

# Landbruksdirektøren fra Nord-Norge

Festskrift til  
*Almar Sagelvmo*





*Almar Sagelvmo i Inge Grødem's strek*

# Landbruksdirektøren fra Nord-Norge

Festskrift til  
*Almar Sagelvmø*

Redaktør: Magne Stubsjøen

Det kgl. landbruksdepartement 2004

# Innhold

Forord.....	5
Hilsen fra Statsråden.....	7
<i>Jon Lauritzen: Den stillferdige nordlending.....</i>	8
<i>Jens Halvdan Mosli: Med Malangen i bagasjen.....</i>	16
<i>Einar Storsul: Utviklende år i Landbrukets Sentralforbund.....</i>	22
<i>Ola Christian Rygh: Samordnet landbruksforvaltning.....</i>	28
<i>Ole K. Sara: Reindrift i utvikling.....</i>	34
<i>Harald Milli: Slik Bondelaget ser det.....</i>	41
<i>Reidar Almås: Frå Jonas Smitt til Almar Sagelvmo.....</i>	45
<i>Magne Stubsjøen: En næring bygd på kunnskap.....</i>	50
<i>Almar Sagelvmo: Næringsavtaler og næringspolitikk.....</i>	56

# Forord

**A**lmar Sagelvmo går av som landbruksdirektør i januar 2004. Da fyller han 65 år og har vært i embetet i over 18 år. Landbruksdepartementet ønsker å hedre Sagelvmo med et festskrift. En intern gruppe ledet av departementsråden har trukket opp rammen for festskriftet, og har også vært til støtte for redaktøren i det videre arbeid.

Det er satsset på mangfold gjennom flere bidragsytere som kjenner Almar Sagelvmo både som landbruksdirektør og fra tidligere år. Festskriftet skal gi et så allsidig bilde som mulig av personen, fagmannen og embetsmannen.

Almar Sagelvmo er den siste landbruksdirektør i sentraladministrasjonen. Derfor er det også bidrag som viser hvordan embetet har endret seg fra det ble opprettet i 1877 og til i dag, og den innflytelse Sagelvmo og andre landbruksdirektører har hatt på viktige tiltak for norsk landbruk.

I festskriftet er det dessuten en artikkel av Almar Sagelvmo selv om næringsavtaler og næringspolitikk i landbruket. Knappt noen kjenner dette omfattende og til dels innfløkte saksfeltet bedre enn den avtroppende landbruksdirektør.

Vi takker bidragsyterne for at de tok utfordringen på forholdsvis kort varsel.

*Oslo, 15. januar 2004*

*Magne Stubsjøen*

# Hilsen fra Statsråden

Almar Sagelvmo har vært en av de mest markante embetsmenn i Landbruksdepartementet. I mer enn 18 år har han ledet arbeidet med utforming av landbrukspolitikken. Avdelingens navn har skiftet fra Landbruksavdelingen til Landbrukspolitisk avdeling. Men oppgavene og utfordringene har i hovedsak vært de samme.

For mange regjeringer har Almar Sagelvmo vært en grundig og dyktig embetsmann, både som premissgiver og som gjennomfører. Hans sterkeste side er evnen til analyse og strategisk tenkning. Få kan som han kombinere de langsiktige strategiske valg med den løpende tilpassing av enkeltsaker og enkeltbestemmelser.

En god leder evner også å knytte til seg gode medarbeidere. Landbrukspolitisk avdeling har rekruttert mange og dyktige medarbeidere. Almar Sagelvmo har gitt dem utfordrende arbeidsoppgaver, armslag og utviklingsmuligheter. Mange har blitt rekruttert til krevende og ansvarsfulle arbeidsoppgaver utenom departementet. Arbeidet i Landbrukspolitisk avdeling har under Sagelvmos ledelse gitt utviklingsmuligheter langt utenom statsforvaltningen.

Som mange andre embetsmenn kan Almar Sagelvmo ved første møte virke både reservert og innadvendt. Det er en åpenbar feilvurdering. Han er en person med humor og vidd, sterkt preget av sine nord-norske røtter. Det er derfor treffende når Jon Lauritzen summerer opp slik i sitt portrettintervju: «Ser og lytter man litt nøyere, danser det nordnorske smådjevler og humor i øyne, stemme og kroppsspråk, selv når han foredrar tunge landbrukspolitiske resonnementer».

Landbruksdepartementet takker for innsatsen som landbruksdirektør i over 18 år.



# Den stillferdige nordlending

Almar Sagelvmo hadde tenkt å bli småbruker i Malangen, med 5-6 melkekyr og noen vinterføra sauer. I stedet ble han akademiker, Norges siste landbruksdirektør, og kornbonde på Langhus i Ski. Med en doktorgrad på markedsstrukturanalyser i eggsektoren.

Intervju og foto: JON LAURITZEN

**D**en avhandlingen har ikke satt noen varige spor etter seg, tror jeg, sier Sagelvmo ettertenksomt.

Det har til gjengjeld mye av hans virke etterpå gjort. Både i og utenfor Landbruksdepartementet, der han har tilbrakt det aller meste av sitt yrkesaktive liv, blir han framhevet som den store analytiker og tenkeren i norsk landbruksforvaltning den siste mannsalderen. Utad noe så sjeldent som en stillferdig, rent ut sagt anonym nordlending. I skarp kontrast til sine nærmeste forgjengere i landbruksdirektørstolen, John Ringen og Per Harald Grue, har han vært omtrent usynlig i det offentlige rampelyset. For ikke å snakke om den aller første landbruksdirektøren, Jonas Smitt. En meget markant kar, med sterke meninger om både seg selv og faget sitt, som skrev sine budsjettforslag i jeg-form, inntil han i budsjettforslaget for 1881-82 omtalte seg selv som «Direktoriatet».

Innad, derimot, har Almar Sagelvmo vært den grundige utrederen og premissleverandøren for skiftende landbruksministere og landbrukspolitiske regimer fra 1980 og fram til i dag. Noe så sjeldent som en toppbyråkrat ingen har noe negativt å si om. Tvert om kappes så vel kolleger som ledere ute i landbruket om å benytte uttrykk som lojal, kunnskapsrik, dyktig, ærlig, rettferdig og ordholden. Noen har

gått så langt som å kalle ham «Departementets klareste hjerne». Omgitt av dyktige medarbeidere, som han har gitt ansvar og armslag til å fronte sine respektive fagfelter, og dermed muligheter til å utvikle seg selv. Ikke få av dem har deretter gått ut til ulike ansvarsfulle jobber utenfor departementet, både i organisasjonslivet, forvaltningen og næringslivet. Landbrukspolitisk avdeling har fungert som en utklekkingsanstalt for dyktige mennesker, og Almar Sagelvmo får æren av å ha skapt et miljø som gjorde at den ble slik.

Men samtidig har det vært en viss respektfull avstand. Da det begynte å bli vanlig å bruke fornavn i departementskollegiet, tok det lengst tid for staben i avdelingen å venne seg til å tiltale landbruksdirektøren bare som Almar. Selv de nærmeste medarbeiderne innrømmer at samarbeidet ikke nødvendigvis har medført personlig vennskap og deltakelse i Sagelvmos private nettverk.

- Det personlige nettverket mitt består stort sett av mennesker jeg har kjent nesten hele livet. Jeg har vært veldig bevisst på å ha et nettverk også utenom jobben, sier han selv.

Han har et avslappet forhold til påstanden om at han har vært en anonym landbruksdirektør

- Jeg har alltid hatt et veldig begrenset



*Norges siste og første landbruksdirektør. Almar Sagelvmo har portrettet av Jonas Smitt hengende på veggen*



behov for personlig markering. Det har jeg faktisk fått litt kritikk for, og for at jeg har vært litt for beskjedent på avdelingens vegne. Det er nok en del av min personlighet. Jeg har aldri følt noe behov for å stikke meg fram, verken i skoleårene eller senere. Jeg snakker ikke i tide og utide i alle sammenhenger. Til gjengjeld tror jeg kanskje at flere hører mer etter når jeg tar ordet. Beskjedenheten er nok medfødt, selv om min far aldri var redd for å snakke, verken heime eller som baptistemisær, ordfører og fylkesordfører ved siden av gårdsdrifta. Han var av dem som ville være med på å bygge opp landet etter 1945. Jeg måtte møyssommelig lære meg å ta ordet i forsamlinger, og jeg har aldri vært fristet til å bli politiker som min far. Jeg er derimot genuint opptatt av politikk som fag, og det er nok der mine analytiske egenskaper har kommet til sin rett. Noe av min styrke er vel at jeg ser ting litt i sammenheng. Jeg prøver å forstå bakgrunnen for at ting skjer, og hva som kan være konsekvensene av det. Jeg er opptatt av at politikk ikke bare blir et virvar av enkeltordninger og tiltak, men er noe som i hvert fall til en viss grad henger sammen. For øvrig har jeg en viss konstruktiv latskap. Jeg har ikke behov for å ha en finger på rattet i alle sammenhenger. Det er kanskje derfor jeg har lett for å delegere og gi rom for andre, funderer han.

**M**en det var ikke til hovedstaden og Landbruksdepartementet han opprinnelig etlet seg. Som eneste barn av et småbrukerpar i ei lita bygd i Malangen i Troms, hadde han i hele oppveksten tenkt seg at han skulle ta over gården. Derfor tok han landbruksskolen på Gibostad i 17-18-årsalderen, og hadde tenkt å stoppe skolegangen med det.

- Men da jeg var ferdig med militærtjenesten, var far bare 43 år, og hadde etter alt å dømme 20-30 yrkesaktive år igjen. 75 mål dyrka jord ga ikke inntektsgrunnlag for to - knapt nok for en, konstaterer den avtroppende landbruksdirektøren, på dørstokken til en tilværelse som spesialrådgiver i Landbruksdepartementet.

