguleringen har blitt avgjørende svekket. Prisreguleringen var jo nettopp begrunnet med at det var nødvendig å holde eiendomsprisene nede for å sikre rammebetingelsene for den selveiende aktive bonde. Det er langt fra åpenbart at jordleieprisene vil bli bestemt av (de passive) gårdeierenes mulige krav eller forventning til forrentning av eiendommen. Jordleieprisene vil snarere formes av tilbud og etterspørsel i de lokale og regionale markeder hvor eiendomsprisene iallfall på kort og mellomlang sikt i stor grad kan betraktes som sunk cost.⁵¹ Det er vanskelig å se at det er noen offentlig reguleringsoppgave å forhindre mennesker å betale mer for en landbrukseiendom enn de kan forrente ved leieinntekter. Mesteparten av overdragelser av landbrukseiendommer vil dessuten jo sannsynligvis fortsatt foregå innenfor familiene.

Prisreguleringens virkninger vil i stor grad avhenge av valg av kapitaliseringsrente. Her har det skjedd en meget interessant utvikling de siste årene. Stortinget har for første gang diskutert kapitaliseringsrenten for skogbruket. Det mente at 7 prosent kapitaliseringsrente førte til et så lavt konsesjonsprisinivå at det ikke reflekterte verdien av investeringene i næringen. Resultatet var at kapitaliseringsrenten for skogsdelen av en landbrukseiendom ble redusert til 5 prosent i mars 2001, mens 7 prosent fortsatt skulle gjelde for resten av eiendommen.⁵²

Det innebærer at en konsesjonspliktig skogeiendom kan omsettes til 40 prosent høyere pris enn tidligere.⁵³ Endringen skjedde etter sterkt ønske fra Skogeierforbundet og Norskog, men under uttalt motstand fra Bondelaget som var bekymret for smitteeffekten til jordbruksdelen. I Sverige legges en kalkulasjonsrente på 3,5 prosent til grunn for takseringen av skogeiendommer. Det ga omkring dobbelt så høye priser på skog i Sverige som i Norge før endringen våren 2001.⁵⁴

De mange endringene av reguleringsregimet for omsetning av landbrukseiendommer de siste ti årene tyder ikke på fremtidig lovrettslig stabilitet selv om lovverkets fullmaktskarakter åpner for betydelig skjønn i reguleringspraksis. Særlig viktig for den fremtidige utvikling vil være hvilket prisnivå som vil bli akseptert av landbruksmyndighetene. Økningen

⁵¹ Om sunk cost i reguleringssammenheng se (Bailey and W.J.Baumol 1984).

⁵² Landbruksdepartementets rundskriv M-3/2001, St.meld.nr,17 1998-99, Innst.S.nr.208 1998-99.

⁵³ Jf. Norsk Landbruk 2001/9: 7.

⁵⁴ Jf. (Aanesland og Holm 2000): 130.

av grensene for odels- og konsesjon til 20 dekar har ikke redusert de interne spenningene i reguleringsregimet, men skapt en ny eller i all fall forandret todelingen av eiendomsmarkedet. Hvis konsesjonspraksis ikke tilpasser seg prisnivået i det utvidede uregulerte markedet, vil incentivene til omgåelser bli større. Betaling under bordet, som for borettslagsleiligheter før de-reguleringen av boligmarkedet, eller andre former omgåelse av pris-reguleringene⁵⁵ vil da trolig få et større omfang enn tidligere. Det vil neppe styrke prisreguleringens legitimitet.⁵⁶ Det er vanskelig å forstå og forklare at jordbrukseiendommer på 100-200 dekar hvor den nye eieren i utgangspunktet leier bort jorden i overskuelig fremtid ikke primært skal prises som en boligeiendom med spesielle kvaliteter og tilleggsverdier.

⁵⁵ Hvis man også har andre typer fast eiendom, f.eks. hytter, eneboliger, leiligheter, kan man omgå prisreguleringen ved å overdra alle eiendommene under og ta overpris på den eiendommen som ikke er underlagt slik regulering. Jf. også (Moe 1999): 59.

⁵⁶ Det gjør heller ikke den type inkonsistens og høyst diskutabile praksis ved pristakseringen som dokumenteres i (Moe 1999).

3. Investeringsstøtte: Et sentralt reguleringsverktøy på vei ut

Lånekapital og investeringsstøtte til bruksutbygging var en av de mest langsiktige og effektive statlige virkemiddelet for å styre bruksstrukturens utvikling mellom 1950-tallet og slutten av 1980-tallet. Da ble den statlige ressursbruken trappet ned og lagt om. Siden slutten av 1980-tallet er en stadig større del av de langsiktige investeringene i jordbruket finansert innenfor det private kredittmarkedet til markedsrente enn noen gang siden 1950-tallet. Kredittmarkedet ble som kjent deregulert i løpet av 1980-tallet. Institusjonene som var blitt bygd opp for å administrere den offentlige investeringspolitikken ble oppløst. Landbruksbanken ble fra 2000 en del av Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Jordbruksavtalemidlene til Landbrukets utbyggingsfond (LUF) ble omdøpt til bygdeutviklingsmidler. De skulle ikke lenger forbeholdes bruksutbygging i landbruket. Tradisjonell landbruksproduksjon måtte konkurrere med andre bygdeutviklingsprosjekter om statlige lån og investeringsstøtte.

I lavrentepolitikken tid var lånekapital et rasjonert gode for utvalgte grupper og formål. I kjølvannet av stortingsmelding 14 (1976-77) ble den gjennomsnittlige produksjonskapasiteten (antall kyr) ved statlig finansiert bruksutbygging i melkeproduksjonen vesentlig redusert sammenlignet med de foregående årene. Først på 1990-tallet kom den gjennomsnittlige produksjonskapasiteten med offentlig finansiert bruksutbygging opp mot samme nivå som nivået midt på 1970-tallet.⁵⁷

Den reduserte styringsambisjonen som omleggingen av investeringspolitikken representerer har fått liten oppmerksomhet. Den innebærer likevel en av de viktigste endringene av landbrukspolitikken de siste 10-20 år. De umiddelbare konsekvensene av endringene har vært begrenset på grunn av en betydelig overkapasitet innenfor de fleste husdyrproduksjoner. Virkningene på lenger sikt er større. Da må brorparten av de lånefinansierte investeringene i jordbruket konkurrere på like fot med andre private investorers betalingssevne og lånesikkerhet.⁵⁸

⁵⁷ (Vatn 1984): 280-281, (Kvåle, Lydersen, og Løhren 1990): 91. Den gjennomsnittlige planlagte produksjonskapasiteten var 18,4 årskyr i 1975 som deretter sank til 12,9 i 1983-84 før en ny vekst begynte igjen.

⁵⁸ I den sammenheng er det for bøndene en klar ulempe at landbrukseiendommer ikke kan omsettes eller pantsettes til markedspris.

4. Direkte produksjonsregulering på det enkelte gårdsbruk

Frem til 1975 fantes det ingen form for direkte produksjonsregulering i jordbruket.⁵⁹ Tilgangen på billig investeringskapital var begrenset, men andre innsatsfaktorer var tilgjengelige. Med delvis unntak av kraftfôr, kunstgjødsel og plantevernmidler, hvor felleskjøpene har styrket sin posisjon som markedsdominator og prisleder, har konkurransen i bøndernes særskilte markeder for innsatsfaktorer vært og forblitt effektiv. På den annen side har EØS-avtalen avviklet en rekke tekniske handelshindringer i disse markedene og lagt forholdene til rette for potensiell og reell konkurranse.

Etter å ha vært diskutert flere ganger etter 1945 ble direkte produksjonsregulering på bruksnivå en realitet gjennom fullmaktsloven om ervervsmessig husdyrhold vedtatt våren 1975. Loven var i første omgang begrenset til konsesjonsplikt ved nyetableringer og utvidelser over et visst volum for slaktegris, egg- og broilerproduksjon. Loven tok sikte på å stanse utviklingen mot stordrift med industrielle islett vurdert utfra norske forhold. Loven skapte en kvoteadel blant de som hadde et produksjonsomfang utover de fastsatte konsesjonsgrensene. Disse fikk etterhvert tilbud om økonomisk kompensasjon for å trappe ned produksjonen til konsesjonsgrensene, men mange fant det mer attraktivt å fortsette. I 1980 ble konsesjonsplikten utvidet til også å omfatte disse produsentene.⁶⁰ På 1980-tallet ble konsesjonsplikten dessuten utvidet til ytterligere et par kraftfôrbaserte produksjoner.⁶¹

Først i 1992 ble konsesjonsgrensene økt med 10 til 25 prosent avhengig av dyreslag. Da hadde grensene stått stille siden 1975 – en periode preget av kraftig produktivitetsvekst i disse produksjonene. Endringene skjedde for å nå regjeringens mål om å bedre utnyttelsen av eksisterende investeringer og å utnytte stordriftsfordeler. Selv om regjeringen mente man burde være varsom med produksjonsregulerende tiltak, har konsesjonsordningen blitt videreført og kontrollen intensivert. Konsesjonsgrensene har imidlertid økt

⁵⁹ Kraftfôr var rasjonert i 1934-35 og 1940-1956, jf. (Lidtveit 1979): 418 ff, i likhet med traktorer mellom 1945 og 1951, (Espeli 1990): 566 ff. Vi skal her ikke gå inn på den regulering av produksjonsstrukturen som har blitt foretatt gjennom økonomiske virkemidler hovedsakelig fastsatt i jordbruksavtalesystemet. Det ville sprengt alle rammer for prosjektet. Selv om disse virkemidlene har hatt en klar om enn noe varierende strukturell og geografisk profil, har den enkelte bonde fritt kunnet tilpasse sin produksjon innenfor disse rammesvilkår slik som foretak i andre næringer. (Konkurransetilsynet 2001) gir en grei statusrapport på dette feltet.

⁶⁰ (Vatn 1984): 196-208, 239-259, 284-286 (Espeli 1983): 107-132.

⁶¹ (Prestegard, Bøe, and Huus 1995): 21-23.

betydelig siden 1992. I tillegg synes reguleringspraksis å ha blitt liberalisert slik at det er blitt lettere å få konsesjon utover de fastsatte grensene.⁶²

En annen og mer rigorøs form for produksjonsregulering så dagens lys i 1983, kvoteordningen på melk.⁶³ Den frivillige produksjonsbegrensningen i meierisamvirkets regi fra 1977, bonusordningen, maktet ikke å håndtere de strukturelle og stadig mer akutte overproduksjonsproblemene i melke-sektoren.⁶⁴ Bruk av markedet, det vil si prisreduksjon, som regulerings-verktøy, var helt uaktuelt politisk sett.

Kvoteordningen innebar at hver eneste melkeprodusent har blitt tildelt en eksakt produksjonskvote for hvert kalenderår. Meierileveranser utover kvoten har blitt avregnet til stadig lavere priser – fra 1997 ble det innkrevet en prohibitiv avgift. Den tildelte kvoten har tatt utgangspunkt i historiske leveranser etterhvert eventuelt justert noe ned på grunn av for lite grovfôrareal på bruket. Frem til 1991 var kvoteordningen relativt lite restriktiv. En betydelige andel av produsentene søkte og fikk høyere kvote enn hovedreglene skulle tilsi med basis i unntaksbestemmelser knyttet til større investeringer (bruksutbygging) og generasjonsskifte.

Kvotesystemets unntaksregler og deres liberale praktisering bidro ikke til noen merkbar reduksjon av overproduksjonen av melk. Reguleringssvikten førte til en sterk innstramning av kvotesystemet fra 1992. I praksis ble det da for første gang etableringsstopp i den klart viktigste jordbruks-produksjonen. Det kunne likevel i liten grad forhindre at lønnsomheten fortsatt ble redusert både gjennom melkeprisen og ved redusert kapasitetsutnyttelse for de som ikke hadde kvote etter unntaksreglene. Produksjonsstrukturen ble langt vei ikke bare frosset fast,⁶⁵ men kvantumet regulert nedover for flertallet av produsentene.

Over tid ble dette politisk og foretaksøkonomisk håpløst. I 1992 ble det etablert en ordning med omstillingsbidrag for produsenter som avvirket produksjonen i minst syv år.⁶⁶ Denne ordningen ble senere endret til en ren

⁶² Ot.prp.nr.13 1991-92, Innst.O. nr.34 1991-92, OT 1991-92: 226-240, St.prp.nr. 8 1992-93: 23-24, Innst.S.nr. 92 1992-93: 36-37, (Prestegard, Bøe, og Huus 1995): 22-23, 39-47, forskrift 26.5.1994 nr.370 endret sist 30.6.2000.

⁶³ Når ikke annet er opplyst, baserer gjennomgangen av kvoteordningen seg på (Jervell 1997): særlig 24-28, (Konkurransetilsynet 2001): 18-19.

⁶⁴ (Vatn 1984): 285-294.

⁶⁵ Kvoteordningen påvirket i liten grad den naturlige produsentavgangen grunnet generasjonsskifter o.l. I og med at avgangen har vært størst blant de minste produsentene er det noe misvisende å snakke om fastfrysing.

⁶⁶ (Haga et al. 1996): 17.

oppkjøpordning av melkekvoter med jordbruksavtalemidler fra produsenter som forpliktet seg til å slutte med melkeproduksjon for godt. Målet var å bedre økonomien for de gjenværende. Fra 1997 ble det også – avhengig av balansen i melkemarkedet - åpnet for at en del av de innkjøpte kvotene kunne selges til interesserte etablerte produsenter til en administrert og lav pris. I og med interessen for kvoter da ble mye større enn tilbudet måtte tildelingen skje etter en form for likebehandling. Til tross for disse oppmykningene av i kvoteordningen er konkurransen mellom melkeprodusentene fortsatt langt på vei suspendert.

