



Proteksjonisme i norsk landbrukssektor

Semesteroppgave POL2012
Høsten 2021
Antall ord: 1893
Even Berg – evenber@ntnu.no

Innhold

Innledning.....	2
Teori.....	2
Internasjonal handel.....	2
Proteksjonisme.....	3
Historisk kontekst.....	4
Diskusjon	4
Konklusjon	6
Litteraturliste.....	7

Innledning

Historisk sett har internasjonal handel med landbruksprodukter alltid vært underlagt nasjonale føringer. Sett bort i fra en kort periode på slutten av 1800-tallet har den vestlige verden i svært liten grad reelt gått inn for frihandel innenfor landbrukssektoren (Moon, 2011, s. 22). Dette har også vært gjeldene for Norge. I nyere tid har også diskusjonen rundt proteksjonisme i landbruket fått en ny sentral rolle i en bredere distriktpolitisk debatt. Landbruket som næring er særskilt i at den i mindre grad er avhengig av andre faktorer enn klima og jordsmonn, som er spredt utover landet. Dette sammen med at jordbruket også er sentral i mange miljøspørsmål har aktualisert landbrukets multifunksjonalitet. Problemstillingen for denne oppgaven er dermed: på hvilken måte kan proteksjonisme bidra til landbrukets multifunksjonalitet i Norge?

Denne oppgaven vil ta utgangspunkt i nyklassisk politisk økonomisk tekning knyttet til frihandel og proteksjonisme. Dette er på bakgrunn av den dominerende diskursen rundt frihandel som eksisterer gjennom internasjonale avtaler og organisasjoner som GATT og WTO. Etter en gjennomgang av dette vil generelle implikasjoner for landbruket drøftes, for så å gå nærmere inn på Norge.

Teori

Internasjonal handel

Et politisk økonomisk syn på fordelene ved frihandel kan trekkes ut av Ricardos teorier på området. *Principles of political economy and taxation* dannet det klassiske grunnlaget for internasjonal handel, hovedsakelig gjennom å introdusere teorien om komparative fortrinn (Ricardo, 1891). Ut ifra dette kan tre hovedpunkter også trekkes frem. Den første av disse er at større marked bidrar til å øke produksjon og dermed redusere kostnader per enhet produsert. Internasjonal konkurranse bidrar også til å hindre nasjonale monopoler som igjen tvinger frem økning i effektivitet. Disse to punktene er også bygd på ideen om komparative fortrinn og fordelene med spesialisering innenfor nasjonale økonomier. Den siste fordelen vil være at konsumentene får et bedre utvalg av produkter til en lavere pris, og dermed får økt kjøpekraft ved samme lønnsnivå (Abboushi, 2010, s. 385). Disse ideene bidro til å skape grunnlaget for klassiske og neoklassiske syn på frihandel, spesielt tanken om at komparative fordeler er grunnlaget for internasjonal handel. Andre relevante teoretiske begrunnelser for frihandel er basert på at oppskalering av produksjon med bakgrunn i et større internasjonalt marked gir økt avkastning, noe som i seg selv er motivasjon for internasjonal handel (Krugman, 1987, s. 132).

Et annet grunnlag for internasjonal handel er også det som beskrives som næringsintern handel. Dette baseres på den omfattende utvekslingen av produkter innenfor samme sektor. Det vil kunne gi forbrukere i flere land et bredere utvalg av varianter av samme produkt. Dermed vil forbrukerne i større grad kunne velge produkter tilpasset sine behov, mens et større marked sørger for at produsentene kan ha stordriftsfordeler i sin produksjon. Et mindre lukket nasjonalt marked vil altså da også måtte godta mindre produktvariasjon. (Røste, 2019, s. 197) Anerkjennelsen av at større skala av produksjon kan gi økt avkastning og realiteten av imperfekt konkurranse danner også grunnlaget for innvendinger mot frihandel. Strategisk handelspolicy argumentet tar utgangspunkt i at når dette er tilfellet vil enkelte selskaper kunne få avkastning høyere enn det mulighetskostnaden tilsier. Dermed kan også land sikre seg økte nasjonale inntekter hvis de kan hjelpe selskaper oppnå denne posisjonen internasjonalt (Krugman, 1987, s. 132).