Dermed pakket den unge mann kofferten og dro til det såkalte «stutekurset» på Hamar - et forberedelseskurs for opptak ved Norges landbrukshøgskole for bygdeungdom uten examen artium. Han hadde ingen spesielle karriereplaner, men ønsket å studere økonomi. Etter studiene ble han ansatt som vitenskapelig assistent ved Institutt for driftslære og landbruksøkonomi, der Sigmund Borgan var leder. I denne stillingen gjennomførte han blant annet det første studiet som var gjort av omsetningsmarginene for norske landbruksvarer.

- Årene sammen med Borgan var veldig nyttige. Under hans ledelse var dette instituttet et politisk verksted, en slags tenkeboks. Utad ble nok miljøet oppfattet som temmelig radikalt, sier Sagelvmo.

Derfra gikk veien til Landbrukets Sentralforbund, med en annen Borgan, Olav, som sjef. Her ble Sagelvmo i til sammen 10 år, avbrutt av to nye år som vit.ass. ved Institutt for driftslære og landbruksøkonomi, for å fullføre den lisensiatavhandlingen som i 1976 skaffet ham Dr. scient.-tittelen.

**K**arrieren i Landbruksdepartementet startet i 1980. Da ble han utnevnt til underdirektør i Landbrukspolitisk avdeling. I 1986 ble han landbruksdirektør og leder av avdelingen. Etter hvert er det imidlertid blitt bare rot med denne titte-

len, fordi de tidligere landbrukssjefene hos fylkesmennene nå heter landbruksdirektører, de også. Fra årsskiftet 2003-2004 er det derfor ikke lenger noe som heter landbruksdirektør i sentraladministrasjonen. Heretter blir Landbrukspolitisk avdeling ledet av en ekspedisjonssjef, og Almar Sagelvmo går over i historien som den siste direktøren, nr. 8 i rekken, som begynte med Jonas Smitt.

- Jeg regner med at jeg fortsatt får hendene fulle, men arbeidssituasjonen blir vel noe mer normalisert. Litt naturlig nedtrapping mot pensjonisttilværelsen, kan du si. Jeg skal blant annet se på den landbrukspolitiske utviklingen i Norge, sier han.

- *Den utviklingen har du vel vært med på å påvirke ganske betydelig de siste 20 årene?*

- Det vil være å overvurdere betydningen av min person aldeles voldsomt hvis jeg skulle tillegge meg selv noe av æren for at bygdene i dag ser annerledes ut enn de gjorde da jeg vokste opp i ei nordnorsk fjordbygd rett etter krigen. Da var det 15-20 bruk i drift, nå er det to. Det er nok helt andre og større krefter som har drevet utviklingen. Spesielt de senere årene er det generelle virkemidler vi har drevet med i departementet. Vi skal se på landbruket som helhet. Vi hadde mye større kontroll med detaljene i den tida da vi drev og behandlet enkeltsaker. Grunnlaget for indre riksvei mellom Karasjøk og Kautokeino i Finnmark var biter med landbruksvei år etter år fra hver sin ende, uten at det stod i noe veibudsjett. Til slutt møttes de, og riksveien var der.

- *Hva ser du for deg 20 år fram i tid?*

- Det er veldig vanskelig å tegne et bilde av norsk landbruk om 20 år. Jeg tror mye avhenger av det som skjer internasjonalt, uten at jeg skal blande spørsmålet om

norsk EU-medlemskap inn i dette. I dag blir handel med mat i WTO-sammenheng vurdert ut fra samme prinsipper som handel med en hvilken som helst annen vare. Hvis den utviklingen fortsetter, vil norsk landbruk se vesentlig annerledes ut om 20 år enn i dag. Arealbruken vil nok fortsatt dreie seg om korn og gras, og for å kunne ha gras i utkantstrøkene, må vi dyrke korn i de sentrale områdene. Men strukturen vil bli helt annerledes enn i dag. Bildet kan imidlertid bli vesentlig endret, dersom handel med mat i framtida skulle bli vurdert annerledes enn handel med stål og maskiner. Hvis man begynner å legge avgjørende vekt på faktorer som matvaresikkerhet og risikoen ved å handle med biologisk materiale, da kan vi få en annen utvikling.

- *Hvilke grenser setter norsk geografi og topografi for strukturutviklingen i landbruket?*

- Man kan jo ikke fysisk flytte fjell. Arealene ligger der de ligger, og det setter helt klare begrensninger for utviklingen av et internasjonalt konkurransedyktig landbruk i Norge. Men det er klart at vi fortsatt kan gjøre ganske mye med strukturen i for eksempel kornproduksjonen. Vi ser at det stadig går mot større driftsenheter, og vi ser en stadig større grad av løsrivelse mellom eierforhold og driftsenheter. Det samme ser vi i produksjonen av melk. I dag bygges det nye fjøs nesten bare i forbindelse med samdrifter. Melkerobotene vil antakelig bety like mye for strukturen i denne produksjonen som skurtreskeren har betydd i korndyrkingen. Driftsbygningene fra 1960- og 70-tallet så ikke like ens ut som dem de erstattet. Det er like naturlig at det kommer nye bygningstyper nå og andre størrelser. Vi har vel aldri hatt noen stabil

struktur i norsk landbruk. Det er ikke mulig å si noe som helst konkret om hvor grensen går for hvor mange bruk vi har plass til. Vi må også ha med i betraktningen at folk vil forlange et fortsatt kulturlandskap ute i distriktene. Ellers er områdene verken interessante for turister eller nordmenn. Fjell og fjorder kan man se mange steder i verden. Det er kulturlandskapet og de levende lokalsamfunn som gir opplevelser. Det må samfunnet betale for. Vi må akseptere at vi må ha en økonomisk basis for et kommersielt landbruk, men vi klarer ikke å ta vare på hele kulturlandskapet gjennom kommersiell drift. Vi vil også måtte ha et jordbruk som også har produksjon av kulturlandskap som produksjonsform. Dette ligger jo i bunnen av jordbruksreformene i EU også.

- *Hvor mye har skifte av regjeringer betydd for utviklingen av landbruket i senere tid?*

- Det har vært mye større forskjell på landbruksministrene som personer - for eksempel i lederstil - enn på politikken til de partiene de har representert. Partiene har ikke betydd null, langt derifra, men vi har en tendens til å tro at politiske partiers muligheter befinner seg på en skala fra null til hundre. Slik er det ikke. De senere årene har vi stort sett hatt mindretallsregjeringer. Flere partier har vært med, og de har vært nødt til å ha støtte utenfra. Dette har bidratt til at det politiske spillerommet i praksis ligger mellom 40 og 60 på en slik skala. Men det er klart at partiene har ulike holdninger, og det må vi embetsmenn ikke ha problemer med å forholde oss til. Ellers måtte vi finne oss noe annet å gjøre.

**A**lmar Sagelvmo har hatt god anledning til å føle utviklingen i landbruket direkte på kroppen. Han overtok farsgården i Malangen i 1990, med fem års utsettelse på boplikten. Jorda ble leid bort. Deretter ønsket han å selge jorda og få skilt ut huset og tunet. Det fikk han nei til, og bruket ble solgt. I Ski utenfor Oslo drev han i godt og vel 20 år korngården Bøhler, som han giftet seg til. En gård med 135 dekar jordbruksareal. Sønnen Øystein drev gården videre i drøyt ti år etter at faren var blitt kårkall. Nå er jorda leid bort til en nabo.

- Når Sampo-treskeren fra 1973 er ved veis ende, er det ikke mulig å kjøpe en ny med et slikt driftsgrunnlag. Tida for investeringer i stadig nye og dyre treskere er over. Det er den utviklingen vi ser. Selv ser jeg dette som en helt naturlig utvikling. Jeg sitter ikke med noen negative følelser ved det. Men i og med at jeg har følt på kroppen hvordan dette skjer, har jeg stor forståelse for hva andre bønder føler, sier han.

- *Hvor ofte har du som bonde møtt deg selv i døra som landbruksbyråkrat, og forban - net både deg selv og departementet?*

- Det har jeg faktisk aldri gjort. Bonden og byråkraten har hatt gjensidig nytte av hverandre. Kombinasjonen av praktisk jordbruk og å sitte i en sentral posisjon gir en veldig god fysisk og mental vekselvirkning. Som bonde kan du gjøre noe helt konkret - du kan pløye eller harve et jordstykke, og siden man ikke trenger å bruke hele sin intellektuelle kapasitet på å kjøre 100 meter en vei og 100 meter tilbake, får man også tid til landbrukspolitisk tankevirksomhet samtidig. Jeg har samtidig fått anledning til å forstå hvordan landbrukspolitikken formes. Professor Sigmund Borgan lærte meg definisjonen på politikk:

«Ulike interessegruppers kamp for å få sine syn og interesser fram, på bekostning av andre. Et system av innbyrdes motstridende mål og hensyn, som må prioriteres i forhold til hverandre». Dette at ulike mål i landbrukspolitikken er i strid med hverandre, er ikke et tegn på at noe er galt, men på at det er riktig. Det er forestillingen om dette som gjør at man kan leve så lenge innenfor dette systemet uten å bli frustrert, sier Sagelvmo.

**H**ans mange funderinger over hvordan ting henger sammen, og over hvorvidt det er mulig å finne noen slags lov-messighet i det, har resultert i det kolle-gene i departementet og enkelte i andre innviede miljøer kjenner som Landbruks-direktørens lover. Lover han muligens hadde ønsket på tidligere, men først som landbruksdirektør fikk autoritet til å sette ut i livet. Den første av dem lyder i all sin enkelthet: «Alt som kan forekomme, det forekommer».

- Innenfor norsk landbruk finner man alle mulige slags kombinasjoner av eier- og driftsformer. Ikke noe stemmer med det idealiserte familiebruk. Det må man ta hensyn til når man utformer landbrukspo-litiske ordninger og regelverk, sier han.