Kvoteordningen, som var ytterst svakt rettslig fundert,⁶⁷ hadde enkelte hull som etterhvert ble funnet.⁶⁸ Det banet veien for at meierisamvirkets reelle, men ikke lovfestede monopol på ferske meieriprodukter (melk og fløte) etter okkupasjonen (1940-45) ble utfordret for første gang. Utfordreren var Per Idar Vengebakken og hans Nordås Gårdsmeieri på Toten som ble støttet av private investorer. Det kommer vi tilbake til.⁶⁹

Kvoter på melkeproduksjonen er ikke noe unikt for Norge. EU-landene har også innført produksjonskvoter i samme periode, men få om noen av disse ordningene innebærer så få tilpasningsmuligheter for den enkelte produsent og så rigide regler for omsetning av kvoter.⁷⁰

Myndighetenes produksjonsregulering i jordbruket siden 1975 har ikke forsøkt å styre den konkrete produksjonsteknologien på det enkelte gårdsbruk annet enn på indirekte måte. Arbeiderpartiets og Landbruksdepartementets styringsambisjon var slikt sett større i det mer konkurranseutsatte skogbruket på slutten av 1970-tallet. Den midlertidige loven om konsesjonsplikt for bruken av hogstmaskiner 1978-1980 hadde imidlertid mer karakter av symbolpolitiske innrømmelser til Skog- og landarbeiderforbundet i LO enn et seriøst forsøk på å begrense og styre spredningen av ny mekaniseringsteknologi i næringen.⁷¹

⁶⁷ Kvoteordningen fikk først lovhemmel i 1984, mer enn to år etter ikraftsettelsen, gjennom en ny bestemmelse i Omsetningsloven: ”§ 19 Til å gjennomføre tiltak som er fastsett i jordbruksavtala kan Kongen gjeve føresegner om at produsent av jordbruksvarer må oppfylle fastsette vilkår for å få tilskott frå staten og/eller den avtalefesta prisen som er knytt til levering av varer”, jf. Ot.prp.nr. 68 1983-84, Innst.O. nr. 76, OT 1983-84: 756-772.

⁶⁸ Hullet bestod i at det ikke fantes noe forbud mot å starte ny melkeproduksjon uten statlige produksjonstilskudd eller å levere denne melken til eget meieri eller et annet meieri utenfor meierisamvirke. hullet ble først tettet med Omsetningslovens §5a som ble vedtatt så sent som i slutten av 1996.

⁶⁹ F.eks. DN 19. og 22.7.1995.

⁷⁰ F.eks. (Jervell 1997): 31 ff.

⁷¹ (Espeli 1987c)

5. Jordbruksproduktene importvern

Fundamentet for mesteparten av det nasjonale reguleringsystemet på jordbrukssektoren, importvernet, gjennomgikk kvalitative endringer på 1990-tallet. Endringene har imidlertid i liten grad svekket den effektive skjermingen på den type produkter det har vært flertall for at Norge skal være mest mulig selvforsynt med. Frem til 1995 var importbeskyttelsen for de fleste jordbruksvarer basert på dispensable importforbud. De ble praktisert slik at det ble åpnet for suppleringsimport i samsvar med jordbruksavtalen prisbestemmelser. Fri import – med en lite effektiv tollbeskyttelse – foregikk bare sesongmessig på grøntsektoren. Det viktigste unntaket fra dette kvantitativt baserte importvernet var det statlige kornmonopolet. Det ga norsk produksjon effektiv beskyttelse gjennom kjøpeplikten til normalt langt høyere priser enn verdensmarkedet.⁷²

Det norske importvernet hadde en tvilsom GATT-legalitet noe eplekrigen med USA på slutten av 1980-tallet dokumenterte.⁷³ Norge var imidlertid i selskap med mange andre land på dette punkt. Avtalepartene i GATT ble derfor enig om at den reelle beskyttelsen som ulike importordninger hadde gitt skulle konverteres til toll.⁷⁴ For Norges del resulterte dette i verditollsats på opp til 500 prosent. Uruguay-runden og WTO-avtalen i 1995 innebar at de nye tollsatsene skulle reduseres med gjennomsnittlig 36 og minimum 15 prosent i løpet av fem år. Det skulle også åpnes for en minimums markedsadgang på fem prosent av de innenlandske forbruket innenfor ulike varegrupper.⁷⁵ Denne importen skulle om nødvendig skje til redusert toll, det vil si tollkontingenter. I tillegg forpliktet WTOs medlemsland seg til å redusere eksportsubsidiene og andre jordbrukssubsidier som virker klart handelsvridende. WTOs medlemsland forpliktet seg også til nye forhandlinger om å redusere tollsats og handelsvridende subsidier.

Norge har på enkelte punkt gått lenger og raskere frem enn man var forpliktet til. Tollsatsene har blitt redusert tidligere enn nødvendig samtidig som tollvernet i forhold til de fattigste og minst utviklede (MUL-) land har

⁷² Et annet unntak var ull, hvor Norge praktiserte deficiency payment-mellomlagsbetaling – mellom verdensmarkedets og produsentenes pris, jf. (Espeli 1992a).

⁷³ (Espeli 1990), (Espeli 1990a).

⁷⁴ Såkalt tariffication, jf. (Josling, Tangermann, and Warley 1996): særlig 168 ff.

⁷⁵ En oversikt over de aktuelle importkvotene finnes i (Konkurransetilsynet 2001): 12-14.

blitt fjernet.⁷⁶ Sistnevnte tiltak er viktigst fordi det kan innebære direkte priskonkurranse. Det representerer så langt likevel ikke noen vesentlig trussel hverken mot avsetningsmuligheter eller prisnivå for norske produsenter.⁷⁷ Potensiale for lavpriskonkurranse er likevel betydelig. Dette vil imidlertid i stor grad være avhengig av hvordan denne importen blir organisert og regulert av norske myndigheter.⁷⁸ De generelle tollreduksjonene har foreløpig hatt liten om noen virkning fordi tollsatsene var så høye i utgangspunktet.

WTO-avtalen skapte ytterligere tre utfordringer mot reguleringsregimet innenfor jordbrukssektoren. For det første et forbud mot nye eksport-subsidier samt en reduksjon av de eksisterende med 36 prosent i verdi og 21 prosent i volum sammenlignet med basisperioden 1986-1990. Dette var den klart viktigste av reduksjonsforpliktelsene for norsk jordbruk. Den subsidierte eksporten har vært nødvendig for å oppnå jordbruksavtalens målpriser når produksjonen har oversteget den innenlandske etterspørselen. Taket på og reduksjonen av denne dumpingeksporten har bidratt til at overproduksjon i det norske markedet, som jordbruket har vært økonomisk ansvarlig for siden jordbruksavtalen i 1982, slår mye raskere og mer direkte inn i de norske produsentprisene enn tidligere.

Effekten har vært størst i melkeproduksjonen, som siden 1950 har vært 10-20 prosent større enn det norske forbruket. På begynnelsen av 1990-tallet lå denne produksjonen på mer enn 1800 millioner liter melk. I 1996 lå den på 1709 millioner liter. I 2001 var produksjonen redusert til omkring 1540 millioner liter, hovedsakelig gjennom de før nevnte offentlige oppkjøp av melkekvoter.⁷⁹ Selv om hovedårsaken til reduksjonen skyldtes at det innenlandske forbruket av melkeprodukter har vist tilbakegang, er også WTO-forpliktelsene viktige.

For det andre skal de rene produksjonsavhengige pristilskudd (gul boks) – AMS (Aggregate Measure of Support) - reduseres med 20 prosent frem til 2000 i forhold til basisperioden 1986-88. I og med mesteparten av de statlige

⁷⁶ St.prp.nr. 65 1993-94, St.prp.nr.3 og 59 1994-95, Innst.S. nr.65 og 122 1994-95, ST1994-95: 171 ff og 1507 ff.

⁷⁷ Det viktigste unntaket er trolig strutsenæringen som ble bygd opp med politisk støtte og betydelig offentlig finansiell bistand fra midten av 1980-tallet. I og med at enkelte MUL-land har bygd opp en slik produksjon med eksport til bla. Norge fra 2000 er strutsenæringen nå i ferd med å bli avviklet med betydelige økonomiske tap for eierne.

⁷⁸ (Søyland og Nersten 2000): 10-20.

⁷⁹ (Borgen, Erland, og Ringen 1981): Del 7 Tabell 3, Tines Årsmeldinger 1996-2000, Bondebladet 6.9.2001: 6.

overføringene til jordbruket ble definert innenfor de såkalte blå og grønne boksene i Uruguay-rundens landbruksavtale fikk denne reduksjonsforpliktelsen ingen direkte betydning. Avtalen innebar at støtte notifisert i blå eller grønn boks ikke måtte reduseres eller underlegges begrensninger. Det bør likevel bemerkes at den norske støtten innenfor gul boks var i ferd med å nærme seg taket fra slutten av 1990-tallet.⁸⁰ En fortsatt reduksjon av de tollvernet og statlige overføringen til jordbruket samlet sett, og for produksjonsavhengig støtte spesielt, vil på lenger sikt gjøre stadig større deler av jordbruket konkurransutsatt.

For det tredje måtte reguleringsregimet på kornsektoren legges om. Det statlige importmonopol på korn ble avvirket. Innenfor de nye, høye og effektivt beskyttende tollsatsene ble kornimporten i prinsippet fri for første gang siden 1930-tallet. Den statlige kjøpeplikten på norskprodusert korn ble videreført ytterligere noen år, noe vi kommer tilbake til.

En annen viktig integrert, men mindre offentlig kjent del av landbruksavtalen i WTO er et nytt regelverk for bruk av sanitære og plantesanitære (SPS) tiltak som ikke-tollmessig handelshindring. SPS-avtalen åpner for at medlemslandene kan innføre regler som kan virke handelsdiskriminerende utfra hensynet til plante-, dyre- og folkehelsen. Forutsetningen er at hensynet må kunne dokumenteres og begrunnes vitenskapelig. Utgangspunktet for WTOs vurdering av slike tiltak vil være standardene vedtatt i Codex Alimentarius Commission, etablert av WHO og FAO i 1963 for å utforme internasjonale matvarestandarder.

I tillegg til SPS ble avtalen om tekniske handelshindringer (TBT – Technical barriers to trade) av andre typer (eksempelvis standarder, resepter, merkeordninger, emballasjetyper) vesentlig utvidet og styrket. Det finnes en rekke gråsoner mellom disse to avtale- og reguleringsordningene.⁸¹ Striden om handelsmessige eller miljømessige reguleringer skal ha overordnet status er lang i GATT/WTO og i EU. Forsøk på å oppnå rettslige avklaringer har hatt begrenset suksess.⁸²

Et annet og mindre kjent element i liberaliseringen av norsk utenriks-handelen er inngåelsen av frihandelsavtaler med stadig flere land gjennom EFTA siden 1994. Utfordringen for den norske jordbruksvaresektoren vil her trolig bli størst for industrielt bearbejdede jordbruksvarer.⁸³

⁸⁰ (Søyland og Nersten 2000): 20.

⁸¹ (Veggeland 2001).

⁸² (Kelemen 2001).

⁸³ (Tufte 2001), Bondebladet 10.5.2001: 24.

6. Importvernet for industrielt bearbejdede jordbruksvarer (RÅK)

Importvernet for industrielt bearbejdede jordbruksvarer med frihandelsstatus, såkalte RÅK-varer, er en teknisk svært komplisert og lite kjent del av norsk handelspolitikk. RÅK-systemet innebærer at bare forskjeller i råvarepris i utgangspunktet skal kompenseres gjennom prisnedskrivning, toll på importvarer og eksportstøtte/restitusjon. RÅK bygger på et system av standardresepter som spesifiserer råvarekomponenten i de ulike varene. For regulator er produsentenes faktiske bruk av råvarer uinteressant så sant tilpasningen ikke er ulovlig. Det samme er industriens faktiske råvarepris.⁸⁴

På grunn av forbrukernes stigende etterspørsel etter mer bearbejdede matvarer er dette reguleringsregime av økende betydning for sektoren, ikke bare for næringsmiddelindustrien. Industriens muligheter og evne til å konkurrere med importvarer vil i stigende grad avgjøre bøndenes avsetningsmuligheter og totale produksjonsvolum. I 1999 ble den industrielle produksjonsverdien av varer underlagt RÅK-ordningen anslått til 12,4 milliarder kroner.⁸⁵

Industrielt bearbejdede jordbruksvarer med frihandelsstatus ble for alvor en del av det norske importregime med EFTA i 1960. De viktigste produktene var da tørrmelk, kondensert melk, potetmel og glukose. Subsidiert gjennom prisnedskrivning over jordbruksavtalen ble løsningen for å opprettholde de norske råvarenes industrielle konkurransevne.⁸⁶

Frihandelsavtalen mellom Norge og EF i 1973 la til rette for økt handel med denne type produkter. Det ble også vedtatt en lov som åpnet for variable importavgifter og råvareprisnedskrivning ved eksport. Loven ble imidlertid ikke brukt. Importerte varer ble ikke ilagt avgift. Prisnedskrivningsordningen ble fortsatt finansiert over jordbruksavtalen. Dette ble endret i 1985-86. Siktemålet var å gjøre ordningen selvfinansierende, avlaste statskassen og styrke næringsmiddelindustriens konkurransevne. Regningen skulle i

⁸⁴ Jf. lov av 31.5.1974 om importavgift og råvareprisutjevning ved eksport (eksportrestitusjon) for produkter framstilt ved bearbejelse av jordbruksråvarer. Forskrift nr.703 av 30.6.2000 lister opp hvilke råvarer og ferdigvarer som omfattes av ordningen.