Proteksjonisme

Ut fra tidligere litteratur på feltet trekker Moon (2011) frem fire grunnleggende faktorer for proteksjonisme i landbrukssektoren. Først og fremst forbindes beskyttelse av den nasjonale landbrukssektoren med et grunnleggende ønske om i det minste en viss grad av matsikkerhet og selvstendighet når det kommer til dette. Ønske om selvstendig matproduksjon inngår også i en stats generelle ønske om sikkerhet men også å bevare lokale verdier og levemåter. For det andre er landbruksnæringen sterkt preget av et fluktuerende marked. Forsyningene fra landbruket er i stor grad uelastiske, noe som kan skape store prisvariasjoner. Bønder har derimot som produsenter liten mulighet til å justere sin ressursinnsutt fortløpende, og blir derfor sittende igjen kun med kostnadene. Bonden har også liten makt i forhold til å kunne justere tilførselen av sine varer til markedet, sånn som mange industrielle produsenter, og får derfor heller ikke justert etterspørselen i like stor grad. En tredje grunn for proteksjonisme er for å veie opp mangler i markedet knyttet til landbruksnæringens multifunksjonalitet. Landbrukets multifunksjonalitet har også blitt av økt relevans de siste tiårene. Usikkerhet omkring den globale matsikkerheten ved en økende verdenspopulasjon, samtidig med økte krav til bærekraftighet for å takle klimautfordringer har satt nye søkelys på landbruket. I EU og Norge er denne multifunksjonaliteten også ofte knyttet opp til generell distriktpolitikk. Et siste relevant grunnlag for proteksjonisme i landbrukssektoren er innflytelsen interessegrupper på produksjonssiden, men også politiske partier som støtter disse, har på myndighetene. (Moon, 2011, s. 15)

Historisk kontekst

Etter andre verdenskrig valgte de fleste myndighetene i land i det globale nord å forsvare sin egen landbrukssektor gjennom tariffen, ulike andre handelsbarrierer, subsidier eller kvoter.

Det ble allikevel en viss konsensus om å åpne opp handelen av landbruksvarer via forhandlinger gjennom GATT (General Agreements on Tariffs and Trade), selv om dette bar preg av lite forpliktelse. Landbruksnæringen ble i stor grad et unntak for handelsliberaliseringen som gjorde seg gjeldende i siste halvdel av 1900-tallet.

Spesialbehandlingen av landbruksnæringen som økonomisk sektor har et grunnlag i den basale nødvendigheten av matproduksjon for menneskets overlevelse. Opplevelsene av matmangel under andre verdenskrig satte matvaresikkerhet og større grad av selvforsyning på den politiske agendaen. Dette gjorde at industrialiseringen av landbruket ble av stor prioritet i etterkrigstiden. Fokuset på økt produksjon skapte også et ønske om større mer effektive gårdsbruk fra politisk side; små bruk skulle bli større eller legges ned og overflødig arbeidskraft skulle over i industrien. Dette hadde en tydelig effekt i Norge ved at tre av fire gårder har blitt nedlagt etter 1949 (Almås & Muirhead, 2012, s. 28). I samme tidsrom økte også effektiviteten av landbruket, både gjennom effektiviseringen i større bruk og gjennom den teknologiske utviklingen. Fra at den norske gjennomsnittsbonden ved slutten av andre verdenskrig produserte nok kilokalorier til fem personer, gjorde denne utviklingen at gjennomsnittsbonden i år 2000 produserte nok til 32 personer (Almås & Muirhead, 2012, 30).