Til sammen er det blitt noen titalls slike lover, og det er et folkekrav at en ny lov skal framføres under den årlige julekaffen i Landbrukspolitisk avdeling. Forsøk på å avslutte lovsamlingen er blitt møtt med sterke protester i avdelingen. De fleste lovene er selvlagede, noen er lånt av andre kloke folk, men også da gjerne meislet ut i lovs form av ham selv. En av dem Sagelvmo gjerne fram-hever, lyder slik: «Det er lov å gjøre fornuf-tige og lønnsomme ting i jordbruket, selv om staten ikke gir tilskott til det».

- Den brukte jeg tungt i jordbruksfor-handlingene det året da vi avskaffet grøfte-tilskuddet. Blir jorda vass-sjuk, får man da grøfte den. Men så tok jamen landbruks-minister Kåre Gjønnnes og gjeninnførte dette tilskuddet året etter. Jeg har aldri, ver-ken før eller siden, sett så brede glis på jordbrukets side av forhandlingsbordet. Da måtte jeg jo, med et lån fra en annen lovmaker, omforme tilskottsloven: «Tilskottsordninger kan ikke gjeninnføres oftere enn hvert annet år», konstaterer Sagelvmo.

En annen lov han mener har stor gyl-dighet til enhver tid, er denne: «Den uprøvde politikk er alltid foretreffelig, og det er det bare den som er».

- Praktisk politikk virker aldri helt som man hadde ønsket eller trodde. Det hender til og med at man må sette inn nye virke-midler for å motvirke de negative effektene av de eksisterende. Alle gode ideer til ny politikk og nye virkemidler som aldri blir satt ut i praksis, de vurderes derimot ut fra at de ville ha virket perfekt. Disse lovene mine er kanskje med på å løse opp alvoret i hverdagen litt. De bringer litt humor inn i all tristessen man kan komme til å lulle seg inn i. Jeg tror jeg har et lyst og lett sinn, og jeg ser nok på verden med et litt skratt blick, sier han.

- *Hvordan har en malangsværing glidd inn i et østlandsk bonde- og byråkratmiljø?*

- Jeg er vel aldri blitt helt justert inn i dette miljøet, selv om jeg oppfatter meg selv som ganske tilpasningsdyktig. Spesielt i de ti årene i Landbrukets Sentralforbund reiste jeg mye på tillitsmannskurs rundt om i landet. Der fikk man et veldig godt bilde av forskjellene i lynne mellom de ulike landsdelene. Denne erfaringen ga en god bakgrunn for arbeidet her i departementet

med å utforme landbrukspolitikk. Men jeg kom altså inn i bondemiljøet i ei østlandsk flatbygd, med bakgrunn fra ei fjordbygd nordpå. Forskjellene i mentalitet var store. Hele forholdet til liv og død var forskjellig. Folk langs kysten har alltid vært vant til at store ulykker skjer brått og uventet. At folk omkom på havet var en naturlig del av virkeligheten. I ei solid bondebygd på Østlandet var tradisjonelt den største ulykken at man ikke fant igjen hesten i hamnehagen der man slapp den for to timer siden. Dette gir ulik toleranse overfor de påkjenninger man blir utsatt for. Katastrofeforståelsen er forskjellig. Her sørpå blir en frisk bris betraktet som en storm.

- *Hvor mange reagerer på dialekten din?*

- Den har jeg knapt fått noen reaksjoner på i det hele tatt. Nå holder jeg meg jo til et litt normalisert nordnorsk målføre, men jeg oppfatter faktisk dialekten min som en fordel når jeg kommer ut av hovedstaden. Jeg tror det er en fordel å vite hvor du kommer fra og hvor du er. Dialekten er med på å ta livet effektivt av alle antydninger fra salen om at man bare har boklig lærdom.

Så har da Almar Sagelvmo også aktivt holdt kontakten med barndomsbygda, selv etter at gården der nord ble solgt. Bygda er full av søskenbarn og tremenninger og deres etterkommere, og der tilbringer han gjerne feriene, med egen båt og eget naust, og et husvære til disposisjon når han måtte ønske det. Seifiske ute i fjorden er blant de fritidssystemene han betrakter som virkelig avkobling. Samtidig gir det en litt vemodig følelse av tidligere og ugjenkallelige unnlåtelsessynder.

- Bestefar drev heimefiske, og jeg ble utkommandert som lineegner og rorskar. Det mislikte jeg sterkt. For å holde meg i

naustet, prøvde bestefar å fortelle meg historier fra livet sitt som fisker fra slutten av 1800-tallet. Tenk om jeg hadde hatt vett til å skrive ned noe av dette. Det dreide seg jo om et fantastisk tidsspenn. Men jeg var dessverre ikke mottakelig for dette i barneårene. Jeg følte meg overført både på fiske og på historie. Jeg tror det gikk 20-30 år før jeg følte noe lystbetont ved å ligge ute på fjorden, sukker han i dag.

**D**et er i det hele tatt bare på overflaten at Almar Sagelvmo kan virke reservert og innadvendt. Ser og lytter man litt nøyere, danser det nordnorske smådjevler og humør i øyne, stemme og kroppsspråk, selv når han foredrar tunge landbrukspolitiske resonnementer. Men hvis man virkelig vil ha ham til å bli rent ut sagt livlig, skal man nevne stikkordet reindrift og reindrifftsavtaleforhandlinger. Forhandlinger han har ledet de siste 20 årene, og fortsatt skal lede. Etter eget utsagn en svært nyttig og lærerik erfaring, med muligheter for innblikk i en næring, et samfunn og en kultur som skiller seg vesentlig fra den norske - landbruket inkludert.

- Da den første reindrifftsavtalen ble forhandlet fram, startet vi med å lage de samme virkemidlene som i landbruket. Tanken var at reindriftssamene skulle ha de samme økonomiske og sosiale goder som bøndene. Vi lærte jo fort at de samme virkemidlene virker forskjellig. I reindriften er ressursgrunnlaget den begrensende faktoren. Utfordringen ligger i å få reintallet tilpasset et langsiktig naturgrunnlag, samtidig som forholdene skifter fra år til år. Vi lanserte begrepet driftsenheter. Det skjønte jo ikke reinsamene det grann av. Hva er en driftsenhet i reindriften? Vi måtte lære de kodeksene som rår i flyttsamemiljøet. Jeg

tror kanskje jeg har hatt fordel av at jeg selv kommer nordfra, og opplevde reindrift i nærmiljøet som barn. Jeg slipper kanskje unna med mer enn om jeg hadde vært født her sørpå. Jeg kan snakke med dem, og oppfatter at jeg nyter en grunnleggende til- lit fra den andre siden av forhandlingsbor- det. De tåler forholdsvis mye av meg - men det gjør de jo i jordbruksforhandlingene også! mener han.

Jo da, landbrukets forhandlere tåler det brukbart når Sagelvmo hevder at han er fullt ut konkurransedyktig med hvem som helst av dem i å kunne framføre gode ønsker for norsk landbruk. Men skal de gode ønsker bli mer enn ønsker, må poli- tikken bygge på realistiske forutsetninger. Man kan saktens spørre hvorfor EU, WTO, USA og Australia skal bry seg med hva norske bønder gjør? Det betyr jo så lite i den store sammenhengen.

- Men, verden omkring oss bryr seg altså, og det må vi forholde oss til. Vi må ta utgangspunkt i verden slik den er, og hvis vi ikke liker den, må vi arbeide aktivt poli- tisk for å endre rammebetingelsene, i stedet for å prøve å sette oss ut over dem, sier han. Vi gjør ikke noe som helst godt for land- bruket gjennom å føre en politikk basert på gode ønsker uten forankring i realitetenes verden.

- *Hva har vært det mest interessante du har arbeidet med i årene i Landbruksdepar- tementet, det du tror blir stående igjen etter deg?*

- Jeg er ikke særlig opptatt av bautastei- ner, og jeg kan ikke blinke ut noen enkelt-

saker som mest interessante. Det har skjedd interessante ting gjennom hele peri- oden. Jeg har aldri hatt den inngangen at jeg personlig har fått til noe. Jeg har hele tiden betraktet departementet som et poli- tisk sekretariat, som ikke skal ha noen mer- kelapper fra denne eller hin person i byrå- kratiet. Men blant de avgjørende tingene jeg har fått være med på, er da vi i løpet av 2-3 uker under jordbruksforhandlingene i 1982 utredet det økonomiske ansvaret for overproduksjon i landbruket, og deretter forhandlet fram enighet om at det er land- bruket selv som har dette ansvaret. Dette var en skjellsettende sak, og det har gitt oss en helt annen styring med produksjonstil- pasningen enn man har i noe annet land.

Dagen etter er Almar Sagelvmo på tele- fonen:

- Du, jeg står fast på at jeg ikke er opp- tatt av å få reist noen bautastein etter meg. Men jeg har tenkt litt på spørsmålet ditt om den viktigste saken vi har jobbet med i de årene jeg har vært her, og jeg tror jeg må få trekke fram en sak likevel. Omleggingen av importvernet i 1995, fra importforbud til tollbasert vern, la avgjørende rammebe- tingelser for norsk landbruks framtid. Dette, og det jeg tidligere nevnte om at landbruket tok det økonomiske ansvaret for overproduksjon, er nok noe av det mest avgjørende for norsk landbruk jeg har vært med på.

*Jens Halvdan Mosli*

## Med Malangen i bagasjen

**F**or de som aldri har vært i Malangen er det kun et navn på kartet. For alle de som har vokst opp eller vært der så gir området et uutslettelig minne. Området har vært heldig og fått mye fra naturens side. Det er rett og slett vakkert i Malangen. Da nordisk mesterskap i orientering gikk like ovenfor Sagelvmo uttalte vinneren av herreklassen at han nesten mistet gullet fordi han måtte stoppe på den øverste posten for å nyte den vakre utsikten over Malangen

Når du kommer kjørende fra Balsfjord over Grønnåsen fanger du Malangen fjord med sine øyer, Senjafjellene og Hekkingen i ett blikk. Eller du kan finne deg selv liggende i en båt midtfjords en sommernatt omkranset av vakre fjell og med småseien i vill fart rundt båten. Eller du kan vandre en høstdag ute i naturen og øse av den naturrikdommen som naturen gir deg av bær og sopp.