⁸⁵ Eksklusive øl og mineralvann. Hvis disse inkluderes øker verdien til 21,2 milliarder, jf. (Mjelde, Svennerud, og Vengnes 2000): 11. Fremstillingen bygger på ibid. 37 ff. når ikke annet er nevnt.

⁸⁶ (Espeli 1992a): 171.

hovedsak betales av forbrukerne. Man innførte det reguleringssystemet som fortsatt gjelder. Administreringen av dette systemet har hele tiden ligget under Landbruksdepartementet, nå Statens Landbruksforvaltning.⁸⁷

RÅK-systemet innebærer at det industrielle foredlingsleddet i prinsippet ikke skal beskyttes selv om det i varierende grad skjer med et særskilt industritollelement. I og med tollsatsene for RÅK-varene fra EU er lavere enn de som gjelder overfor andre GATT-land kan RÅK karakteriseres som et tollpreferansesystem.

I kjølvannet av WTO-avtalen ble det gjort en del endringer i retning av EUs RÅK-system. Høsten 1996 ble det gjennomført tollreduksjoner mellom Norge og EU, den såkalte protokoll 2 i frihandelsavtalen. Forhandlingene om en protokoll 3 etter EØS-avtalen med ytterligere tollreduksjoner ble fullført. Iverksettelsen kjørt seg imidlertid fast på grunn av krav fra Sverige om ytterligere tollreduksjoner. Ny avtale ble først inngått høsten 2001 med ytterligere innrømmelser til fordel for svensk næringsmiddelindustri.

De gradvise forhandlingsbaserte tollreduksjonene innebærer at stadig større deler av næringsmiddelindustrien er eller vil bli konkurranseutsatt. Hvis ikke de norske råvarene synker tilsvarende i pris, vil avsetningsmulighetene for norske bønder bli mindre enn under ellers like vilkår. Bakerverer er et eksempel på den dynamikken endrede forbruksvaner og redusert beskyttelse av et lite innovativt industriledd representerer. En rekke bakerverer er billigere å produsere i EU enn i Norge. Importen er derfor i sterk vekst med økonomiske ulemper for flere enn bakeribransjen.⁸⁸

Den jordbruksbaserte og hjemmemarkedsbaserte næringsmiddelindustrien har med enkelte unntak, særlig de siste årene, aldri vært utsatt for importkonkurranse. Industrien har vært jordbrukets fremste handelspolitiske gratispassasjer. Industriens langvarige og svært effektive skjerming har blitt en sovepute med hensyn til produktivitet og strukturelle endringer såvel som produktutvikling og markedsorientering. Den mest monopoliserte industrien, meieriene, har historisk sett likevel vært den mest innovative med hensyn til produktutvikling, eksport og merkevarebygging.⁸⁹

⁸⁷ Ot.prp.nr.13 1985-86, Innst.O.nr.7 1985-86, OT 1985-86: 159-160, (Listau 1987).

⁸⁸ (Mjelde, Svennerud, og Vengnes 2000).

⁸⁹ (Espeli 1993): særlig 38. Kavli bygget opp en internasjonal virksomhet allerede før gjennomreguleringen av melkemarkedet på 1930-tallet, jf. (Kavli 1946), og har klart å videreutvikle denne. Om Jarlsbergosten som eksportsuksess, se (Benterud 1978)104 ff.

7. Reguleringsregimer innenfor førstehånds-omsetningen

Markedssystemet for førstehåndsomsetningen av de fleste jordbruksvarer har siden jordbruksavtalen i 1958 vært basert på at de faglige jordbruksorganisasjonene har forhandlet frem målpriser. Samvirkeorganisasjonenes ansvar har vært å forsøke å oppnå avtaleprisene i markedet gjennom ulike former for markedsregulering. Samvirkeorganisasjonenes autonomi i forhold til gjennomføringen av denne oppgaven har vært rettslig og forvaltningsmessig uklar; særlig i forhold til avtalepartene, men også i forhold til Omsetningsrådet.⁹⁰

Markedsreguleringen av førstehåndsomsetningen har røtter tilbake til Omsetningsloven fra 1930. Den tar sikte på å fremme omsetning gjennom samvirke. Loven omfattet opprinnelige bare fire varegrupper; fleisk, melk, ost og smør. I 1970 omfattet loven de fleste norske jordbruksprodukter av betydning med unntak av korn og ull.⁹¹ Statens Kornforretning var ansvarlig for det komplette kornmonopolet siden 1951 - på matkorn siden 1928 (1917) - frem til monolets avvikling i 1995.

Det rettslige og regulatoriske skillet mellom førstehåndsomsetning og (industriell) bearbeiding og foredling av jordbruksvarer har sjelden blitt eksplisitt definert og har også endret seg over tid for enkelte produktgrupper avhengig av blant annet veterinære bestemmelser og varenes omsetningsform og bearbeidingsgrad. Grovt skissert har skillet for kjøtt gått mellom slaktning og nedskjæring av hele skrotter, for melk ved meierimottaket og for grøntsektoren ved omsetning fra produsent. Jeg vil likevel behandle melk- og meierisektoren under ett.

Innenfor rammen av Omsetningsloven fantes det frem til midten av 1990-tallet minst fire ulike reguleringsregimer: 1) pelsdyrskinn, 2) melk, 3) frukt og grønnsaker, 4) andre produkter med storfekjøtt og fleisk som kjerne.⁹² Det sentrale fellestrekket utover omsetningsavgiften som er en form for selvbeskatning av primærprodusentene - var at en nasjonal samvirkeorganisasjon

⁹⁰ F.eks. (Borgen, Erland, og Ringen 1981): 266-267, (Vatn 2000a): 12-14, 19-20.

⁹¹ Den siste lovmessige utvidelsen, til fjørfeslakt, kom i 1957, jf. (Lie 1980): 234 før korn og oljefrø ble inkludert med virkning fra 1.1.2001, jf. Lovdata. Se (Lidtveit 1979): 471 ff. for markedsregimet for ull frem til 1974. Blomster og prydbusker omfattes heller ikke av omsetningsloven. Det gjør heller ikke omsetning av livdyr eller frø og planter.

⁹² Fra 1982 og frem til 1998 kan vi også operere med et femte system for poteter, jf. St.meld.nr.27 1980-81, Innst.S.nr.187 1980-81, (Konkurransetilsynet 2001): 52-54.

stod for den operative regulatorrollen for vedkommende varegruppe. På grøntsektoren var Gartnerhallen likevel aldri enerådene i denne rollen på grunn av lav markedsandel.⁹³

Den rettslige og operative rollen som regulator var delt på minst fire ulike måter mellom Omsetningsrådet, Landbruksdepartementet og den operative regulator. Landbruksdepartementet fastsatte omsetningsavgiftens nivå for de enkelte varegrupper etter innstilling fra rådet, mens rådet var ansvarlig for bruken av midlene - normalt etter innstilling fra den operative markedsregulator. Berørte parter hadde ikke klageadgang på rådets vedtak.⁹⁴ Innenfor tre av sektorene – grøntsektoren, melk og pelsdyr - var omsetningsavgiften uinteressant som økonomisk fundament for markedsreguleringen.

Avviklingen av Omsetningsrådets investeringsstøtte til reguleringsanlegg eid av den operative markedsregulatorene på begynnelsen 1990-tallet var en erkjennelse av at viktige sider av reguleringsystemet, særlig innenfor fjørfe- og grøntsektoren, ikke fungerte tilfredsstillende. Det gjaldt både i forhold til rimelige krav til konkurransenøytralitet og med hensyn til ressursbruk.⁹⁵

Det er slående at reguleringsystemet for storfekjøtt og fleisk, som var det mest gjennomslått etter 1945, var et av de mest omstridte politisk og rettslig frem til andre halvdel av 1980-tallet.⁹⁶ Da kom dette systemet på mange måter inn i smulere farvann. Dets evne til å møte kravene til likebehandling og konkurransenøytralitet i forhold til engros- og foredlingsleddet ble nærmest et forbilde for hva man prøvde å få til i melkesektoren og i førstehåndsomsetningen av korn. Et annet omstridt system på 1950-tallet, egg og fjørfe kjøtt, kom derimot i fremste politiske og til dels rettslige frontlinje på 1990-tallet. Det bidro sterkt til at egg samvirkets reguleringsrolle ble vesentlig redusert. Fremskrittspartiet, støttet av Høyre, foreslo ved flere anledninger at markedsreguleringen på disse varene burde avvikles i sin helhet.⁹⁷

⁹³ Om Gartnerhallen se (Lie 1980): 346-350, (Landbruksdepartementet 1983): 85-87.

⁹⁴ Ved lovendring i 1992 fikk likevel Landbruksdepartementet rett til å omgjøre vedtak som "er i strid med lov, føresegner, eller gjeldende jordbruksavtale. Kongen kan gjøre om vedtak dersom vedtaket er i strid med samfunnsinteresser", jf. Ot.prp.nr.67 1990-91, Innst.O nr.29 1991-92, OT 1991-92:217-225.

⁹⁵ (Vatn 2000a): 22-23.

⁹⁶ Jf. (Espeli 1983a) kap. 4, (Lie 1980): særlig 227-233, 98-305 og 313-324 og (Espeli 1986a): 41-43.

⁹⁷ (Vatn 2000a): 27-28, samt f.eks. Innst.S.nr.91 1993-94, ST 1993-94: 2255-2273, Dok.8: 60 1998-1999, Innst.S.nr.165 1999-2000, ST 1999-2000: 2986-88.

Et annet fellestrekk er at bøndernes salgssamvirke var unntatt fra prislovens forbud av 1960 mot horisontale prisreguleringer.⁹⁸ Salgssamvirke fikk videreført og utvidet sitt unntak til også det nye forbudet mot markedsdeling i konkurranseloven av 1993. Resultatet skyldtes aktiv lobbyvirksomhet fra landbrukssamvirke og et kompromiss mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet.⁹⁹ Det er uklart hvor langt unntaket gjelder.¹⁰⁰

Ett av regimene, melkesektoren, ble grunnleggende endret på andre halvdel av 1990-tallet. Da ble reguleringsmyndigheten, men ikke det operative reguleringsansvaret, flyttet fra Tine til staten.¹⁰¹ Reguleringsregimet for grøntsektoren ble også kvalitativt forandret da Gartnerhallen opphørte som selvstendig fungerende markedsaktør gjennom samarbeidsavtalen med Norgesgruppen og Bama i 1997. Drivkreftene bak disse to endringene var, som vi kommer tilbake til, helt forskjellig.

Et særpreget reguleringsregime var og er pelsdyrskinn. Her ga en særskilt lov fra 1946 Pelsdyrslaget mottaksmonopol. Det rettslige monopol ble utgangspunkt for en faktisk monopolisering av hele pelsdyrskinnomsetningen i Norge. Pelsdyr er den mest eksportbaserte nisjen i norsk jordbruk. Sektoren har likevel overlevd med relativt små statlige subsidier.¹⁰² Reguleringsregimet har ikke vært omstridt eller endret siden 1970.¹⁰³

7.1. Melkesektoren: Fra monopol til konkurranse?

Det andre reguleringsregimet var melkesektoren. Der hadde meierisamvirket et faktisk, men ikke noe rettslig monopol på mottak av ubehandlet melk fra

⁹⁸ (Espeli 1993): 40 ff.

⁹⁹ Ot.prp.nr. 41 1993-94, Innst.O.nr.127 1992-93, OT 1993-93: 914-945, Kristelig Folkepartis gruppeprot. 22.1.1992, (Espeli 1999): 212.

¹⁰⁰ Jf. Konkurranselovens § 3-8: Forbudene ”er ikke til hinder for samarbeid eller reguleringer ved salg eller levering av norske jordbruks-, skogbruks- eller fiskeriprodukter fra produsenter eller produsentorganisasjoner i jordbruk, skogbruk eller fiske”, se ellers (Evensen 1999): 252 ff. og særlig Konkurransetilsynet til Samvirkeutvalget 22.1.2001, Konkurransetilsynets nettsider.

¹⁰¹ Fra 1.7.1997 formelt sett til Omsetningsrådets sekretariat, som i denne sammenheng var en del av statsforvaltningen underlagt Landbruksdepartementet som også var klageinstans for sekretariatets vedtak slik det også er for etterfølgeren, Statens Landbruksforvaltning (SLF), fra 1.7.2000.

¹⁰² (Lie 1980): 306-312, se også (Espeli 1983a): 89-93.

¹⁰³ Noe overraskende er pelsdyrskinnloven fra 1946 ikke endret vesentlig med EØS-avtalen. Det skyldtes kanskje at pelsdyrskinn defineres som en jordbruksvare som ikke omfattes av EØS-avtalen.

produsent fra 1941.¹⁰⁴ Med basis i monopolet utviklet Norske Melkeprodusenters Landsforbund (NML) fra 1942, etter krav fra myndighetene, en beregningsmessig riksgrunnpris på melk. Riksoppgjøret ble grunnlaget for et internt reguleringssystem som ikke ble grunnleggende endret før i 1997. Omsetningsrådet drev hverken kontroll med eller godkjenning av NMLs stadig flere og mer kompliserte marginordninger som var unntatt offentlighet. Riksoppgjøret og marginsystemet skulle i prinsippet gi meieriene, og i neste instans deres eiere, melkeprodusentene, de samme inntektsmuligheter uavhengig av hva melken ble anvendt til (konsummelk, smør, ost). Marginsystemet skulle derimot ikke utjevne meierienes varierende effektivitet. De skulle som selvstendige samvirkeforetak fortsatt konkurrere på sin produksjonseffektivitet. I hvilken grad marginsystemet skapte eller kunne skape likeverdig konkurranse innenfor et gjennomregulert kartell er likevel diskutabelt.