Diskusjon

Når det kommer til å ivareta landbrukets multifunksjonalisme vil en neoklassisk tilnærming argumentere for at forbrukeres krav til bærekraftig produksjon vil øke sammen med kjøpekraften. Dette vil presse myndighetene til å stramme inn for eksempel miljøforskrifter, samtidig som det dreier markedet og dermed produsentene i en mer bærekraftig retning. Selv om dette kan være en legitim logikk innenfor andre sektorer, kompliserer også landbrukets særegenhet denne teorien. De negative miljøeffektene av jordbruk, som utmattelse av jordsmonnet, overforbruk av ferskvannskilder eller negative effekter på arts mangfold, er ofte vanskeligere for forbrukere å forholde seg til. I motsetning til for eksempel luftforurensing ved biltrafikk i bysentrum, vil disse effektene i mindre grad ha en øyeblikkelig og merkbar effekt for forbrukerne. Selv ikke for produsentene, altså bøndene, vil dette nødvendigvis ha merkbar effekt før etter flere generasjoner (Moon, 2011, s. 17). Dette peker mot at mekanismene nevnt i starten av avsnittet vil ha liten effekt, og at det i større grad kreves mer

direkte, målrettet offentlig styring for å oppnå mer bærekraft i landbruket. Det langsiktige perspektivet som kreves for å takle denne typen problemstillinger passer dårlig med hvordan frihandelstekningen i større grad verdsetter kortsiktige fordeler gjennom konkurranse (Moon, 2011, s. 17). Dette er også relevant med tanke på andre områder av landbrukets multifunksjonalitet.

Det mest aktuelle multifunksjonaliteten til det norske landbruket i dag har sammenheng med den generelle distriktspolitikken. I den norske landbruksdebatten står man i dag ovenfor et trilemma: landbruket sliter med overproduksjon som tærer på blant annet jordsmonnet, samtidig som man ikke klarer å øke den totale matproduksjonen. I tillegg til dette ser man i noen områder økt gjennomgroing og jordbruksareal som går ut av drift, mens andre sliter med tilgang på areal (Vik, 2020, s. 186). Den norske landbruksnæringen er formet av geografien. Mye fjell bidrar til at kun tre prosent av det norske landarealet er dyrka mark. Mesteparten av dette er også oppstykket, i tillegg til at deler er i ulendt terreng med krevende klima for mange jordbruksprodukter. Dette setter tydelig grenser for effektivisering av landbruket for eksempelvis stordriftsfordeler man ser i land som USA og Tyskland (Vik et.al, 2020, s. 295). Den politisk økonomiske tilnærmingen til det norske landbruket kan derfor ikke baseres et ønske om å konkurrere på internasjonale markedet. Proteksjonisme i det norske landbruket fungerer ikke på den måten at det beskytter bedrifter til de er konkurransedyktige, for så å åpne opp for markedet. Selv om etterkrigstidens produktivisme kan ligne på dette, er de bakenforliggende grunnene for denne politikken annerledes, med fokuset på multifunksjonalisme (Moon, 2011, s. 23).

Proteksjonisme i Norge argumenteres for gjennom at økt grensevern gjør at det norske markedet blir forbeholdt norske produsenter. Økt grensevern leder derimot til de generelle problemene rundt proteksjonisme. Enten går dette utover den norske forbrukeren gjennom økte matvareprisen, noe som igjen kan føre til økt grensehandel som undergraver hele tiltaket (Vik, 2020, s. 186). Selv om etterspørselen etter matvarer er uelastisk på et generelt nivå, kan etterspørselen etter bestemte matvarer være mye mer elastisk. Dette er spesielt relevant i Norge der kjøpekraften er forholdsvis sterk, og kostholdet har endret seg over tid. Hvis matvarer som passer for norske forhold blir mindre attraktive på markedet vil dette bidra til å underbygge utfordringene med en proteksjonistisk tilnærming.