Her var det Almar Sagelvmo vokste opp.

### **Den historiske Malangen**

Fram til 1751 gikk grensen for Norge gjennom Malangen fjord. Det området Almar senere vokste opp i lå da i ingemannsland eller i barbariet, som den dansk/norske kongen kalte det. Herfra og

nordover i Finnmark betalte folket skatt både til den dansk/norske kongen, svenskekongen og grotfyrsten i Moskva. Hva som var mest barbarisk kan diskuteres.

Fram til omkring 1600 levde det bare veidefolk i Malangen. Disse utnyttet også naturressursene innover i Balsfjord og Målselv. Om vinteren lå veidefolket ute på plasser som Bakkeby og Sand. Grunnen til dette var at her var det åpen fjord, slik at de kunne livberge seg på fisk og sel. Om våren flyttet de inn til Malangen, blant annet til elva som renner forbi Almars oppvekststed. Her fanget de laks som var på vei for å gyte. Om sommeren dro de til områder med gode fiskevann. Om høsten lå de på kammen mellom Malangen og Balsfjord med sine dyregraver og fanget villrein. Ut på 1600 tallet ble denne flyttingen fra sted til sted ødelagt av to forhold. Det ene var at nordmenn flyttet inn på vinterboplassene og ødela et sinnrikt system. Det andre var at veidefolket ble utstyrt med geværer, og at villreinstammen dermed ble sterkt redusert på ganske kort tid

Fra da av ble den samiske befolkning delt i to yrkesgrupper. På den ene siden fikk vi de fastboende samer som i Malangen ble sjøsamer og på den andre siden reidriftssamene som flyttet mellom Malangen og nordre del av Sverige fra Tornedalen mot Soppero.



*Våningshuset på Sagelvmo hvor Almar er født og oppvokst*

Foto: Jens Halvdan Mosli

Reindriftssamene hadde dyra sine om vinteren på gode beiteområder i Sverige og om sommeren på glimrende sommerbeiter i Malangen og utover Kvaløy, Ringvassøy og Vannøy. På det meste kunne det i juli være rundt 9000 rein og over 30 reindriftsfamilier i Malangen før de flyttet videre utover øyene og kom tilbake ut på høsten. Denne driftsformen tok slutt i 1927. Da tok reinbeitekonvensjonen fra 1919 til å gjelde i praksis, og den bestemte at riksgrensen også skulle være grense mellom norsk og svensk reindrift.

Men samene var ikke det eneste folkeslaget. Vi har allerede nevnt at omkring 1600 begynte nordmenn å besette strandsonene i Malangen, noe som da ødela veidesystemet. Før den tid, omtrent da

Håkon Håkonsson var konge i Norge, ble en del bjarmere ved Kvitsjøen i Russland skremt opp av mongolenes marsj mot vest. Bjarmerne rømte til Norge og tok inn i kirken i Tromsø. De var de første kirkeasy-lanter, men på ordre fra geistligheten ble de sendt til Malangen, sannsynligvis i det området Almar er vokst opp.

Så kom det en fjerde folkegruppe, kvenerne. Disse kom til Norge på ulike måter. Nødsårene i Tornedalen, på grensen mellom Finland og Sverige, førte til at noen familier måtte sende sine barn til Norge for at de skulle overleve. Barna ble sendt med reindriftssamene, og solgt på ulike plasser. Andre igjen dro med hele familien til Norge. Når noen snakker om tre stammers møte, kan vi med litt godvilje snakke om et



fire stammers møte i Malangen - samer, nordmenn, bjarmere og kvener.

Den faste bosettingen begynte altså omkring 1600, og omkring 1800 var hele strandsonen i Malangen bebygget. Perioden fra 1725 til 1835 representerer en viktig epoke i områdets historie. Det er etableringsfasen for jordbruksbosettingen som nå vokste fram og kom til å danne grunnlaget for det nye samfunnet. Den sjøsamiske befolkningen, som så langt hadde rådd grunne alene, måtte tilpasse seg den nye situasjonen. Nordfjorbotn, som er det området i Malangen hvor Almar vokste opp, ble skyldsatt 30. juli 1785.

Omkring 1875 ble Malangen egen kommune, og det var den fram til 1964 da den ble slått sammen med Balsfjord etter

en rådgivende folkeavstemming. I folkeavstemmingen stemte 800 mot at kommunen skulle innlemmes i Balsfjord og 16 for. På bakgrunn av dette rådet fra folket i Malangen bestemte regjeringen at kommunene skulle slås sammen. Faren til Almar, Alfred Sagelvmo, fikk den ære å være Malangens siste ordfører.

### **Egnet for kombinasjonsnæringer**

Malangen er nordgrensen for områder hvor det normalt kan høstes modent korn. Noen mener at navnet stammer fra det gammelnorske mal, som betyr grense, og da anger som er fjord, altså grensefjord. Så her har det vært en klimatisk grense, og som nevnt landegrense fram til 1751.



*Utsikt fra Sagelvmo med huset til baptistmenigheten i forgrunnen*

Foto: Jens Halvdan Mosli

Malangen fjord har opp gjennom årene vært et viktig spisskammer for de som bodde rundt fjorden. En gang var den en meget viktig sildefjord. Det fortelles at en gang på 1870-tallet lå det 26 føringsbåter ute i fjorden for å frakte sild, og det ble fanget sild den sesongen for en verdi av rundt 6 millioner kroner etter dagens verdi.

Området rundt fjorden var en gang svært rik på rype, hare og rev og var nok en av grunnene til at folk slo seg ned her. Så langt som fram til rundt 1950 var det folk som levde av å jakte småvilt i området. Det er også mange god fiskevann. I noen av disse er det abbor, og det er meget sjelden i Nord-Norge. Om vi en høstdag tar oss en tur ut i terrenget så kan vi finne vinterforsyning både av tyttebær, blåbær, multe, bringebær og kantarell.

Det har vært godt jodbruk langs fjorden, og i Malangen finner vi Norges største geitbygd. Omfanget av naturressurser i fjord og på land gjør området godt egnet for kombinasjonsnæringer.

### **Av godtfolk være født**

Etter mange år med tro på at miljøet vi vokser opp i er det viktigste for vår utvikling, er det etter hvert blitt dags å se på arven vi får gjennom genene. Mest sannsynlig er det snakk om en kombinasjon.

Om vi gransker slekta til Almar grundig, så vil vi helt sikkert finne ut at han stammer både fra nordmenn, samer og kvener, og er vi litt frivole så kan vi si han har aner fra Kvitsjøen også. I husdyravlen lærte vi engang om det å blande raser. Det ga en viss effekt etter hva våre avlsforskere mente. I den senere tid har sosialantropologen Thomas Hylland Eriksen tatt for seg

raseblandingen på øya Mauritius øst for Madagaskar. Hylland Eriksen kaller denne blandingen for kreolisering og mener at denne genblandingen og kulturblandingene har en positiv effekt. Almar er høyst sannsynlig et resultat av nordnorsk kreolisering med den positive effekt det kan ha.

Vi skal ikke gå til en grundig gransking av anene til Almar, men bare stoppe opp ved de nærmeste. Hans far Alfred drev et etter datidens mål et stort gårdsbruk på tross av at han manglet en hand. Videre var han forstander for den lokale baptistmenigheten, og sist men ikke minst var han Malangens siste ordfører og var senere ordfører i Balsfjord og fylkesordfører i Troms.

Vi skal bevege oss noen slektsledd tilbake og starter med en av tippoldefedrene til Almar, Jens Johannesen. Han og sønnen, Johan Karl Jensen, hadde ei smie hvor de drev med all slags smedarbeid. I tillegg drev de med støyping av lysestaker i messing. Johan Karl var nok den som var mest nevenyttig, og de sies at han laget alle sine gårdsredskaper selv. Han hadde et kvernhus ovafor husa som var oppført i skjelterverk. Johan Karl var også høvedsmann på fiske og han og faren hadde dragnøter som de fisket laks med i munningen av Sagelva. Det må også nevnes at Johan Karl hadde flere kommunale tillitsverv.

Hans yngste sønn Hans Adrian, som var bestefar til Almar, fikk utskilt Sagelvmo som eget bruk. Hans Adrian ble gift med Hanna Elisabeth fra Namsos. Etter hva vi kan finne ut så er hun et unntak for giftemål blant forfedrene til Almar. Så langt tilbake som en kan finne ut så var forfedrene hans fra Malangen eller Balsfjord.

Hvorfor ble så Almar det han ble? Det er vel ingen som kan svare på det, uten



*Liten gutt skuer mot den store verden*

Tegning: Kjell Aukrust

Almar selv. Vi skal ikke spørre han, men prøve å analysere det ut fra en tilskuers ståsted med et blick på historien og utviklingen etter andre verdenskrig.

Jevnaldrende som gikk sammen med Almar på landbruksskolen, karakteriserer han som «... han Almar, han hadde klisterhjerne». Det vil da si at han var skoleflink. At han da skulle gå skole var nesten forventet. Hans foreldre, i likhet med de fleste gårdbrukere etter krigen, var ikke de mest velstående. Almar kunne neppe forlange å gå de skolene han ville. Selv om han sikkert hadde anlegg og interesse for så mangt så ble det landbruksskole, og det kan ha flere grunner. Kanskje kunne det være en kombinasjon av at han var odelsgutt vokst opp på et godt drevet gårdsbruk, at han var skoleflink og at landbruksskolen på Gibostad var en overkommelig kost-

nad. Kanskje var han også inspirert av den iherdige herredsagronomen i Malangen, Karl Indredavik, som kom nordover fra Sogn og virket her i en mannsalder og vel så det. En herredsagronom som spredte optimisme blant Malangens gårdbrukere med sin entusiasme og iver for å skape gode gårdsbruk.