Riksoppgjøret og monopolet innebar at NML som regulator kunne fristille seg fra Omsetningsrådet, Omsetningsloven og i betydelig grad også avtalepartene i jordbruksoppgjøret etter 1945.¹⁰⁵ Det er et historisk paradoks sett på bakgrunn av at melkemarkedet og meierisamvirke var hoveddrivkraften bak Omsetningsloven og dens mest vidtgående bestemmelser. Det er derimot mer uklart hvordan den formelle reguleringsmyndighet var fordelt mellom NML og statlige myndigheter.¹⁰⁶

I 1976 ble Samarbeidsorganet for Riksoppgjøret (SFR) opprettet. SFR, som bestod av representanter for NML og partene i jordbruksoppgjøret, ble etablert for å vurdere NMLs prisutjevningssystem. Landbruksdepartementets ledelse mente strukturrasjonaliseringsprosessen i meieribruket gikk for raskt og fikk innført en støtteordning for små og vanskeligstilte meierier. I 1980 ble det etablert en ny støtteordning over jordbruksavtalen for distriktsmeierier for å redusere forskjellene i bøndernes melkepris. Det lyktes hverken

¹⁰⁴ Samvirkemeieriene hadde mottakplikt fra sine medlemmer som på sine side hadde leveringsplikt på sin produksjon slik tilfelle var i de fleste former for salgssamvirke. I 1941 ble produsentene pålagt en offentlig leveringsplikt til meieri for å sikre rasjoneringsordningen til konsument, jf. (Espeli 1991): 76-77. Påbudet om pasteurisering av melk levert meieri og for konsummelk i ordinært salg var et annet av meierimonopolets fundament.

¹⁰⁵ Jf. (Lie 1980) som med unntak av 293-296, er praktisk talt taus om meierisamvirke etter 1940. (Vatn 2000a): særlig 3 synes å ha en annen oppfatning.

¹⁰⁶ Sml. de noe konfliktfylte fremstillingene i (Borgen, Erland, og Ringen 1981): 175 og 247-48. (Vatn 1990): 150 som hevder at det i 1964 ble innført en regel om at Landbruksdepartementet kunne omgjøre NMLs vedtak i Riksoppgjøret. Min fremstilling bygger på disse arbeidene, samt (Espeli 1991): 76-78, og (Holmen 1987).

å få alle meieriselskapene innenfor et distrikt til å fusjonere eller i å skape tilnærmet likhet i melkepris mellom distriktsmeieriene. Fra midt på 1980-tallet tonet Landbruksdepartementet likevel ned sin reguleringsambisjon overfor meierisamvirke.¹⁰⁷

Oppbyggingen av distriktsmeieriene og meierinedleggelsene innenfor disse skapte betydelige spenninger innenfor meierisamvirke. En rekke leverandører ønsket å videreføre driften av sine nedleggelsestruede meieranlegg. Meieriselskapsloven var en avgjørende hindring for dette - så sant ikke melkeprodusentene brøt med meierisamvirke. Det var ingen villige til før det fantes alternative investoreide mottakere fra andre halvdel av 1990-tallet.¹⁰⁸ Det var, noe overraskende for enkelte, SV, med tilslutning fra Fremskrittspartiet, som reiste forslag om å myke opp meieriselskapsloven på begynnelsen av 1990-tallet. Før en faktisk utfordrer til meierisamvirke var på plass i 1995 fikk tanken om å myke opp meierisamvirkets monopol for å skape konkurranse ingen tilslutning hverken i regjeringspartiet (AP) eller i Høyre.¹⁰⁹

Mens meierisamvirke hadde monopol på mottak av melk og leveranser av ferske melkeprodukter frem til 1995, var de aldri alene som industrielle videreforedlere. Nestles datterselskap i Norge har blant annet produsert kondensert melk og tørrmelk og kjøpt ikke ubetydelige melkemengder fra meierisamvirke.¹¹⁰ Det samme har Kavli og Maarud (senere Kraft Foods) gjort. Denne siden av NMLs regulatorrolle synes aldri å ha skapt offentlig strid eller involvert Omsetningsrådet.¹¹¹ Det er uklart om prisingen av disse melkeleveransene var forhandlingsbaserte, fastsatt av NML eller

¹⁰⁷ (Vatn 1990).

¹⁰⁸ Det fremste eksempel på det var det nye investoreide meieriet i Gausdal som overtok et stort antall leverandører fra det nedlagte samvirkemeieriet.

¹⁰⁹ Dok. 8:36 1990-91, Innst.S.nr.171 1990-91, ST 1990-91:4075-83, Dok.8 1993-94, Innst.S.nr.69 1993-94, ST 1993-94: 2105-2117.

¹¹⁰ (Jacobsen og Hellevik 1998): 116-140.

¹¹¹ Det nærmeste man kom en slik strid var Fellesmeieriets planer om å bygge et såkalt fettfraksjoneringsanlegg i 1990-91. Denofa-Lilleborg mente meierisamvirke ville skaffe seg konkurransefordeler gjennom prisingen av råvaren, se f.eks. DN 26.2. og 1.3.1991 og Stortingets arkiv, landbrukskomiteens møteprot.19.12.1990, jf. (Espeli 1999): 214 note 144. Landbruksdepartementet, som øverste reguleringsmyndighet, slo fast at råstoffprisen til det nye anlegget skulle være den samme som "verdensmarkedets minimumspris for smør" og at staten om nødvendig ville fastsette prisen med hjemmel i prisloven, jf. LD til A/S Denofa og Lilleborg Fabrikker 30.1.1991, LDs arkiv

myndighetene.¹¹² Disse meieriprodusentene synes heller ikke siden 1996 rettet noen offentlige anklager mot NML/Tine om at samvirke har misbrukt eller blandet sine roller som eneleverandør, markedsregulator og konkurrent.¹¹³ En av forklaringene på det er at disse aktørene, som var nisjeprodusenter, i liten grad har konkurrert direkte med meierisamvirke. Overfor en annen nisjeprodusent, Synnøve Finden, synes NML i større grad å ha blandet sine roller før bedriften ble kjøpt opp av finansmannen Dag Swanberg i 1987.¹¹⁴ Synnøve Finden ble deretter etterhvert meierisamvirkets første tunge direkte utfordrer i ostemarkedet.

Ved økonomisk bistand fra investoreide Gårdsmeieriene A/S utfordret Per Idar Vingebakken fra sommeren 1995 ferskmelkmonopolet. Han utnyttet et hull i melkekvoteordningen. Etableringen av Nordås gårdsmeieri ble innledningen til en kvalitativ omlegging av reguleringsregimet på melkesektoren. Tine mistet reguleringsmyndigheten til staten, men beholdt det operative rollen som markedsregulator, herunder forsyningsansvar til sine nye aggressive konkurrenter. Det politiske målet var å skape konkurranse på mest mulig like vilkår i de fleste deler av melkemarkedet. Målet skulle nås innenfor rammen av utjevningsordningen, som skal utjevne melkens varierende verdi til ulike formål, og uten å bryte opp Tines vertikalt integrerte struktur fra eier til butikk.¹¹⁵ Det er et av fundamentene for meierisamvirkets markedsrett i et skjermet marked.

Striden om og de mange endringer i utformingen i markedsordningen på melk siden 1995 har vist hvor ekstremt vanskelig det er for staten å avveie de ulike hensyn. For eksempel ble Vingebakken ønsket varmt velkommen i det politiske miljø i egenskap av utfordrer til Tines monopol som leverandør av flytende melkeprodukter gjennom Nordås gårdsmeieri. Vingebakkens lovlige undergraving av kvoteordningen som melkeprodusent var imidlertid helt uakseptabel landbrukspolitisk sett. Fra 1997 ble hullet i kvoteordningen

¹¹² Jf. (Borgen, Erland, og Ringen 1981): 175. (Benterud 1978) ellers detaljerte fremstilling er taus om dette. Det samme er overraskende nok også (Haga et al. 1996).

¹¹³ Mer presist før Kavli-konsernet overtok gårdsmeieriene i 2000. Kavli har ikke klaget på prisutjevningsordningen på ost. Synnøve Finden er et gammelt privat ysteri, men som masseprodusent av mysost og gulost er det nytt (1995-96).

¹¹⁴ (Dahl 2002)

¹¹⁵ Høyre har f.eks. foreslått at inntransport og distribusjon av ubehandlet melk skal skilles ut fra Tines øvrige aktiviteter, jf. Innst.S.nr.167 1999-2000. Dette minner om systemet med de halvoffentlige Milk Marketing Boards i Storbritannia fra 1933 til 1994, f.eks.(Empson 1996) and (OEEC 1957): 316-317. Det kan hevdes at forslaget er en parallell til elsektoren hvor nettdriften er regulatorisk skilt ut fra produksjon og salg.

tettet effektivt gjennom en overproduksjonsavgift. Vingebakken fikk en melkekvote som gjorde ham teknisk konkurs som bonde.¹¹⁶ Kvotens størrelse underminerte samtidig produksjonsgrunnlaget for gårdsmeieriet. Det innstilte driften i 1998. Det skyldtes også at for få medlemmer i Fellesmeieriet meldte seg ut og flyttet sine leveranser til konkurrenten.

Hverken Konkurransetilsynets inngrep mot Fellesmeieriets vedtekter, som skapte høye barrierer mot å melde seg ut,¹¹⁷ eller endringene i meieriselskapsloven,¹¹⁸ var tilstrekkelige virkemidler til å få melkebøndene til å forlate samvirke i stort antall hverken her eller i andre deler av landet. På den annen side var stortingsflertallet, Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, ikke villig til å oppheve resten av meieriloven våren 1999 slik Landbruksdepartementet og Bondevik-regjeringen hadde foreslått høsten 1998. Begrunnelsen var at en opphevelse av loven kunne hindre fusjonsprosessen innenfor meierisamvirke - slik Tine hadde pekt på og advart mot.¹¹⁹

Målet om å skape konkurranse, i betydningen seriøse utfordrere til Tine, på produksjonen av konsummelk, fløte og andre ferske melkeprodukter lyktes ikke på kort sikt. De nye investoreide meieriene, Gausdalsmeieriet og Jæren gårdsmeieri, etterhvert overtatt av Kavli-konsernet under navnet Q-meieriene, fikk derfor et større reguleringsmessig sikkerhetsnett. Tine har som markedsregulator mottaksplikt for leverandørmelk som meieriene utenfor Tine ikke har bruk for. Samtidig har Tine leveringsplikt til de samme meieriene inntil et visst kvantum. I tillegg ble det innført et særskilt driftstilskudd til meierier utenfor samvirke.

Konflikten om utjevningsavgiften på konsummelk toppet seg tidlig i 2001. Da varslet myndighetene at de ville kreve inn utjevningsavgiften som de investoreide meieriene i lang tid hadde unnlatt å betale. Samtidig nærmet rettssaken som Jæren Gårdsmeieri hadde reist om samme sak seg domstolsbehandling. Resultatet var et forlik mellom Landbruksdepartementet og Q-

¹¹⁶ Landbruksdepartementets fastsettelse av melkekvoten på 400.000 liter, som var landets tredje største for enkeltprodusenter og tre ganger større enn den som ble gitt til andre nyoppstartinger etter spesielle regler, ble kjent ugyldig av Borgarting lagmannsrett 17.3.2000 (4 mot 1), jf. Norlex. Staten ved Landbruksdepartementet måtte derfor betale Vingebakken nesten 6 mill.kr. i erstatning. Domspremissene, som la stor vekt på landbruksminister Dag Terje Andersens svar i ST 1996-97: 1531-32, levnet Landbruksdepartementets saksbehandling svært liten ære.

¹¹⁷ Konkurransetilsynets arkiv, sak 96/138, KT til Fellesmeieriet 4.6.1996, KT til Gausdalsmeieriet 20.11.1997.

¹¹⁸ Jf. Ot.prp.nr.5 1996-97, Innst.O.nr.19 1996-97, OT 1996-97: 193-198, 201-204.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 27 1998-99, Innst.O. nr. 56 1998-99, OT 1998-99: 421-424.

meieriene. Q-meieriene skulle betale sin utjevningsavgift. Til gjengjeld skulle det eksisterende skreddersydde driftstilskuddet til små konsummelkmeierier utenfor Tine mer enn fordobles. Forliket reflekterte at det var lagt så mye politisk prestisje i å skape konkurranse på konsummelkmarkedet at det var uakseptabelt å la Tines nye konkurrenter gå konkurs. Opptrappingen av driftsstøtten indikerte en regulatorisk fiasko.¹²⁰

Den nye markedsordningen har lyktes bedre overfor osteprodusentene i den forstand at Synnøve Finden i løpet av få år har etablert seg som en stor konkurrent til Tine. Synnøve Findens suksess skyldtes blant annet innovasjon på produksjonssiden¹²¹ og at dagligvarekjedene har vært på intens jakt etter en konkurrent til Tine. Siden Synnøve Finden etablerte seg som masseprodusent i Alvdal har bedriften kontinuerlig hevdet at Tine har blandet rollene som markedsregulator og som konkurrent i ostemarkedet.¹²² Klagene mot den statlige prisutjevningsordningen utforming på ost fikk i betydelig grad gjennomslag i februar 2001. Da satte Landbruksdepartementet til side en rekke beslutninger dets underordnede reguleringsmyndighet hadde gjort som feilaktige. Synnøve Finden skulle tilbakebetales 31,5 millioner kroner. Klagebehandlingen styrket Landbruksdepartementets status som øverste reguleringsmyndighet. Forholdet stilte seg annerledes med hensyn til offentlighetens tiltro til Statens Landbruksforvaltningskompetanse og skjønn.¹²³

Striden om prisutjevningsordningen for melk ruller videre med stadig nye vedtak, klagesaker og rettssaker som fortsatt ikke er kommet til domstolene. Et av de sentrale stridsspørsmål som avventer en endelig avklaring, og som involverer stadig flere økonomer i og utenfor academia,¹²⁴ er normeringen av kapitalkostnader i Tines kalkyler, herunder ikke minst forrentningen av Tines egenkapital. Statens Landbruksforvaltning gjorde her et omtvistet vedtak i juli 2001 som er klaget inn for Landbruksdepartementet.¹²⁵

¹²⁰ Tilskuddet ble en del av jordbruksavtalen og akseptert av avtalepartene, jf. <http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ld/2001/annet/020031-990174/index-dok000-b-n-a.html>, se også Nationen og Bondebladet 15.2.2001.