For å hindre økte matvarepriser kan statlige overføringer i større grad bidra til å sikre bøndenes inntekter. Noe som også støtte oppunder landbrukssektorens multifunksjonalitet ved at statlig støtte rettes mot bruk med ønskelig praksis, som for eksempel være bærekraftig drift

eller å støtte oppunder små desentraliserte bruk for å motvirke sentralisering. Dette blir ofte ansett som et tilleggstiltak sammen med økt grensevern. Samtidig vil de negative konsekvensene spres. Det vil fortsatt bli en viss økning i prisnivå, skattebetalerne på også bidra gjennom økte tilskudd til næringa og/eller produsentene får lavere inntekt. Det blir dermed vanskelig å gjennomføre realpolitisk siden det verken støttes i særlig stor grad av næringa eller politisk (Vik, 2020, s.187).

Konklusjon

Landbruksnæringen er i en særstilling i forhold til andre produserende sektorer.

Multifunksjonaliteten den innehar på et nasjonalt nivå gjør at den som oftest er separert fra internasjonale handelsavtaler og generelt den politisk økonomiske tilnærmingen til handel. I etterkrigstiden handlet denne multifunksjonaliteten i stor grad om økt grad av selvforsyning og arbeid, mens det i dag i større grad handler om miljø og distriktpolitikk. Grunnleggende karakteristikk ved det norske landbruket, skapt av de geografiske og klimatiske forholdet, gjør den i liten grad konkurransedyktig på det internasjonale markedet. Norge vil heller aldri klare å være selvforsynt. Dette endrer dermed den politisk økonomiske tilnærmingen til å i større grad være et spørsmål om multifunksjonalisme. Her kan en proteksjonistisk tilnærming bidra til å skape politisk handlerom gjennom å prioritere norske produsenter på det norske markedet. Dette krever derimot større statlig inngripen, gjennom målrettede støtteordninger som igjen krever politisk vilje til å prioritere landbruket på statsbudsjettet. Negativer sider ved dette vil i stor grad ramme den generelle befolkningen i Norge, som enten må betale mer for maten som forbruker, eller betale for støtte til landbruket som skattebetaler. Alternativet frihandel kan derimot by på enda større problemer grunnet det norske landbrukets manglende konkurranseevne. For å veie opp for dette vil også det kreve store tilskudd fra staten, uten at norske produsenter kan sikres en særskilt markedsandel, som forespeilet av strategisk handelsteori. For å sikre multifunksjonaliteten til det norske landbruket vil dermed en viss grad av proteksjonisme alltid være nødvendig.

Litteraturliste

Abboushi, S. (2010). Trade protectionism: reasons and outcomes. *Competitiveness Review*, 20(5), 384-394. <https://doi.org/10.1108/10595421011080760>

Almås, R. & Muirhead, B. (2012). The Evolution of Western Agricultural Policy Since 1945. *Research in Rural Sociology and Development* (18), 24-39. DOI: 10.1108/S1057-1922(2012)0000018004

Krugman, P. (1987). Is Free Trade Passé? *Journal Of Economic Perspectives*, 1(2), 131-144. <https://doi.org/10.1257/jep.1.2.131>

Moon, W. (2011). Is agriculture compatible with free trade? *Ecological Economics*, 71, 13-24. doi: 10.1016/j.ecolecon.2011.09.004

Ricardo, D. (1891). *Principles of political economy and taxation*. London: G. Bell and sons.

Røste, O.B. (2019) *Politikk og økonomi: for statsvitere*. (2. utgave) Oslo: Gyldendal akademisk

Vik, J. (2020). Jordbrukspolitikken som ondarta problem – og motor for misnøye. I R., Almås & E. M., Fuglestad (Red.) *Distriktsoppgjør: Periferien på nytt i sentrum*. (s. 168-188). Oslo: Dreyers Forlag.

Vik, J., Almås, R., Flø, B.J. & Fuglestad, E.M. (2020). Periferiens politiske økonomi i sentrum – nokre refleksjonar. I R., Almås & E. M., Fuglestad (Red.) *Distriktsoppgjør: Periferien på nytt i sentrum*. (s. 295- 311). Oslo: Dreyers forlag.