### **Malangen i dag**

Skolen som Almar gikk på som liten er lagt ned, men med de nye kommunikasjonene så er det ikke lang vei til dagens skole i kretsen. Den ligger vel 5 km fra Almars heimgård. Den gang Almar gikk på folkeskolen var det 9 skoler i Malangen. Nå er det 1 offentlig skole og en montessorriskole. Skolen som Almar ville ha soknet til hvis han har vært grunnskoleelev i dag, ble truet

med nedleggelse. Da reiste bygdefolket seg sammen med lærerne på skolen og stiftet montessoriskole og driver den for egen regning. Den andre skolen i Malangen er en kombinert barne- og ungdomsskole som av departementet er utpekt som demonstrasjonsskole. Så det er ennå initiativrike malangsværingar som klorer seg fast til området.

Fjorden er nok ikke så ressursrik som før, men noen driver ennå kombinasjonen fjordfiske og annet yrke. Jordbruket er ennå levende og det skjer en stadig rekruttering av yngre bønder. Det er lite med industri, og ut fra alle solemerker så skulle dette området sakte men sikkert dø ut.

Det som imidlertid særpreger bygdene i Malangen er at de som bor der ikke er de første som gir seg. Folk rundt fjorden har gode tradisjoner på dugnadsarbeid og et solid folkelig kulturliv. Da skolekorpset ble lagt ned var det skolekorpset i Almars skolekrets som overlevde og fikk med folk fra kommunesenteret i korpset. Denne folkelige kulturen er det noen mennesker som lar seg tiltrekke av og vil være en del av. Selv om det ikke er så mange arbeidsplasser så skjer det at folk flytter tilbake til Malangen og skaper sin egen arbeidsplass. Derfor vil det alltid bo mennesker i Malangen. Og naturen er like vakker som den alltid har vært.

*Einar Storsul*

## Utviklende år i Landbrukets Sentralforbund

**F**ra 1960-åra og utover ble det i Landbrukets Sentralforbund bygget ut en betydelig utredningskapasitet. Bakgrunnen for det var behov som medlemsorganisasjonene hadde - enten enkeltvis, i grupper eller samlet. Når utredningsoppgaver meldte seg var det viktig å ha en samlet kompetanse som kunne ta tak i oppgavene på en rask og kvalitativt god måte. Det var dessuten naturlig for Landbrukets Sentralforbund å kunne ta tak i oppgaver som kunne fremme samarbeidet mellom organisasjonene, utnytte stordriftsfordeler etc.

Strategien for rekruttering av medarbeidere var å finne personer med god, adekvat utdanning og noe praktisk virksomhet etter endt utdanning. Et godt miljø og muligheter for etterutdanning ble også sett på som viktig.

Arbeidet i sekretariatet var organisert i en rekke fagavdelinger - en av disse var Statistisk-økonomisk avdeling. Denne avdelingen arbeidet bl.a. med felles statistikk for medlemsorganisasjonene, etterspørsels- og produksjonsprognoser, driftskreditt for bøndene, adresseregistre og utredninger av ulike slag.

I 1967 var det aktuelt å rekruttere en ny medarbeider til en ledig konsulentstilling i Statistisk-økonomisk avdeling. Vedkommende skulle være sivilagronom med øko-

nomi som hovedfag. Almar Sagelvmo fikk stillingen i sterk konkurranse med andre sterke søkere. Han hadde da vært vitenskapelig assistent ved Institutt for Driftslære og Landbruksøkonomi i 2 år etter avsluttet utdanning ved NLH. Det skulle vise seg å være et lykkelig og riktig valg. Sagelvmo viste seg snart å bli en meget dyktig medarbeider som løste de oppgaver han ble tildelt på en fremragende måte.

I 1967 hadde Landbrukets Sentralforbund kontorer i Incognitogt. 2 - en gammel villa eiet av Norges Bondelag. Det var ikke akkurat moderne og velegnete kontorer, men likevel trivelig og miljøskapende på sin måte. Oppholdet i Incognitogt. 2 ble for Sagelvmo likevel av kort varighet, i det Landbrukets Sentralforbund i mars 1968 flyttet sine kontorer til Nygt. 12, populært kalt Traktorhuset. Det innebar mer tidsmessige og hensiktsmessige kontorer. Det ble arbeidsplassen i 10 år. I 1974 vedtok A/S Landbrukets Hus, der Landbrukets Sentralforbund eide en del av aksjene, å kjøpe Schweigaardsgt. 34 av Fellesmeieriet. Flytting dit skjedde i mars 1977.

### **Varierte arbeidsoppgaver**

Arbeidsoppgavene i Landbrukets Sentralforbund kunne være svært så mangeartete.

Dette var også tilfelle i Statistisk-økonomisk avdeling. Det kom regelmessig mange høringsuttalelser og andre henvendelser fra myndighetene eller andre organisasjoner i inn- og utland. Da var oppgaven å lage utkast til svar på slike henvendelser. Men det som ga de største arbeidsoppgavene var utredninger av ulike slag. Dette ble også Almar Sagelvmo sine mest omfattende arbeidsoppgaver. Mye arbeid foregikk imidlertid i grupper der oppdragets utførelse ikke uten videre kan knyttes en bestemt medarbeider.

Det startet med prognosearbeid og dette ble også en arbeidsoppgave han beskjeftiget seg med under hele sin arbeidstid i Landbrukets Sentralforbund. Prognosearbeidet omfattet produksjonsprognoser og etterspørselsprognoser for de fleste husdyrprodukter. Det begynte med forholdsvis enkle prognoser for noen få produkter og ble så gradvis utvidet til å gjelde de flest «tyngre» husdyrproduktene. For produksjonsprognosenes del fikk en etter hvert også distriktvis prognoser.

Utfordringene i prognosearbeidet var mange. Fremfor alt var det to sentrale spørsmål det var viktig å arbeide med. Det ene var datamaterialet en skulle bygge på. Jo bredere og bedre datamateriale en kunne skaffe til veie, jo sikrere ble prognosene. Derfor gjaldt det å fremskaffe flest mulig adekvate data fra ulike kilder samt å vurdere tyngden og verdien av de ulike datakilder. Det andre sentrale spørsmål var utvikling og valg av prognosemodeller.

Etter hvert som prognosearbeidet ble utvidet var det også flere i avdelingen som arbeidet med disse spørsmålene. Retningslinjene for prognosearbeidet ble

trukket opp av et sentralt prognoseutvalg, senere også av bransjevise utvalg. Disse utvalgene behandlet dessuten utkastene til prognoser før disse ble gjort tilgjengelige for bruk.

På 1960-tallet oppnevnte styret i Landbrukets Sentralforbund et meget bredt sammensatt utvalg som fikk navnet Fellesutvalget for forretningsmessig samarbeid mellom bransjeorganisasjonene. Utvalget besto av styreledere og daglige ledere i de viktigste matvareorganisasjonene. Det ble videre utover i de neste 15 - 20 åra oppnevnt en rekke underutvalg som fikk i oppdrag å utrede en rekke sentrale, men avgrensede spørsmål. Det ble nedlagt mye arbeid og brukt mye resurser i dette utredningsarbeidet. Men det må i ettertid også kunne konstateres at det ble utført mye kompetent arbeid og trukket mange fremtidsrettede konklusjoner. Gjennomføring av de forslag som ble fremmet, skortet det imidlertid på. Årsakene til dette kunne være flere - delvis var forslagene kanskje en del forut for sin tid - delvis ville en del av forslagene medføre at både distrikts- og bransjeorganisasjoner måtte gi fra seg en del makt og innflytelse. Et annet forhold var de distriktpolitiske virkninger av en del forslag - som ikke alle likte like godt. Personlige forhold og personkjemi spilte også en rolle.

Et underutvalg og et utredningsarbeid som Almar Sagelvmo fikk mye befatning med var Utvalget for kostnadsbetinget avregning. Utvalget ble nedsatt i 1967 og avga sin innstilling i april 1969. Blant utvalgets sentrale konklusjoner var at det enkelte produktparti måtte bære sine egne direkte kostnader ved leveranse til organisasjonene. Dette ble ansett som nødvendig om organisasjonene i framtida skulle være

konkurransedyktige. En del av forslagene vakte stor strid. De ble bl.a. oppfattet som usolidariske og i strid spesielt med de mindre brukernes interesser.

Etter at innstillingen fra utvalget var avgitt ble den sendt distriktsorganisasjonene til uttalelse. Sekretariatet medvirket i den forbindelse i en rekke informasjonsmøter og fikk tidvis mye kjef. En meget sterk motstander av forslagene var daværende formann i Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Kjell G. Jacobsen.

Et annet område Fellesutvalget tok opp til ny behandling var salgsorganisasjonenes forhold til nye omsetningsformer for matvarer. Fellesutvalget vedtok å oppnevne et eget utvalg til å utrede denne saken. Sagelvmo ble med i sekretariatet også for denne utredningen. Det var konturene til en utvikling av nye kjededannelser som dannet utgangspunktet for denne utredningen. Det er i dag interessant å fastslå at dette utvalget allerede i 1969 forutså at utviklingen ville gå i retning av 4 – 5 kjededannelser som fullstendig ville dominere matvareomsetningen i Norge. De forslag som ble fremmet for å møte denne utviklingen ble imidlertid bare i liten grad fulgt opp i de nærmeste åra etter at utvalgets innstilling ble avgitt.

I 1971 ble det også opprettet et utvalg som skulle arbeide med å utvikle en egen databank for landbruket. Senere ble det også satt i gang et arbeid med en egen databank for husdyrbruket. Sagelvmo ble en av deltakerne i dette arbeidet.

## Lærer og forsker

Organisasjonsavdelingen i Landbrukets Sentralforbund hadde fra begynnelsen av 1960-åra bygget opp en omfattende opplæ-

ringsvirksomhet for tillitsvalgte og ansatte i alle samvirkeorganisasjonene i landbruket. Gjennom kurs- og konferansevirksomhet, sentralt og i distriktene, ble det gitt et opplæringstilbud som fra før hadde manglet. Avdelingen hadde også ansvaret for et ett-årig samvirkekurs ved Vinterlandbruksskolen i Oslo. Til dette arbeidet trengtes det et stort antall lærere – rekruttert både internt og eksternt. Det var derfor nærmest en forutsetning at ansatte i Landbrukets Sentralforbund skulle bidra innenfor sine fagområder og i forbindelse med oppgaver de arbeidet med.