¹²¹ (Konkurransetilsynet 2001): 29.

¹²² F.eks. Konkurransetilsynet A1998-22 03.12.98 hvor Findens klage om at Norske Meierier drev prisdumping ble avvist.

¹²³ Landbruksdepartementets arkiv, Landbruksdepartementet til Simonsen Museus og Tine Norske Meierier 28.2.2001.

¹²⁴ Synnøve Finden har, gjennom advokatfirmaet Simonsen & Føyen, i sin klagesak f.eks. engasjert tre av Handelshøyskolens BI samfunnsøkonomer Espen Moen, Christian Riis og Dag Morten Dahlen, gjennom deres firma *Oeconomica DA*. De har skrevet to rapporter sommeren 2001 som er uhyre kritisk til Tines og til dels SLFs argumentasjon i saken.

¹²⁵ Jf. Statens Landbruksforvaltnings brev til aktørene i Prisutjevningsordningen for melk 6.7.2001.

7.2. Grøntsektoren og Gartnerhallens sammenbrudd

Med delvis unntak av poteter har markedsreguleringene i grøntsektoren vært lite omfattende og startet først på 1970-tallet.¹²⁶ Gartnerhallens kommersielle sammenbrudd i 1997 førte til at reguleringssystemet gjorde det samme. Våren 2000 vedtok Omsetningsrådet formelt å frata Gartnerhallen rollen som markedsregulator. Omsetningsrådet har likevel fortsatt et lite knippe markedsregulerende virkemidler for poteter og epler.¹²⁷

Tre typer forklaringer kan gis på reguleringsregimets sammenbrudd. Den første er at Gartnerhallen aldri fikk tilstrekkelig tilslutning. Det hang for en stor del hang sammen med selskapets manglende dyktighet, men også med den differensierte og spesielle karakter varene og markedene hadde på denne sektoren. Den andre forklaringen vil fokusere på at Gartnerhallen aldri fikk tilsvarende rammevilkår som markedsregulatorerne i andre bransjer.¹²⁸ Det er karakteristisk for dette reguleringsregimets svake politiske og institusjonelle forankring at avtalepartene ikke ser ut til å ha satt i verk noen tiltak for forhindre Gartnerhallens sammenbrudd.¹²⁹

Den tredje og viktigste forklaringen er utviklingen av integrerte kjeder i dagligvarehandelen fra 1980-tallet. Kjedene, med NKL i spissen, ønsket kontraktsleverandører. Denne utviklingen var på mange måter paradoksalt i en bransje hvor markedet (torvet) har hatt en sterk stilling gjennom klarering hver dag. Denne markedsformen er imidlertid ikke forenlig med dagligvarehandelens logistikk- distribusjonssystemer basert på just in time prinsippet. Det nye reguleringssystemet er basert på vertikal integrasjon hvor foredlingsindustrien eller dagligvarekjedene nærmest fungerer som regulator. Bondens produksjon og leveranser foregår etter en detaljert kontrakt.

Tendensene til vertikal integrasjon i grøntsektoren med dagligvarehandelen som integrator har viktige konkurransemessige konsekvenser. Integreringen innebærer at det ikke finnes noe alternativt distribusjonsnett for denne type produkter til nye aktører i dagligvarebransjen som står utenfor kjedene. Etableringsbarrierene i dagligvarebransjen for konkurrenter til de fire kjedene er med andre ord nærmest uoverstigelige. De gunstige effekten for ressursbruken som potensiell konkurranse kan gi, vil dermed utebli. Da Konkurransetilsynet vurderte samarbeidsavtalen mellom Norgesgruppen,

¹²⁶ Jf. (Lie 1980): 346 ff.

¹²⁷ (Konkurransetilsynet 2001): 52 ff, (Vatn 2000a): 26-27.

¹²⁸ Jf. (Landbruksdepartementet 1976) og (Landbruksdepartementet 1983), om forslag i den retning som aldri ble realitet.

¹²⁹ (Vatn 2000a): 26-27.

Gartnerhallen og Bama i 1998, fant det likevel ikke grunnlag for å gripe inn.¹³⁰

7.3. Storfekjøtt og flesek, et stabilt reguleringsregime

Dette reguleringsystemet har vært preget av stabilitet ikke bare institusjonelt, men også langt på vei med hensyn til markedsandeler mellom samvirke og deres konkurrerende aktører. Markedsregulatoren, kjøtsamvirke (nå Norsk kjøtt), har hatt 60-70 prosent av førstehåndsutbudet og knapt 50 prosent av foredlingen. I store deler av landet har det vært effektiv konkurranse på slakterileddet såvel som nedskjæring og videre foredling. De siste årene har bransjen vært preget av lav lønnsomhet og sterk Eiermessig omstrukturering.

Konkurransen i bransjen har vært preget av de ekstremt langvarige maksimalprisreguleringene på stykket kjøtt. De ble først avvirket våren 1999. Da ønsket den private kjøttbransjen å videreføre samarbeidet med kjøtsamvirket fra det statlige prisutvalget for kjøtt i form av kollektivt utarbeide prislister av veiledende karakter. Konkurransetilsynet avviste dette og har også grepet inn overfor andre konkurransereguleringer i bransjen de siste årene. Dette har skapt en friere konkurransesituasjon i forhold til offentlige eller offentlig godkjente prisreguleringer enn noen gang siden 2. verdenskrig.¹³¹

Undersøkelser på 1980-tallet tyder ikke på at markedsreguleringen skapte systematiske konkurransevridninger.¹³² Det synes heller ikke å være tilfelle nå på grunn av gjennomsiktigheten i Norsk Kjøttets regulatorrolle.¹³³ Kjøtsamvirke har ikke blitt kritisert for å ivareta sin forsyningsplikt overfor konkurrerende videreforedlere på en diskriminerende måte. Regulerings-systemet på denne sektoren, som tidligere hadde vært så omstridt, har blitt idealet for andre sektorer. Kritikken mot reguleringsystemet for egg- og fjørfekjøtt, hvor Norske Eggsentraler/Prior gjennom ulike tiltak skaffet seg stadig større markedsdominans (80-90%) og den grønne sektor var påfallende mye sterkere både fra forskere og politikere fra midten av 1980-tallet.¹³⁴

¹³⁰ KTs nettsider, A1998-07 08.06.98.

¹³¹ (Konkurransetilsynet 2001): 37-40, samt Konkurransetilsynets vedtak av 31.3. og 17.8.1999, og 5.5.2000 samt sak nr.2000/70

¹³² (Vatn 1985). Se også (Vatn 1986), (Simonsen 1986) og (Isaksen 1985) særlig 253-255.

¹³³ (Konkurransetilsynet 2001): 43.

¹³⁴ Fra forskerne, se f.eks. (Holm og Vale 1986), (Vale 1986), (Vale og Aanesland 1987).

7.4. Gradvis liberalisering av kornomsetningen fra 1995

Til og med 2000/01 fikk kornbonden gjennom kjøpeplikten statsgaranterte priser slik matkorn hadde hatt som det eneste norske jordbruksprodukt siden 1920-tallet. Opphevelsen av kornmonopolet i 1995 innebar at det ble konkurranse om kornet på mottaksanlegget. Kornkjøperne inngikk avtaler med mottaksanleggene om å overta kornet. Den ene av de to store kornkjøperne, Felleskjøpene, uttrykte stadig større misnøye med denne kornordningen. Den ble kritisert for å være stivbeint og fremme lite rasjonell vareflyt. De ønsket å avvikle kjøpeplikten, mens Bondelaget og Småbrukerlaget ville opprettholde den. Staten satt på mange sider av bordet i vurderingen av dette spørsmålet, men som forhandlingsmotpart til jordbruket gikk man etterhvert inn for å avvikle kjøpeplikten.

Våren 2000 ble det også enighet om dette i jordbruksforhandlingene.¹³⁵ Striden om markedsordningen forflyttet seg til hvem som skulle ha markedsreguleringsansvaret. Det vil si ansvaret for at målprisen fastsatt i jordbruksavtalen i størst mulig grad ble realisert. Bondelaget og Småbrukerlaget støttet av Landbruksdepartementet gikk inn for at Felleskjøpene burde bli markedsregulator. Konkurransetilsynet og Finansdepartementet gikk inn for at Statens landbruksforvaltning skulle få denne rollen for sikre best mulig konkurranse. Regjeringen lot Felleskjøpene få ansvaret.¹³⁶

¹³⁵ St.prpr.nr.82 1999-2000.

¹³⁶ Også NILFs eksperter støttet forslaget om SLF som regulator, jf. (Forsell og Hegrenes 2000). Forutsetningen for regjeringens beslutning var at Felleskjøpene solgte seg ut av Statkorn AS (Statkorn Holdnings kornhandelsselskap), hvor man hadde kjøpt 50 % av aksjene i 1999. Det skjedde med virkning fra 1.1.2001, jf. Statkorns pressemelding 1.3.2001 og Landbruksdepartementets pressemelding 6.2.2001. Se <http://www.dep.no/ld/norsk/publ/utredninger/andre/020031-220017/index-dok000-b-f-a.html> for utredningen om den nye kornordningen.

8. Reguleringer på foredlingsleddet

Reguleringsformene for den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien har vært og er tallrike og mangefasettete – selv om vi ser bort fra de som knytter seg til næringsmiddelkontrollen. Vi skal her bare ta et lite utvalg fra et regulatorisk område som er blitt mer oversiktlig de siste årene. For de deler av foredlingsindustrien som produserer varer med frihandelsstatus er den før nevnte RÅK-ordningen den sentrale reguleringsordningen og har i økende grad vært det siden 1986.

På kornsektoren fantes det kvalitativt ulike ordninger for matkorn og kraftfôr i kornmonopolets tid. Handelsmøllene malte matmel etter kontrakt med Statens Kornforretningen som beholdt eiendomsretten til matmelet helt frem til detaljisten eller en storbruker. Det hadde blant annet sammenheng med at prisen til sluttbruker og avansene til engros- og detaljistleddet ble fastsatt av Kornforretningen.¹³⁷ Mangelen på konkurranse i matmelsektoren ble forsterket av at de fleste handelsmøllene var med i effektive markedsdelingskarteller med statens aksept og aktive deltakelse.¹³⁸ Etter at kornmonopolet ble opphevet i 1995, gjennomgikk denne bransjen i løpet av få år en eiermessig transformasjon og en markedsmessig konsentrasjon selv om importbeskyttelsen på matmel fortsatt er effektiv.

Staten ble med utgangspunkt i sine matmelmøller en storprodusent av kraftfôr fra 1950-tallet. Senest fra 1970-tallet ble staten felleskjøpenes største og viktigste konkurrent i mange geografiske delmarkeder. På kraftførsiden sørget staten primært for pris- og kvalitetskonkurranse gjennom å opptre som eier og ikke som regulant. Prisen på den viktigste innsatsfaktoren, korn, ble jo fastsatt politisk. I 1999 trakk Statkorn seg imidlertid ut av kraftfôrmarkedet. Kraftfôrfabrikkene ble solgt til felleskjøpene. Konkurransetilsynet satte enkelte vilkår for salget, men dette endret i liten grad den massive markedskonsentrasjon transaksjonen innebar i viktige markeder.¹³⁹

Et annet område hvor staten hadde monopol, var spritproduksjonen. Den har i Norge tradisjonelt har vært basert på poteter. Vinmonopolet sementerte bruken av denne råvaren. EØS-avtalen og avviklingen av produksjons- og engrosmonopolet i dens kjølvann åpnet for helt ny situasjon. I 2001 kjøpte landbrukssamvirke seg inn som deleier i Arcus, den tidligere helt statseide spritprodusenten for å sikre fortsatt potetbasert spritproduksjon i Norge.¹⁴⁰

¹³⁷ Detaljreguleringen gikk så langt alt helt frem til 1985 bestemte Kornforretningen også hvilke melposestørrelser handelsmøllene skulle bruke, jf. (Espeli 1987a).

¹³⁸ Den aktive deltakelsen skjedde gjennom Vaksdal Mølle m.fl. Se ellers (Espeli 1986): særlig 36 og (Nordvik 1984): 160 ff.

¹³⁹ Konkurransetilsynets vedtak 17.2. og 6.11.2000.

¹⁴⁰ NTB-tekst 5.2.2001.

9. Økonomenes rolle

Chicago-skolens økonomer har en sentral plass i vår forståelse av det ny-liberale skiftet slik det har spredt seg fra USA. Chicago-skolens intime kobling mellom jus og økonomi har ingen norsk parallell. I den norske økonomiutdannelsen og blant de ledende norske fagøkonomer, ble en slik institusjonell kobling eller forståelse av økonomien brutt med det som ofte karakteriseres som Oslo-skolens gjennomslag, personifisert i Ragnar Frisch, etter 1945.¹⁴¹

I Norge spilte likevel økonomer ved Handelshøyskolen og SNF i Bergen, med Einar Hope som frontfigur, en helt sentral rolle i de regulatoriske innovasjonene som lå til grunn for markedsreformen i kraftsektoren. På dette området, hvor forestillingen om naturlige monopoler lenge hadde vært enerådende, ble Norge et foregangsland internasjonalt i sin regulatoriske tredeling mellom produksjon, nett og salg.¹⁴² Økonomer som Hope og den utpregede nyliberaler Egil Bakke spilte også sentrale roller i utformingen av Konkurranseloven¹⁴³ såvel som i dens praktisering som Konkurransetilsynets to første direktører.

Hvilken rolle har så fagøkonomenes spilt i forhold til vårt undersøkelsesobjekt? Når det gjelder reguleringsregimet på melkesektoren var, dosent og professor i meieridriftslære ved Norges Landbrukshøgskole (NLH), Rasmus Mork, systemets fremste skaper sammen med Jon Sundby på 1930-tallet.¹⁴⁴ Mork, stod sammen med sin etterfølger Gudmund Syrrist, også helt sentralt i utformingen av marginsystemet NML utviklet. Noen lignende symbiose mellom regulator, reguleringsystem og NLHs økonomer fantes ikke innenfor noen andre sektorer.¹⁴⁵ Undervisningen synes lenge å ha vært preget av en grunnleggende støtte til markedsreguleringsordningene.¹⁴⁶

Landbruksøkonomene utviklet på mange måter sitt eget foretaksøkonomiske univers rundt familiebruket og den særskilte driftsregnskapsordningen som

¹⁴¹ F.eks. (Bergh og Hanisch 1984) og (Bjerkholt 2000). Med hensyn til utdannelsen gjelder denne vurderingen primært sosialøkonomene i noe mindre grad siviløkonomene og økonomene utdannet ved NLH.

¹⁴² (Thue 1996), (Olsen 2000), (Thue og Rinde 2001).

¹⁴³ Jf. (Arbeids-ogadministrasjonsdepartementet 1991)

¹⁴⁴ F.eks. (Furre 1971).

¹⁴⁵ Det nærmeste man kommer er trolig professor i landbruksøkonomi Oddvar Aresvik på 1950-tallet, og i mye mindre grad dosent/professor i organisasjonslære fra 1975, Per Ove Røkholt.

¹⁴⁶ F.eks. (Nesheim 1987), (Nesheim 1990).

ble utviklet og institusjonalisert i jordbruket av Landbruksøkonomisk Institutt, senere NILF.¹⁴⁷ Samfunnsøkonomiske betraktningmåter hadde lenge en liten plass i studiet selv om teorien om landbrukets tredemølle (Cochrane) fikk bredt gjennomslag fra 1970-tallet.¹⁴⁸

Den landbruksøkonomiske forskningen om reguleringsregimene innenfor jordbrukssektoren var svært beskjeden frem til 1980-tallet.¹⁴⁹ Da fikk Institutt for landbruksøkonomi ansvaret for en forskningsmessig evaluering av markedsreguleringsordningene innenfor de viktigste sektorene. Hovedspørsmålet var om kostnadsdekningen til markedsregulator fra Omsetningsrådet virket konkurransevridende eller ei innenfor rammene i de gjeldende reguleringsregimene. Forskerne fant flere kritikkverdige forhold når det gjaldt investeringsstøtte til reguleringsanlegg, men ikke for andre sider av reguleringsystemet. Investeringsstøtten ble, som før nevnt, etterhvert avvirket. Slik sett bidro forskerne til å understøtte og avpolitiserer striden om reguleringsregimet på kjøttsektoren, mens legitimiteten til reguleringsregimene innenfor egg/fjorfekjøtt og grøntsektoren ble svekket.¹⁵⁰

NLH-økonomen Normann Aanesland utviklet seg, særlig på 1990-tallet, til en av de fremste offentlige kritikerne av landbrukspolitikken fra en markedsliberal synsvinkel. Han kritikk av reguleringsregimene var konsentrert om eiendomsomsetningen. Her fikk han etterhvert betydelig innflytelse – ikke minst gjennom sin dokumentasjon av de store administrasjonskostnadene som var forbundet med statens forkjøpsrett.¹⁵¹ Det bidro etter alt å dømme sterkt til å avvikle ordningen.

Etter at en av de mest innflytelsesrike norske økonomene i etterkrigstiden, sosialøkonomen Odd Aukrust, trakk seg ut av det landbrukspolitiske saksfeltet på 1960-tallet,¹⁵² sank norske fagøkonomers interesse for feltet til et lavmål utenfor NLH. Først på andre halvdel av 1980-tallet har en liten gruppe økonomer i Bergen stått i spissen for en ny fundamental kritikk av landbrukspolitikken fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel. Kritikken, som har fått betydelig offentlig oppmerksomhet, har vært konsentrert om grensestøtten og de statlige overføringenes nivå og småbruksprofilen i

¹⁴⁷ (Giever 1999).

¹⁴⁸ F.eks. (Borgan 1978), (Borgan 1981).

¹⁴⁹ (Isaksen 1985) og (Vatn 1984) må betraktes som blant de første faglig tunge arbeider på dette feltet fra NLH-miljøet.

¹⁵⁰ (Vatn 2000a): 21-22.

¹⁵¹ (Aanesland og Holm 1999), (Aanesland og Holm 2000), (Aanesland 1983).

¹⁵² (Vatn 1984): særlig 157 ff. viser hvor sentral Aukrust lenge var som faglig premissleverandør.

primærproduksjonen.¹⁵³ Først midt på 1990-tallet dreide deres interesse seg over mot reguleringsregimene i førstehåndsomsetningen.¹⁵⁴

Samlet sett synes fagøkonomenes betydning for de mange endringer av reguleringsregimene å ha vært svært begrenset, med de før unntak. Det gjelder også innenfor tømmeromsetningen hvor enkeltes forslag om tømmerbørser og systematisk bruk av opsjoner ikke har blitt en realitet.

¹⁵³ F.eks. (Brunstad, Gaasland, og Vårdal 1995), (Brunstad, Gaasland, og Vårdal 1995).

¹⁵⁴ F.eks. (Gaasland et al. 1996), (Tennbakk 1996).

10. Skogbruket som kontrast

Skogbruket og tømmeromsetningen representerer likevel en klar regulatorisk kontrast til jordbruket de siste 10 til 20 år. For det første har reguleringsregimet for tømmeromsetningen gjennomgått kvalitative og irreversible endringer. På 1970-tallet forhandlet Norges Skogeierforbund (NSF) om nasjonale tømmerpriser på vegne av de regionale foreningene både på skur- og massevirke. Overgang til regionale prisforhandlinger om skurtømmer startet i 1981/82-84, mens denne overgangen skjedde i 1994 for massevirke. Siden 1994 har tømmeromsetningen vært regulert av EØS-avtalen og EU-retten.

EU-rettens betydning for det nasjonale reguleringsregimet for tømmeromsetningen ble for alvor dokumentert i 1997. Da bestemte overvåkningsorganet for EØS-avtalen i EFTA-landene, ESA, at medlemmene av skogeiersamvirke ikke lenger skulle være forpliktet til å selge sitt tømmer gjennom foreningene. Samtidig mistet Skogeierforbundet *muligheten* til å opptre som nasjonal aktør i tømmermarkedet som prisforhandler eller markedsregulator. Selv om skogeiersamvirke var unntatt fra den norske konkurranselovens forbud mot prissamarbeid, satte ESA til side dette unntaket. Tømmeromsetning er jo omfattet av EØS-avtalen.¹⁵⁵

Skogeiersamvirkets organisatoriske svar på avviklingen av medlemmenes leveringsplikt var effektivisering og rasjonalisering av foreningsstrukturen. Fra 1997 til 2001 sank antall foreninger fra 19 til 9. Fire av disse er store etter norske forhold. Hver av de har en omsetning på mer enn en million m³ tømmer av en total avvirkning mellom syv og ti millioner m³. EØS-avtalens klare forbud mot markedssamarbeid og markedsdeling samt fusjonskontroll har ikke vært til hinder for denne utviklingen.

Den andre kontrasten er at mange norske bønder i egenskap av medlemmer av de samme skogeierforeningene er aktive pådrivere i å avvikle et nasjonalt reguleringsregime eller prisforhandlingssystem i forkant av EØS – avtalen. Motstanden innenfor skogeiersamvirke mot utviklingen av regionale tømmerprisforhandlinger var ikke påfallende sterk. Denne utviklingen var paradoksalt sett i lys av at tømmerkjøperne fikk en stadig mer oligopolistisk karakter med regionale innkjøpsmonopoler på massevirke.¹⁵⁶ En hoveddrivkraft bak denne utviklingen er et stadig mer internasjonalt tømmer-

¹⁵⁵ ESAs avgjørelse 24.4.1997, jf. EØS tillegget til De Europeiske Fellesskaps Tidende nr.43 1997.

¹⁵⁶ Det finnes ingen samlet fremstilling av denne prosessen, men viktige deler er beskrevet og analysert i (Halberg 1999): 726 ff.

marked hvor det nordiske tømmermarkedet ble mest påvirket av Jernteppets fall omkring 1990.

Norges Skogeierforbunds karakter av en løs paraplyorganisasjon i forhold til sine medlemsforeningene innebar at forbundet som et svakt sentrum måtte gi tapt. Skogeierforbundets sammenbrudd som regulatorisk aktør står i slående kontrast til konsernutviklingen på jordbrukssiden med sentralorganet som drivkraft. En av hovedforklaringene på Skogeierforbundets organisatoriske svakhet i forhold til sentralorganene innenfor egg, kjøtt og melkesamvirke var at de sistnevnte hadde en langt tyngre politisk og rettslig forankring gjennom sin regulative rolle basert på Omsetningsloven.

En annen paradoksal side av denne utviklingen er at skogeiersamvirkets industrikonsern, Norske Skog, gjennom sin vekst i løpet av 1990-tallet fikk en helt dominerende kjøperrolle i mange regionale tømmermarkeder. Samtidig hverken ville eller skulle konsernet betale mer for tømmeret enn markedssituasjonen til enhver tid tilsa. Norske Skogs globale vekstambisjoner bidro også til at skogeiersamvirkets aksjeflertall i Norske Skog forsvant, først til fordel for negativ kontroll (1/3) og i løpet av 2001 til den største eiergrupperingen. Skogeiersamvirkets suksess som industribygger har slikt sett undergravd samvirkets opprinnelige og primære rolle som var å skape motmakt mot kartell-lignende kjøpergrupperinger.¹⁵⁷

Markedsmessige og industrielle endringer og organisatorisk dynamikk innenfor skogeiersamvirke synes å være hovedforklaringene på de regulative endringene av tømmermarkedet. EØS-avtalen har imidlertid sementert endringene. Norske myndighetene har ellers bidratt gjennom avviklingen av Virkesfordelingsloven, som var i funksjon mellom 1977 og 1986. Loven, som ble til i den en periode preget av sterk politisk styringsoptimisme, tok i utgangspunktet først og fremst sikte på å begrense skogeiersamvirkets industrielle fremmarsj. Loven frøs fast fordelingen av tømmer mellom de eksisterende industrielle foredlingsbedriftene uavhengig av deres betalingsvilje og lønnsomhet. Denne reguleringspolitikken ble vanskeligere å forsvare i et stadig mer åpent marked. Særlig i lys av at Norske Skog, i prinsippet lenge kontrollert av skogeiersamvirket, fremstod som den helt toneangivende aktør utfra evne og vilje til å foreta en nødvendig restrukturering av både trelast- og treforedlingsbransjen.

¹⁵⁷ På den annen side er jo markedsmakt som tømmerleverer lite verdt hvis industrien er lite effektiv og lønnsom.

11. Konkluderende merknader

Siden 1970 har reformer av jordbrukssektoren i industrialiserte land basert på grunnleggende liberalisering og deregulering har bare skjedd i New Zealand på 1980-tallet og i mindre grad Sverige i 1991 og USA midt på 1990-tallet. Endringene av EUs landbrukspolitikk siden 1970 har - utover det indre markedet – få likheter med de markedskonstruksjoner vi forbinder med det ny-liberale skiftet.

Videreføringen av et effektivt grensevern er den overordnede forklaringen på den grunnleggende stabilitet de fleste reguleringsregimene innenfor den norske jordbrukssektoren har hatt siden 1970. Forutsetningen har vært reelt truet ved minst to anledninger.¹⁵⁸ Med unntak av EU har oljeinntekter og gode statsfinanser siden 1973 bidratt til at forslag om sterk nedbygging av grensevernet eller andre radikale former for deregulering på rent nasjonal basis ikke har fått vesentlig politisk oppslutning utover Fremskrittspartiet.

Et EU-medlemskap i 1972 og 1994 ville pulverisert de nasjonale reguleringsordningene i primærproduksjonen, førstehåndsomsetningen og industrileddet og langt grunnlaget for store markedsmessige og industrielle endringer.¹⁵⁹ Den overordnede reguleringsmyndigheten på de fleste områder ville da blitt flyttet til Brussel med EU-kommisjonen og EU-domstolen som øverste bestemmende organ. EU-rettens betydning har manifestert seg klart for skogeiersamvirkets og i tømmermarkedet. Lovverket for omsetning av landbrukseiendommer var og er ikke nasjonalt diskriminerende. Det er likevel vanskelig å tenke seg at for eksempel offentlig prisregulering ville overlevd et EU-medlemskap.

De mange reguleringsregimene innenfor jordbrukssektoren og de tallrike endringene innenfor de fleste av dem de siste 30 år gir på mange måter inntrykk av et regulatorisk villniss som blir stadig mer komplisert og uoversiktlig. Det reflekterer blant annet at sektoren ikke har gjennomgått noen grunnleggende deregulering eller reregulering slik som kraftsektoren på begynnelsen av 1990-tallet. Når det gjelder reguleringen av førstehåndsomsetningen reflekterer den økende kompleksiteten også at Omsetningsrådets disponering av sine midler frem til 1970-tallet i liten grad var basert på et formalisert regelverk, men løpende beslutninger.¹⁶⁰

¹⁵⁸ I visse faser av Uruguay-runden var det kvantitativt basert grensevernet, som manglet legalitet i henhold til GATT-avtalen, jf. (Espeli 1990a), også truet.