Undervisningspliktene gjaldt selvsagt også Almar Sagelvmo. Han kvidde seg imidlertid sterkt for denne oppgaven. Ja, han nærmest nektet og måtte presses veldig for å ta sin lærertørn. Men han kom i gang og ble etter hvert en utmerket lærer. På samvirkekurset ved Vinterlandbruksskolen underviste han i markedslære. Han skrev etter hvert også et lærehefte i markedslære for landbruksskoler.

Almar Sagelvmo hadde nok stadig sin interesse for forskning i behold. I 1972 søkte han derfor om to års permisjon for å gå tilbake til Institutt for Driftslære og Landbruksøkonomi ved NLH. Hensikten nå var å gå et skritt videre - å ta licensiatgraden. I pakt med det som var strategien i slike sammenhenger i Landbrukets Sentralforbund ble permisjon innvilget. Som vikar for Sagelvmo kom en annen ung sivilagronom - Bjørn Iversen. Han var nyutdannet og dette ble hans første jobb. Mye tyder på at han fikk en god innføring i arbeidslivet, siden han senere både ble formann i Norges Bondelag og statssekretær i Landbruksdepartementet.

Institutt for Driftslære og Landbruksøkonomi ble på nytt arbeidsstedet for

Almar Sagelvmo. Kjente omgivelser og delvis kjente kolleger, men mye å henge fingrene i. Oppgaven han valgte for sin lisensiatavhandling var «Produksjons- og omsetningsstrukturen i eggsektoren». Hovedformålet med arbeidet beskriver han selv slik:

- Klargjøre strukturutviklingen innenfor eggsektoren i Norge i perioden 1959-73
- Drøfte hvilke faktorer som har vært bestemmende for utviklingen i denne perioden
- Undersøke hvilke forhold som er avgjørende for eggprodusentenes valg av omsetningsmåte
- Analysere konsekvensene av strukturutviklingen for oppfyllelsen av generelle og landbrukspolitiske målsettinger

Avhandlingen ble en solid belysning av temaet for oppgaven i henhold til det som var målsettingen. De som ønsker å lese avhandlingen vil finne den i Melding nr. 35 fra Institutt for Driftslære og Landbruksøkonomi, NLH, 1975.

### **Tilbake til nye utredninger**

Da permisjonstiden var ute gikk turen tilbake til Landbrukets Sentralforbund. Sagelvmo gikk inn i sin gamle jobb og fortsatte i prinsippet med de samme arbeidsoppgavene som han hadde to år tidligere. Forskjellen var at nå sto nye utredningsoppgaver for tur og nye arbeidsgrupper han skulle delta i - internt og eksternt. Enkelte kolleger mobbet også den tilbakevendte vitenskapsmannen litt på en godmodig måte ved å spørre om han endelig hadde slått fast hva som kom først av høna eller

egget. Til det svarte han at ja, selvfølgelig, men det var såpass komplisert at de neppe hadde forutsetninger for å forstå det.

Som en videreføring av arbeidet vedrørende nye omsetningsformer for matvarer ble det tatt opp en diskusjon mer spesifikt om felles distribusjon av matvarer – spesielt ferskvarer. Det ga som resultat at Fellesutvalget nedsatte et utvalg som skulle arbeide videre med disse spørsmålene og med Almar Sagelvmo som sekretær. Utvalget avga sin innstilling i 1977, men fikk i oppdrag å arbeide videre med saken, bl. a. med henblikk på en oppfølging i distriktene. I den forbindelse foretok Sagelvmo også studiereiser til Danmark og Sverige. De viktigste samarbeidsformene som ble utpekt var følgende:

- Felles garantiordning
- Samordning av rabatter
- Felles butikk-/konsulenttjeneste
- Samdistribusjon
- Felles ordremottak
- Felles inntransport
- Felles kundeinformasjon
- Bil-pool
- Informasjon til kunder og andre om felles opptreden
- Full integrasjon i markedsføringen
- Informasjon om landbrukssamvirke som grossist i forhold til andre grossister
- Forbrukerrettet informasjon om landbrukssamvirke

Listen kan virke ambisiøs, men ved distriktskonferanser rundt i landet fikk den betydelig oppslutning. Fullt så godt gikk nok ikke den senere behandling i de landsomfattende bransjeorganisasjoner. Det viste seg også være vanskelig å få de nød-



vendige vedtak og ressurser i det videre arbeid som pågikk i flere år. Sagelvmo ba seg fritatt fra sekretærvervet i 1979.

En kan i ettertid spørre seg hvorfor det var så vanskelig å få gjennom mange av disse tiltakene – flere av dem ville utvilsomt bidratt til å styrke og trygge landbrukssamvirkets fremtid og posisjon? Det er to forhold som kanskje kan gi en viss forklaring. Det ene er en sterk tro på at disse spørsmål ville la seg løse ved hjelp av myndighetene og jordbruksavtalesystemet. Det andre er at få kunne tenke seg en markedsliberalisme som vi har opplevd i de senere år.

Allerede i 1975 ble Sagelvmo oppnevnt som medlem av en arbeidsgruppe som skulle forberede jordbrukstillingene i 1979. Han fortsatte i denne arbeidsgruppen til arbeidet ble sluttført i 1979. I 1978 ble han oppnevnt som medlem i et offentlig utvalg som skulle utrede spørsmål om distriktstiltak i jordbruket. Han var også medlem av en referansegruppe for et forskningsprosjekt om produksjon av og etterspørsel etter matvarer.

Det siste store utredningsprosjektet som Sagelvmo medvirket som sekretær for var det såkalte Målsettingsutvalget. Det ble oppnevnt av styret i Landbrukets Sentralforbund i januar 1978. Det var spesielt tre områder en i utredningsarbeidet skulle vie særlig oppmerksomhet:

- Samvirkeorganisasjonene som interesseorganisasjoner
- Samvirkeorganisasjonene som bedrifter
- Samvirkeorganisasjonene som organer for gjennomføring av landbrukspolitiske tiltak

Almar Sagelvmo sluttet i Landbruket Sentralforbund i 1980 - før denne utred-

ningen var fullført. Det var også da det ble besluttet å nedlegge Landbrukets Sentralforbund og overføre arbeidet til en nyopprettet avdeling i Norges Bondelag. Sagelvmo ønsket nye og andre utfordringer samtidig som daværende landbruksdirektør Per Harald Grue så seg om etter en kunnskapsrik, arbeidsom og lojal medarbeider.

### **Beskjeden, men dyktig, pålitelig og lojal**

Det ble gjennom åra vist mye kreativitet når det gjaldt sosiale og miljømessige tiltak. Det var som regel noen få som var initiativtakere til dette og blant dem var nok ikke Sagelvmo i fremste rekke. Han var heller beskjeden og tilbakeholden. Selv om han var født og oppvokst i Malangen i Troms, var han som person ingen typisk «Nordlending» – verken i språkbruk eller «bokstavstørrelse». Han var som regel den nøkterne og jordnære. I sitt arbeid bar han også preg av det. Han hadde på mange måter et forskerpreg. Han likte å sette seg grundig inn i sakene og uttalte seg sjelden før han skikkelig visste hva han snakket om.

De sosiale arrangementer kunne være forskjellige som eksempel skirenn, sommerfester, bridgeturnering, feiring av spesielle begivenheter for kolleger, små sammenkomster i avdelingen, deltakelse i middager etter årsmøter og representantskapsmøter. Opplysningsavdelingen med sine mange produkt- og husstellkonsulenter bidro dessuten med forskjellige spesielle arrangementer. Sagelvmo var en jevnlig og nøktern deltaker på de fleste av disse arrangementene. Da det ble dannet en personalforening ble han innvalgt i styret og

satt som styremedlem i mange år Han hadde også bare venner og han fornærmet ingen. Jentene sa ved flere anledninger at han burde smile oftere – for han hadde så godt smil.

Som kollega var Sagelvmo særdeles pålitelig og lojal. Han var hjelpsom, men likte ikke å blande seg inn i saker han ikke var direkte engasjert i. For de som ikke kjente han kunne han nok virke noe tilbakehol-

den og beskjeden. Han hadde også stor rettferdighetssans.

Karin og Almar var trofaste og gode venner til dem de hadde mer privat omgang med - både borte og hjemme på gården Bøhler hvor de hadde et pent, hyggelig og gjestfritt hjem. Almar trivdes kanskje også best i små forsamlinger. Da kom vitsene og historiene, og diskusjonene kunne også blomstre.

*Ola Christian Rygh*

## Samordnet landbruksforvaltning

Statens landbruksforvaltning (SLF) ble etablert 1. juli 2000 og er en sentral forvaltningsinstitusjon under Landbruksdepartementet. Hovedtyngden av arbeidsoppgavene ligger innenfor ansvarsområdet til Landbrukspolitisk avdeling i departementet og er knyttet til næringspolitikk og næringsavtaler.

Almar Sagelvmø har som leder av Landbrukspolitisk avdeling stått sentralt i arbeidet med å etablere Statens landbruksforvaltning. Fra sitt utsiktspunkt til politikk og forvaltning er han en av de som best har sett behovet for en slik institusjon. Sagelvmø har vært en aktiv pådriver i arbeidet med å få gitt forvaltningsoppgavene en hensiktsmessig institusjonell ramme, og han har gjort mye for at SLF skulle lykkes i sitt arbeid.

Det er for tidlig å skrive historien om Statens landbruksforvaltning. Institusjonen har virket for kort tid til at en kan vurdere hvilken betydning den har og hvilken rolle den er i ferd med å fylle. Det kan likevel sies noe om hva som lå til grunn for at institusjonen ble opprettet, og hva den er blitt til så langt.