¹⁵⁹ Jf. utviklingen på det finske melkemarkedet etter medlemskapet, (Rye 2001).

¹⁶⁰ (Vatn 2000a): 19-20.

På den annen side er det ingen grunn til å tro at en ambisjon om mer effektive markeder og avvikling av tidligere monopoler vil resultere i at reguleringsregimene vil bli enklere, åpnere og mer gjennomsluttige (transparente) for utenforstående observatører. Forsøkene på å skape konkurranse i melk/meierisektoren er et godt eksempel på at et nytt og stadig mer komplekst reguleringsregime har avløst et privat og monopolistisk reguleringsregime hvor både bønder og offentlighet manglet elementært innsyn. Tilsvarende eksempler finner man innenfor tele- og kraftsektoren hvor man også har forsøkt å gå fra monopol til konkurranse. Den ”samlede reguleringsmengde øker i stedet for å minke”.¹⁶¹

En annen viktig forklaring på det regulatoriske villniss er at endringene som ble skapt under den politiske styringsoptimismen midt på 1970-tallet i liten grad er blitt avvirket under helt andre politiske konjunkturer. Lovverket for omsetningen av landbrukseiendommer fra 1974-75 og konsesjonsloven om ervervsmessig husdyrhold våren 1975 representerte for en del kvalitativt nye reguleringsformer. Selv om de representerte et høyere regulatorisk ambisjonsnivå enn tidligere, ble virkemidlene brukt lite aktivt eller hårdhendt. Inntektsopptappingsperioden 1976-1982, i kjølvannet av Stortingets inntektsopptappingsvedtak for jordbruket 1. desember 1975, skapte ingen regulatoriske nyskapinger av offentlig rettslig karakter rettet mot den enkelte produsent eller foretak.¹⁶² Selv om disse årene kan karakteriseres som plan- og forhandlingsøkonomiens lykkeligste øyeblikk i norsk landbrukspolitik, var virkemidlene av helt tradisjonelt merke.¹⁶³

Reguleringsregimene innenfor førsteomsetningen ble imidlertid grunnleggende styrket i jordbruksavtalen av 1982. Landbruksminister Johan C. Løken (H) fikk da knesatt prinsippet om at jordbruket, innenfor jordbruksavtalens rammer, skulle være økonomisk ansvarlig for overproduksjon i det norske markedet – ikke som i betydelige grad tidligere staten alene.¹⁶⁴ Det forutsatte på mange måter at Omsetningsrådet og de enkelte markedsregulatorer fikk økt ansvar og handlingsrom. Løkens politikk var paradoksal

¹⁶¹ (Kringlen 2001): 232.

¹⁶² Den frivillige bonusordningen på melk fra 1977 representerte utvilsomt en regulatorisk innovasjon, men var i utgangspunktet av ren privatrettslig karakter i NMLs regi, jf. (Borgen, Erland, og Ringen 1981): 268.

¹⁶³ Modellbrukene og effektivitetsnormene var utvilsomt forhandlingsøkonomiske innovasjoner, men de hadde i motsetning til det mye av den offentlige debatten kunne gi inntrykk av, ingen regulatoriske virkninger for den enkelte bonde.

¹⁶⁴ Jf. St.prp.nr.135 og 155 1981-82. Det nye finansieringsprinsippet hadde langt større og mer langsiktige regulatoriske konsekvenser enn den parlamentariske gjennomgangen av markedspolitikken året før, jf. St.meld. 26 1980-81, Innst.S.nr.186 1980-81 og ST 1980-81: 2788-2821.

sett på bakgrunn av at Høyre hadde vært den fremste parlamentariske kritiker av samvirkets rolle som markedsregulator siden 1930.¹⁶⁵

Markedsreguleringsordningene for melk og frukt og grønnsaker har gjennomgått kvalitative endringene de siste årene. Først etter at ferskmelkemonopolet var blitt utfordret av en konkurrent ble det et tungt politisk engasjement for å skape konkurranse ved skrittvis detaljregulering hvor læring gjennom feiling må få en sentral plass. Avviklingen av meierisamvirkets faktiske monopol på konsummelk og ost har flyttet reguleringsmyndigheten fra NML til staten. Det har gitt et helt annet offentlig innsyn i melkemarkedet og i Tines rolle. Meierisamvirke, som har aldri opplevd et slikt tilsyn og innsyn tidligere, har åpenbare problemer med å tilpasse seg sin nye rolle. Den omfattende striden mellom Tine og dets konkurrenter og dyktige forhandlingsøkonomiske motspillere, med Synnøve Finden i spissen, er en beinhard interessekamp om reguleringsregimets regler og reguleringsmyndighetenes praksis. Vi finner mange eksempler på samme tid i telesektoren.

Gartnerhallens sammenbrudd var derimot en markedsdrevet prosess forårsaket av maktforskyvningen til og konsentrasjonen i detaljistledet i dagligvaremarkedet. Maktforskyvningen har medført at prissignalene mellom produsent og forbruker i matvaremarkedet har blitt endret og muligens også forsinket. Tidligere var det markedsregulator og foredlingsindustrien som kanaliserte ubalanse i markedet til produsenten. Dagligvarekjedene legger mye større vekt på stabile priser kombinert med tilbud enn tidligere. I en viss forstand hadde dette flyttet deler av den faktiske markedsreguleringen til dagligvarekjedene.¹⁶⁶

Utviklingen av reguleringsregimene og reguleringspraksis innenfor førstehåndsomsetning og foredling de siste årene preges av uklare og konfliktfylte mål. For det første har staten videreført jordbruksavtalesystemet og samvirkeorganisasjonenes ansvar for å oppnå målprisene og jordbrukets økonomiske ansvar for overproduksjon. Da er det også naturlig at de samme organisasjoner beholder rollen som operativ markedsregulator med de konkurransemessige problemer knyttet til asymmetrisk informasjon og markedsrett det kan innebære. Det er også naturlig at Omsetningsloven og Omsetningsrådets rolle videreføres.

Konkurrentene til samvirket og kritikerne av dets rolle som markedsregulator ønsket tidligere at private foretak utenfor samvirke skulle få delta i markedsreguleringen for å unngå konkurransevridning.¹⁶⁷ Dette ble

¹⁶⁵ Jf. (Espeli 1983a), kap.4.

¹⁶⁶ Bondebladet 15.2.2001: 30 Leif Forsells foredrag.

¹⁶⁷ F.eks. (Espeli 1983a): 136 ff.

vurdert påny midt på 1990-tallet, men forkastet. Det skyldtes ikke minst motstand fra konkurransemyndighetene. De ville unngå systematiske rolleblandinger. Det ville svekke konkurransen på foredlingsleddet.¹⁶⁸ Nå synes Konkurransetilsynet å gå inn for å flytte den operative markedsreguleringsoppgavene fra de ulike samvirkeorganisasjonene til Statens Landbruksforvaltning eller et annet uavhengig organ ”som ikke selv opererer i markedet”.¹⁶⁹ Det vil utvilsomt løse en del av konkurransemessige problemene og dilemmaene i dagens system. På den annen side vil det neppe være en kostnadseffektiv løsning isolert sett og kunne skape forvaltningsmessige dobbeltroller.

For det andre skaper den institusjonelle oppbyggingen av regulerings-systemet uklarhet om reguleringskompetanse og overordnet reguleringsansvar. En del av uklarhetene er av almen karakter og knytter seg til grensedragningen mellom konkurranseregulering med hjemmel i konkurranseloven og sektorregulering med basis i sektorlovgivning. Konkurransetilsynets stadig mer aktive opptreden på en rekke områder innenfor sektoren de siste årene øker faren for kompetansekonflikter med Omsetningsrådet, Statens Landbruksforvaltning (SLF) og Landbruksdepartementet. Her finnes det ingen enkle løsninger og mye tyder på den konkrete grensedragningen i ikke ubetydelig grad overlates til domstolene.¹⁷⁰ Forholdet mellom Omsetningsrådet som et korporativt organ med betydelig beslutningskompetanse, SLF, og Landbruksdepartementet, er spesielt uklart innenfor melkesektoren. Her synes Landbruksdepartementet å ha fått en ordinær rolle som klageinstans.¹⁷¹ Det er ikke er åpenbart utfra Omsetningsloven stadig endrede bestemmelser.

Et tredje konfliktfylt aspekt ved de siste års reguleringspolitikk overfor sektoren er at samtidig som myndigheten har ønsket å forsterke konkurransen i førstehåndsomsetningen og industriforedlingen har man ikke lagt noen vesentlige hindringer i veien for fusjonsprosessen som har resultert i Prior, Norsk Kjøtt og Tine konsernet. Det innebærer at muligheten til å skape virksom konkurranse på viktige markeder er blitt mindre hvis staten ikke griper til drastiske regulerings tiltak eller bygger grensevernet vesentlig ned. Sistnevnte står norske politikere i prinsippet fritt til. Det vil imidlertid i så fall bryte radikalt med den gradvise og langsomme liberaliseringsprosessen preget av mange og ikke spesielt godt koordinerte små skritt som har preget politikken overfor sektoren de siste omkring ti år.

¹⁶⁸ Se f.eks. Innst.S.nr.167 1999-2000: 17.

¹⁶⁹ (Konkurransetilsynet 2001): 71-72.

¹⁷⁰ (Evensen 1999): 105 ff., (Vatn 2000a): 28, (Fehr et al. 1998): 132 ff. Dessuten må vi forvente at det nye konkurranselovutvalget ledet av Hans Petter Graver vil ta opp denne type spørsmål.

¹⁷¹ F.eks. (Konkurransetilsynet 2001): 23.

12. Kilder

Stortingsforhandlingene gjennomgått utfra stikkordregister 1970-2001
Konkurransetilsynet nettsider og arkiv
Enkelte søk i A-tekst, inklusive Dagens Næringsliv og NTB-tekst
Lovdata: Ajourførte lover og forskrifter
Landbruksdepartementets nettsider og arkiv
Norlex: enkelte søk i domsavgjørelser og opphevede forskrifter
Se ellers notene

13. Litteratur

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. 1991. NOU 1991:27
Konkurransereform for effektiv ressursbruk. Oslo.
- Austenå, Torgeir. 1978. *Konksesjonsreglane for fast eigedom*. Oslo: Det norske samlaget.
- Bailey, E.E. , and W.J.Baumol. 1984. Deregulation and the Theory of Contestable Markets. *Yale Journal on Regulation* (2):111-37.
- Baumol, William J., John C. Panzar, and Robert D. Willig. 1982. *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York ,: Harcourt Brace Jovanovich.
- Benterud, Olav. 1978. *Norske meieriers salgssentral : et jubileumsskrift i ord og bilder*. Oslo: Norske meieriers salgssentral.
- Bergh, Trond, og Tore Jørgen Hanisch. 1984. *Vitenskap og politikk : linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*. Oslo: Aschehoug.
- Bing, Jon, Andreas Galtung, Beate Jacobsen, Børge Krogsrud, Trygve Norum, og Frode Sæter. 2001. *Innføring i telekommunikasjonsrett*. Oslo: Cappelen Akademiske.
- Bjerkholt, Olav. 2000. *Kunnskapens krav : om opprettelsen av Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå, Sosiale og økonomiske studier ; 103*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Borgan, Sigmund. 1978. *Noen emner fra landbrukspolitikken*. 2. utg. Ås ,: Landbruksbokhandelen.
- . 1981. *Bygdenæring eller industri?* Oslo: Det norske samlaget.
- Borgen, Hans, Sigve Erland, og Asbjørn Ringen, red. 1981. *Norske Melkeprodusenters Landsforening 100 år 1881-1981*. Oslo: Norske Melkeprodusenters Landsforening.

- Brunstad, Rolf Jens, Ivar Gaasland, and Erling Vårdal. 1995. Agriculture as a provider of public goods : a case study for Norway. *Agricultural Economics* 13 (1):39-49.
- . 1995. *Utvikling eller avvikling - jordbruket ved en skillevei*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Dahl, Tor Edvin. 2002. Om pultost og predikanter Historien om Synnøve Finden 1929-1987. *Nationen* 85 (nr. 10 12.januar 2002):15-19.
- Empson, J. 1996. The History of the Milk Marketing Board 1933-94. *The Journal of Royal Agricultural Society of England* 157:21-36.
- Espeli, Harald. 1983. *Høyre og landbrukspolitikken i 1970-årene : arbeidsnotat til prosjektet om Høyres historie 1884-1984*. Oslo: s.n.
- . 1983a. Høyre og landbrukspolitikken 1945-1965. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- . 1986. Mølleindustri og kornmonopol. Bokanmeldelse H.W.Nordvik red.: *Rent mel i posen*. Oslo 1984. *Landbruksøkonomisk Forum* 3 (3):33-38.
- . 1986a. Jens Hauglands dagbok. *Landbruksøkonomisk Forum* 3 (4):39-43.
- . 1987a. Kornforretningens hårsårhet. *Landbruksøkonomisk Forum* 4 (1):38-40.
- . 1987c. Teknologisk utvikling og politisk styring: Konesjonsplikten på hogstmaskiner 1978-1980. *Landbruksøkonomisk Forum* 4 (3):84-96.
- . 1990. Eplekrigens forhistorie. Utviklingen av det norske importvernet for jordbruksvarer frem til 1989 med hovedvekt på perioden etter 1945. In *"..det som svarte seg best" - studier i økonomisk historie og politikk. Festskrift til Stein Tveite*, red E. Hovland, E. Lange and S. Rysstad. Oslo: Ad Notam.
- . 1990. *Fra hest til hestekrefter. Studier i politiske og økonomiske rammebetingelser for mekaniseringen av norsk jordbruk 1910-1960*. Vol. Melding nr.2. Ås: Norges Landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag.
- . 1990a. Importvernet og GATT. *Landbruksøkonomisk Forum* 7 (1):4-16.
- . 1991. Landbruket under krigen. I *Nytt søkelys på okkupasjonshistorien*. Oslo: Den norske historiske forening.
- . 1992a. *Jordbruksproteksjonisme og handelspolitikk. Beslutningsprosesser bak utviklingen av det kvantitative importvernet for jordbruksvarer i Norge på 1900-tallet med hovedvekt på perioden 1934-1965 og forholdet til GATT.*: Melding nr.8, Institutt for økonomi og samfunnsfag Ås-NLH.
- . 1993. *Fra Thagaard til Egil Bakke. Hovedlinjer i norsk konkurransepolitikk 1954-1990*. Bergen: SNF-rapport 39/93.

- . 1993. Landbrukssektorens konkurranseeksponering i historisk perspektiv. *Landbruksøkonomisk Forum* 10 (2):29-41.
- . 1999. *Lobbyvirksomhet på Stortinget. Lange linjer og aktuelle perspektiver med hovedvekt på næringsinteresser og næringspolitikk*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Evensen, Harald, ed. 1999. *Konkurranseloven med kommentarer*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Fehr, Nils-Henrik Mørch von der, Victor Norman, Torger Reve, og Anders Chr.Stray Ryssdal. 1998. *Ikke for å vinne? : analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk : rapport fra en ekspertgruppe nedsatt av Konkurransetilsynet, SNF-rapport ; 1998:8*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Finansdepartementet. 1983. *Programanalyse Veiledning for arbeid i programanalyser R-504*. Oslo: Tanum-Norli.
- Forsell, Leif, og Agnar Hegrenes. 2000. *Ny markedsordning for korn : noen alternativer til utforming, noen synspunkter på framtidig korn- og kraftforbalanse, NILF-Notat 2000:8*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Furre, Berge. 1971. *Mjølk, bønder og tingmenn studiar i organisasjon og politikk kring omsetninga av visse landbruksvarer 1929-30*. Oslo: Samlaget.
- Giever, Harald. 1999. Jordbrukets foretaksøkonomi ("Farm Management"). *Landbruksøkonomisk Forum* 16 (3):5-16.
- Gulbrandsen, Lars. 1983. *Boligmarked og boligpolitikk : eksemplet Oslo*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gaasland, Ivar, Erling Vårdal, Berit Tennbakk, 1996 *Konkurransetilvilkår i meierisektoren. Deregulering av den norske meierisektoren, SNF-rapport ; 1996:21*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Haga, Beret Mette, Øyvind Hoveid, Eric Nævdal, og Grete Stokstad. 1996. *Vurdering av reguleringsystemer og konkurransevilkår i meierisektoren, NILF-rapport 1996:3*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Halberg, Paul Tage. 1999. *Bjelker i Bygde-Norge Skogeierorganisasjonen og skogbruksnæringen 1894-1994 med fokus på Glomma-vassdraget*. Elverum: Glommen Skogeierforening.
- Hegrenes, Agnar, Håkon Romarheim, Knut Samseth, og Øystein Strøm. 2000. *Strukturutviklingen i norsk jordbruk - Årsaker og trender, NILF-rapport 2000:5*. Oslo: NILF.
- Holm, Øyvind, og Per Halvor Vale. 1986. *Markedsregulering av jordbruksvarer : en analyse av behovet for tilskudd til Gartnerhallens anlegg, Memorandum / Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi ; 112. Ås-NLH ,.*

- Holmen, Jan Ove. 1987. Prisutjevningen i norsk meieribruk. *Landbruksøkonomisk Forum* 4 (2):20-27.
- Isaksen, Geir. 1985. *Samhandling og styring i jordbruket : en studie av det norske markedssystemet for kjøtt, Melding nr. 51 Institutt for landbruksøkonomi, Norges landbrukshøgskole. Ås-NLH* .
- Jacobsen, Alf R., and Per J. Hellevik. 1998. *100 år i norsk mat*. Billingstad: Nestle Norge.
- Jervell, Anne Moxnes. 1997. *Farm quota management : a farm level study of the Norwegian two-price milk quota system 1983-90, Doctor scientiarum theses / Agricultural University of Norway = Norges landbrukshøgskole ; 1997:9. Ås: Department of Economics and Social Sciences Agricultural University of Norway.*
- Johannessen, Finn Erhard, og Jon Skeie. 1995. *Bitre piller og sterke dråper : norske apotek gjennom 400 år, 1595-1995*. Oslo: Norsk farmasihistorisk museum.
- Josling, Timothy E., Stefan Tangermann, and T.K. Warley. 1996. *Agriculture in the GATT*. London: Macmillan.
- Kavli, O. 1946. *Med ost i kofferten*. Bergen: Grieg.
- Kelemen, R. Daniel. 2001. The Limits of Judicial Power: Trade-Environment Disputes in the GATT/WTO and the EU. *Comparative Political Studies* 34 (6):622-650.
- Kolstad, Olav. 1998. *Fra konkurransepolitikk til konkurranserett*. Oslo: Cappelen.
- Konkurransetilsynet. 2001. *Rammetingelser og konkurranseforhold i jordbrukssektoren, Skrifter fra Konkurransetilsynet 02/2001*. Oslo: Konkurransetilsynet.
- Kringlen, Jacob. 2001. Offentlige regulering og tilsyn: Noen utviklingstrekk og utfordringer. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 82 (3):227-239.
- Kvåle, Herborg, Ole E. Lydersen, og Nikolai Løhren, red. 1990. *Statens Landbruksbank 25 år*. Oslo: Statens Landbruksbank.
- Landbruksdepartementet. 1978. *NOU 1978: 8 Potetproduksjon og potetomsetning*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- . 1983. *NOU 1983: 55 Omsetningssystemet for grønnsaker, frukt og bær*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Levine, Michael E., and Jennifer L. Forrence. 1990. Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organizations* 6:167-198.
- Lidtveit, Aslak. 1979. *Jordbruket i Noreg 1914-1974 Tiltak under Landbruksdepartementet*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Lie, Sverre. 1980. *Omsetningsrådet gjennom 50 år*. Oslo: Landbruksforlaget.
- Listau, Thor. 1987. Råvareprisutjevning for industrielt bearbejdet jordbruksvarer. *Landbruksøkonomisk Forum* 4 (2):36-39.

- Mjelde, Håvard, Mads Svennerud, og Mari Vengnes. 2000. *Importkonkurransen for bakervarer - økt konkurransekraft for norsk mel- og bakerbransje, NILF-rapport 2001: 1*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Moe, Olav. 1999. Kritisk søkelys på prisfastsettingen av landbrukseiendommer ved konsesjon. *Landbruksøkonomisk Forum* 16 (2):57-72.
- Nesheim, Nils K. 1987. *Produksjon og markedsdekning av norske jordbruksvarer : forelesninger i landbruksøkonomi*. [3.utg.] Ås: Norges landbrukshøgskole Institutt for landbruksøkonomi.
- Nesheim, Nils K., 1990. *Samvirke : prinsipper og økonomisk struktur*. [4. utg.] Norges landbrukshøgskole . Institutt for økonomi og samfunnsfag. Ås: Landbruksbokhandelen.
- Nilssen, Tore. 2001. De vet no' som ikke vi vet: Nobel-prisvinnere i økonomi. *Økonomisk Forum* 55 (9):27-33.
- Nordvik, H.W. red., ed. 1984. *Rent mel i posen. Bjølsen Valsemølle A/S og mølleindustriens utvikling 1881-1984*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nærstad, Henry. 1957. *Jordloven : med kommentar*. Oslo: Aschehoug.
- OEEC. 1957. *Agricultural policies in Europe and North America Price and income policies Second Report of the Ministerial Committee for Agriculture and Food*. Paris: OEEC.
- Olsen, Per Ingvær. 2000. *Transforming Economies The Case of Norwegian Electricity Market Reform*. Edited by N. S. o. M. BI. Vol. 1, *Series of dissertations*. Sandvika.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* 94 (2):251-267.
- Posner, Richard A. 1976. *Antitrust law : an economic perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prestegard, Sjur Spildo, Erik Bøe, og Anders Huus. 1995. *Svine- og fjørfehaldet i Norge : status og utsikter med bakgrunn i utvida konsesjonsgrensener, Notat / Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning ; 1995:24*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Purasjoki, M. , and M. Virtanen. 1995. Is the Theory of Workable Competition Still Workable? I *Marked, konkurranse og politikk. Festskrift til Egil Bakke*, red Einar Hope et.al. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, R. ed., 1980. *Challenge to governance. Studies in Overloaded Politics*. London: Sage.
- Rye, Johan Fredrik. 2001. Maktkamp i melkesektoren: Hva skjedde da Finland ble medlem av EU? *Landbruksøkonomisk Forum* 18 (1):19-32.

- Ryssdal, A.C.Stray. 1995. *Legal realism and economic behaviour A Scandinavian look at economic analysis of law*. Oslo: Juridisk forlag.
- Rysstad, Sigurd. 2000. Ærværdige tradisjoner? Om odels-, åsetes- og konsesjonslovgivningen. *Landbruksøkonomisk Forum* 17 (3):5-17.
- Sandmo, Agnar, og Kåre P. Hagen, red. 1992. *Offentlig politikk og private incitamenten*. Oslo: Tano.
- Simonsen, Jesper W. 1986. *Markedsregulering av jordbruksvarer : strategiske fordeler og ulemper ved å være markedsregulator, Memorandum 113 Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi ; Ås-NLH ,.*
- Stigler, G.J. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1):3-21.
- Søyland, Viil, og Nils Kristian Nersten. 2000. NILF Notat 2000: 15. Aktuelle problemstillinger rundt kommende WTO-forhandlinger på landbrukssiden. Oslo: NILF.
- Tennbakk, Berit. 1996. *Market behavior of agricultural cooperatives, Dissertations in economics / Department of Economics, University of Bergen ; 10*. Bergen: Department of Economics University of Bergen.
- Thue, Lars. 1996. *Strøm og styring. Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Thue, Lars, og Harald Rinde, red. 2001. *Samarbeidets kraft Elforsyning og bransjeorganisering 1901-2001*. Oslo: Energi Forlag.
- Tufte, Torbjørn. 2001. Norge og EFTA sitt frihandelsregime: Landbrukssektoren i frihandelsavtalene med tredjeland. Oslo: Landbrukets Utredningskontor Kortnotat nr. 1 2001.
- Vale, Per Halvor. 1986. *Markedsregulering av jordbruksvarer : en analyse av behovet for tilskudd til bygg og anlegg i kjøtt- og fjørfesektoren, Memorandum 111 Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi ; Ås-NLH ,.*
- Vale, Per Halvor, and Normann Aanesland. 1987. *Potetindustrien i Norge : en samfunnsmessig vurdering av produksjonen av potetmel og glykose, Memorandum 119 Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi ; Ås.*
- Vatn, Arild. 1984. *Teknologi og politikk. Om framveksten av viktige styringstiltak i norsk jordbruk 1920-1980*. Oslo: Landbruksforlaget.
- . 1985. *Marknadsregulering av kjøtt : en analyse av kostnadene ved ulike avsetnadstiltak innan kjøttsektoren, Norges Landbrukshøgskole. Institutt for landbruksøkonomi. Memorandum ; nr. 108*. Ås: NIH.
- . 1986. *Marknadsregulering av landbruksvarer : ei samanfattande analyse av kostnader ved marknadsreguleringa og av spørsmålet om*

- likebehandling av landbrukssamvirket og private omsetnadsledd, Memorandum / Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi ; 114. Ås-NLH.*
- . 1990. Melk og makt Fra melkesentral til distriktsmeieri. In *"..det som svarte seg best" - studier i økonomisk historie og politikk. Festskrift til Stein Tveite*, red E. Hovland, E. Lange og S. Rysstad. Oslo: ad Notam.
- . 2000a. *Omsetningsrådet og norsk landbrukspolitik, Diskusjonsnotat D 19/2000*: Institutt for økonomi og samfunnsfag NLH.
- Veggeland, Frode. 2000a. Delegering, læring og politisk kontroll: Norges deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet. *Internasjonal Politikk* 58 (1):81-112.
- . 2001. Effekter av internasjonale regimer: WTO og "hormonsaken" mellom EU og USA. *Internasjonal politikk* 59 (3):333-367.
- . 2001. *Internasjonale regimer og regulering av trygg mat i WTO, NILF-rapport 2001: 3*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Vislie, Ingolf. 1992. *Energiloven med kommentarer. Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m. v., lov nr. 50, datert 29. juni 1990*. Oslo: Tano.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications A Study in Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.
- . 1983. Antitrust Enforcement: Where it has Been; Where is it Going. In *Industrial Organization, Antitrust and Public Policy*, edited by J. E. Craven: Kluwer-Nihjoff.
- Aanesland, Normann. 1983. *Bo- og driveplikt i landbruket, Melding, Norges landbrukshøgskole, Institutt for landbruksøkonomi ; 44. Ås.*
- Aanesland, Normann, og Olaf Holm. 1999. *Virkninger av boplikt på bosetting og investering*. Ås: Institutt for økonomi og samfunnsfag Norges landbrukshøgskole.
- . 2000. *Offentlig regulering av markedet for landbrukseiendommer - virkninger for verdiskapning og bosetting*. Oslo: Landbruksforlaget.