### **Samling av flere forvaltningsenheter**

I løpet av 1990-tallet skjedde det relativt store endringer i det landbrukspolitiske bil-

det. Et sentralt kjennetegn ved denne utviklingen har vært at rammebetingelsene for å drive en nasjonal landbrukspolitikk i større grad enn tidligere har blitt avgjort internasjonalt. Dette gjelder både gjennom EØS-avtalen og ikke minst i arbeidet i Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Avgjørende endringer så langt skjedde etter 1. januar 1995 i forbindelse med Norges iverksetting av den nye WTO-avtalen. I 1995 ble et tollbasert importvern for landbruksvarer innført. Dette innebar en betydelig omlegging av forvaltningen av importvernet. I tillegg ble forretningsdelen av Statens kornforretning skilt ut fra forvaltningsoppgavene. Handelen med korn ble ivaretatt av Statkorn – senere Cermag og Unikorn. Forvaltningen av markedsordningen for korn og importvernet ble liggende i Statens kornforretning i perioden 1995-2000 i påvente av en nærmere avklaring med sikte på samordning av forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. I 1996 ble også forvaltningen av flere sentrale tilskuddsordninger overført fra Landbruksdepartementet til Statens kornforretning.

Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene var fram til 2000 delt på mange institusjoner utover Statens kornforretning og Landbruks-

departementet selv. Forvaltningen var preget av institusjonell fragmentering og mangfoldighet i tilknytningsform til departementet. I tillegg var førstelinje landbruksmyndighet for en rekke økonomiske virkemidler allerede lagt til kommunene. Fylkesmannsembetene fikk i 1993 sine landbruksavdelinger og var satt til å ivareta den regionale myndighetsutøvelsen på landbruksområdet.

Omsetningsrådets virksomhet er hjemlet i omsetningsloven av 10. juli 1936. Det er et frittstående offentlig organ som styres av et partssammensatt råd hvor bondeorganisasjonene og samvirket til sammen har flertall. Rådet er vedtaksorgan for markedsreguleringen innen alle sektorer (med unntak av korn fram til 2001). Rådet hadde et godt utbygd sekretariat og var også administrativt overordnet Landbrukets Priscentral. Både sekretariatet og priscentralen inngikk i Statens landbruksforvaltning i 2000. I 1996 avgjorde Landbruksdepartementet å legge flere forvaltningsoppgaver til rådets sekretariat. Dette gjaldt i særlig grad innenfor markedsordningen for melk (kvoteordningen, enkelte tilskuddsordninger, samt prisutjevningsordningen) og enkelte tilskuddsordninger innenfor egg- og grøntsektoren. Sekretariatet fungerte på disse områder som et ordinært forvaltningsorgan.

Fraktkontoret for slakt administrerte flere tilskuddsordninger og avgiftsordninger i forbindelse med slakterienes omsetning av kjøtt og ull på vegne av både Landbruksdepartementet og Omsetningsrådet. Norsk Kjøttssamvirke var administrativt ansvarlig for kontoret.

Statens landbruksbank var en forvaltningsinstitusjon under Landbruksdepartementet. Banken forvaltet investeringsvir-

kemidler til prosjekter og investeringer i tradisjonelt landbruk, miljøtiltak og nye næringer. Banken var også tillagt forvaltningsansvaret for tilskudd til miljø- og kulturlandskapstiltak, bygdeutviklingstiltak og delingssaker etter jordloven. Dessuten var banken sekretariat for Landbrukets utviklingsfond, Statens naturskadefond og Fondet for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket.

### **Politisk prosess med forviklinger**

Den første Bondevikregjeringen fremmet i november 1998 et forslag om ny organisering av deler av den sentrale landbruksforvaltningen. Forslaget fikk et uventet utfall i Stortinget. Behandlingen av saken ga et helt annet resultat enn det landbruksminister Kåre Gjønnes hadde foreslått.

Allerede i 1995 i stortingsproposisjonen om jordbruksoppgjøret er spørsmålet om en samordning av forvaltningsorganene i landbruket tatt opp. Det uttales at en på lengre sikt vil vurdere behovet for en mer enhetlig organisering av forvaltningen av ordningene. Dette både av hensyn til behovet for kontroll og styring, og til likeverdighet i konkurranseforholdet mellom samvirkeorganisasjonene og andre aktører i markedet.

I forslaget til jordbruksoppgjør i 1996 ble spørsmålet på nytt berørt og det ble vist til behovet for mer rasjonell og effektiv ressursbruk. Under henvisning til omorganiseringen av Statens kornforretning og de mange nye oppgavene Omsetningsrådets sekretariat overtok i forbindelse med markedsordningen for melk, ble saken stilt noe i bero i denne omgang.

Ved fremleggelsen av jordbruksoppgjøret i 1997 tok departementet det formelle initiativ og varslet Stortinget om at det

skulle settes i gang en utredningsprosess med sikte på å skape en mer enhetlig og samordnet forvaltning. Flere forhold ble utredet, men det ble i løpet av dette utredningsarbeidet helt klart at Bondevikregjeringen ikke ville fremme en omlegging av forvaltningen uten å vurdere utflytting av statlige arbeidsplasser fra Oslo. Selve utflyttingsspørsmålet ble sentralt i departementets og regjeringens videre arbeid med å utvikle en forbedret forvaltningsmodell på dette området.

Sett fra et faglig og administrativt ståsted var det mange institusjoner som var velegnet for sammenslåing og videreutvikling av en nasjonal fagmyndighet. Det lå til rette for å skape et helhetlig forvaltningsansvar for utviklingstiltak, tilskuddsordninger og markedsordninger rettet mot landbruk, nye næringer og landbruksbasert næringsmiddelindustri. Statskonsult var tydelig i sin utredning på at dette var den beste løsningen.

Det politiske behovet for utflytting av statlige arbeidsplasser fra Oslo medførte at regjeringen fremmet forslag om å etablere to nye institusjoner på grunnlag av de tidligere virksomhetene. Man så for seg etablering av en enhet for tilskuddsforvaltning og en enhet for markedsforvaltning. Med bakgrunn i behovet for tett kontakt med markedsaktørene skulle markedsforvaltningen etableres i Oslo, mens tilskuddsforvaltningen kunne flyttes til en annen del av landet. Regjeringen var tydelig på at det var mest hensiktsmessig å skissere noen kriterier for utflyttingssted, men at det var nødvendig å komme tilbake til Stortinget med nærmere forslag til stedsvalg på et senere tidspunkt.

Regjeringens forslag ble fremmet i november 1998 og fikk en blandet motta-

kelse. Det ble tatt mange regionale initiativ for å sikre de statlige arbeidsplassene til egen region. På Vestlandet ble det tatt flere initiativ, Trøndelag meldte seg på med både Steinkjer og Stjørdal og Mjøsregionen ble også lansert med iver og pågangsmot. De som på dette stadium i prosessen hevdet at siste ord ikke var sagt i denne saken, fikk etter hvert rett.

Etter at proposisjonen ble oversendt Stortinget ble det raskt klart at Nord-Trøndelags representant Bjarne Håkon Hansen tok over som saksordfører. Den tidligere fylkesordføreren og senere landbruksminister fra Namsos tok den politiske føringen i saken. Arbeiderpartiet fokuserte sterkt på behovet for å samle alle virkemidlene til næringsutvikling under en hatt. I innstillingen er det lagt vekt på at forslaget til samordning og utflytting ville binde opp strukturen for landbruksforvaltningen i mange år. Komiteens flertall mente at regjeringen hadde lagt opp til en bred vurdering av hvordan de landbrukspolitiske virkemidlene skulle forvaltes i årene som kommer.

Det ble fremholdt som viktig at landbruksnæringen måtte ses i sammenheng med øvrig næringsliv. En kan lese i innstillingen at «Landbruket har noe å lære av øvrig næringsliv. Øvrig næringsliv har noe å lære av norsk landbruk». Særlig ved at satsingen på tilleggsnæringer til landbruket er blitt forsterket gjennom bygdeutviklingsmidlene, mente komiteens flertall at det etter hvert var blitt et unaturlig skille mellom Statens landbruksbank og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Flertallet i komiteen utvidet med dette SNDs ansvar og overførte brorparten av Statens landbruksbank til SND sentralt, mens den delen av fylkesmannens land-

bruksavdelinger som arbeidet med nærings- og bygdeutvikling, ble lagt til SND regionalt. Dette skjedde samtidig med at SND overtok forvaltningen av deler av fylkeskommunenes ansvar for næringsutvikling.

Komiteens flertall var klar på at de øvrige forvaltningsoppgaver skulle holdes samlet i en institusjon og lokaliseres i Oslo. Blant annet på bakgrunn av at det nå ble en omlegging av både det nasjonale og det regionale nivået ba komiteen om at regjeringen kom tilbake med saken på grunnlag av Stortingets vedtak. Det forelå dermed et romertallsvedtak om at «Statens kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt samordnes til en virksomhet. Den nye virksomheten lokaliseres i sin helhet i Oslo.»

I november 1999 fremmet regjeringen et tillegg nr. 3 til St. prp. nr. 1 (1999-2000) Om overføring av oppgaver til SND med mer. Den nye virksomheten ble omtalt i den grad det var nødvendig med avgrensninger mot overføringen av oppgaver til SND. Dette gjaldt særlig forvaltningen av den resterende del av Statens landbruksbank, Landbrukets utviklingsfond og enkelte andre budsjettmessige forhold. Da tilleggsproposisjonen var fremmet for Stortinget kunne det vedtas en kongelig resolusjon om opprettelse av Statens landbruksforvaltning.

Landbruksdepartementet opprettet en interimorganisasjon som skulle forberede virksomheten. I denne perioden ble det også klart at Landbruksdepartementet ville overføre ytterligere forvaltningsoppgaver fra selve departementet til den nye virksomheten. Dette gjaldt i hovedsak klagesaksbehandling og sentral oppfølging av juridiske virkemidler i landbrukspolitikken som konsesjonsloven, jordloven, odelslo-

ven, jordsalgsloven, fjelloven, statsallmeningsloven og lov om ervervsmessig husdyrhold. Klagesaksbehandling og sentral oppfølging av miljø- og kulturlandskapsvirkemidlene ble også overført sammen med en del oppgaver innenfor forvaltningen av skogbruksvirkemidlene. Oppgavene ble skilt ut fra departementet som ledd i oppfølgingen av en intern gjennomgang av departementets egen portefølje.

Sammensetningen av oppgavene i Statens landbruksforvaltning må på den bakgrunn også forstås i lys av departementets behov for å utvikle sin egen rolle som sekretariat for politisk ledelse. Den generelle utviklingen av forvaltningen og departementene, i tillegg til den spesielle utviklingen av landbrukspolitikken de seneste årene, har medført at hverdagen i departementene er endret betydelig. Media setter i større grad dagsorden for departementene, arbeidet preges av den parlamentariske situasjon og den økte brukerrettingen av offentlig sektor stiller nye krav. Innenfor flere samfunnsområder har det derfor vært et behov for å frigjøre ressurser i departementene til å utvikle politikkområdene. Enkelt sagt kan en hevde at en har delegert forvaltningen av allerede vedtatt politikk til underliggende etater for å kunne bruke kreftene på å utvikle ny politikk.

Norges landbrukshistorie ble gitt ut i 2002. Statens landbruksforvaltning som institusjon har naturligvis ingen plass i et historieverk som utgis kort tid etter opprettelsen av virksomheten, selv om de oppgavene som ivaretas har røtter langt tilbake. Det er i bakgrunnsdokumentene for virksomheten understreket at opprettelsen av virksomheten i seg selv ikke har betydning for utformingen av virkemidlene og endrer ikke fullmaktsforholdet til Omsetnings-

rådet og mange andre styrer, råd og utvalg som Statens landbruksforvaltning er sekretariat for. Reidar Almås skriver likevel i bind IV: «Frå 1. juli 2000 vart forvaltingsdelen av Statens kornforretning lagd inn under Statens landbruksforvaltning, saman med Omsetningsrådet. For alle praktiske formål er dette eit landbruksdirektorat.»

### **En institusjon for brukerne**

Statens landbruksforvaltning er et utøvende og rådgivende forvaltningsorgan med i overkant av 180 medarbeidere. Virksomheten er politisk styrt og således direkte underlagt Landbruksdepartementet. Statens landbruksforvaltning skal arbeide for en god ressursforvaltning og et godt fungerende næringsliv i hele verdikjeden fra jord til bord.

Det er flere sider ved etableringen av virksomheten som er verdt å trekke fram. I redegjørelsen for bakgrunnen for etableringen av virksomheten er det forsøkt å vise at det var en mangfoldig og sammensatt situasjon i forvaltningen av virkemidlene. Det ble derfor tidlig satt i gang et arbeid med å søke etter noe mer helhet i dette bildet.

Med utgangspunkt i brukernes perspektiv meldte det seg ganske raskt behov for helhetlige grep. Statens landbruksforvaltning har mange typer brukere. Til syvende og sist er virksomheten til for sluttbrukerne, gårdbrukerne og forbrukerne. Forvaltningsområdet fremstår som helhetlig og meget sammensatt for sluttbrukerne. Gården, jordbruksforetaket og familiebedriften sett fra tunet eller fra fjøsdøra framstår for bonden som en langsiktig, meningsfull og kompleks virkelighet med forankring i naturens produksjon og overleveringer av kunnskap og tradisjoner fra flere generasjoner tilbake. Forbrukeren

møter et konkurranseintensivt og differensiert matvaremarked som skriker etter oppmerksomhet for til slutt å havne på familiens bord i form av måltider hver dag. Hvert måltid består av omtenksomt bearbejdede råvarer fra hele spekteret av produksjonen, planter, kjøtt, egg og melk.

I motsetning til dette har politikk og forvaltning bidratt til å dele virkeligheten opp i større og mindre deler for å være i stand til å håndtere oppgavene. Landbrukssektoren er ofte sett på som noe særegent og spesielt i dagens norske virkelighet. Og landbrukssektoren er delt ytterligere opp i sektorer. Det er skille mellom jordbruk, hagebruk og skogbruk. Jordbruket er delt opp i de ulike produksjoner, planteproduksjon og husdyrproduksjon. Planteproduksjonen er skilt i potet, grønt og korn. Husdyrproduksjon er skilt i de ulike dyreslagene, og i kjøtt og melk. Og innen melkesektoren deles verden ytterligere opp. Produksjonen av geitemelk og kumelk er definitivt to ulike verdener.

For alle som arbeider i Statens landbruksforvaltning er det lagt vekt på to sentrale begrep som skal framstå som viktige for alle som er i kontakt med institusjonen. Begrepene er verdikjeden og brukerne. Det ble foretatt en kartlegging av oppgavene ved etablering av virksomheten. Det ble registrert over hundre ulike ordninger av juridisk og økonomisk karakter. Virksomheten hadde også som oppgave å være sekretariat for omtrent 25 styrer, råd og utvalg. En vurdering og fordeling av ordningene langs verdikjeden ga en hensiktsmessig fordeling i fire grupper: virkemidlene rettet mot areal- og ressursgrunnlaget, bondens inntektsdannelse, foredling og førstehåndsomsetning og handel og industriell bearbejding av matvarer.

SLF er til for sine brukere. Som nasjo-

nal fagmyndighet er SLF sjelden i kontakt med gårdbrukerne og forbrukerne, men må handle gjennom andre aktører. For omtrent halvparten av virkemidlene forvaltet i Statens landbruksforvaltning er oppgavene organisert gjennom øvrig offentlig forvaltning. Det gjelder de oppgavene som er nærmest jorden; virkemidler rettet inn mot landskapet, miljøverdiene i landbruket, arealet og ressursbruken. Her er kommunene førstelinje myndighet, fylkesmannen regional landbruksmyndighet og SLF er den nasjonale fagmyndigheten. Slik er det også i hovedsak for de virkemidlene som er rettet mot bonden og landbruksforetakets inntektsdannelse. For den halvparten av virkemidlene som er mer rettet mot «bordet» er det næringsmiddelindustrien, importører og handelen som er våre nærmeste brukere. Kommunikasjonen med brukerne skjer med andre ord gjennom fylkemannsembetene og næringsmiddelindustrien. De er de nærmeste brukere når oppgavene utføres på vegne av oppdragsgiveren. Oppdragene gis av Landbruksdepartementet og de styrer, råd og utvalg som er tillagt vedtaksmyndighet på vegne av de politiske foresatte.

I løpet av det første året etter etableringen ble det særlig arbeidet med å utvikle en strategisk plan for perioden 2002-2006 og en strategi for informasjons- og kommunikasjonsteknologisk utvikling av virksomheten. Strategisk plan 2002-2006 klargjør virksomhetens utøvende og rådgivende rolle, samt tre strategiske områder som er vesentlige for den videre utvikling. De strategiske områdene er helhetlig forvaltning og rådgivning, samarbeid med andre og effektivisering av forvaltningen. IKT-strategien ble etablert for 2002-2004 og har som hovedsikttemål å ta systematisk

i bruk internett i kommunikasjonen med brukerne. Det er et sikttemål å utvikle SLF til å bli en elektronisk forvaltning.

To årlige brev står sentralt i Landbruksdepartementets styring av virksomheten, ett brev som følge av de årlige statsbudsjett og ett brev som følge av de årlige jordbruksoppgjør. Virksomheten tilføres nye oppgaver hvert år og oppgaveporteføljen er under stadig utvikling. Det har derfor vært nødvendig å drive med utvikling av organisasjonen i tråd med de endringer som har skjedd. Av sentrale endringer siden opprettelsen er blant annet ny markedsordning for korn som ble innført i 2001, overføring av juridiske virkemidler til kommunene, ny markedsordning for melk, fristilling av organisasjonsformene for jordbruksforetakene, oppbygging av rollen som nasjonal fagmyndighet på areal- og ressursområdet, satsingen på økologisk landbruk, oppbygging av forvaltningskompetansen på markeds- og prissiden.

Statens landbruksforvaltning legger hvert år fram et omfattende materiale i forbindelse med de årlige jordbruksoppgjør. Dette er den viktigste kanal for SLFs vurdering av virkemidlenes formåls effektivitet og forslag til endringer i virkemiddelbruken.

Det er svært utfordrende å arbeide i spenningsfeltet mellom fag og politikk, departement og fylkemannsembeter, næringsmiddelindustri og sterke interesseorganisasjoner på et område som er under stadig utvikling. SLF er inne i en positiv utvikling med sikte på å være et velfungerende forvaltningsapparat. Institusjonen må hele tiden søke å styrke sin rolle som nasjonal fagmyndighet som skal stå til disposisjon for departementet og de mange styrer, råd og utvalg innenfor forvaltningsområdet.



*Ole K. Sara*

## Reindrift i utvikling

Forståelsen av reindriften som næring og interessen for reindriftsbefolkningens kulturelle bakgrunn har ikke vært utpreget stor. I lappekommisjonenes beretninger fra 1890-tallet finnes det f.eks. beskrivelser av lappene som «ikke siviliserte mennesker som skaper vanskeligheter for jordbruksbefolkningens utvikling av sin næring». Disse beskrivelser gjentas i 1920-årene i forarbeidene til lov om reindrift:

«Under avgjørende hensyntagende til landbonæringens interesser og berettigede krav på videre utvikling og idet-heletat til de pågjeldende landsdelers fortsatte bebygelse og opdyrking å søke grensene for lappenes reindrift i vort land optrukne således, at denne kan inntil videre bestå som næringsvei, men med minst mulig adgang til å virke som hemske på jordbruket.»

Under unionsoppløsningen med Sverige ble spørsmålene om reindriften være eller ikke være svært vanskelige og kontroversielle, og måtte løses gjennom en voldgiftsdom i 1910. I Norge var det et sterkt ønske om å bli kvitt den grenseoverskridende svenske reindriften som ble legitimert gjennom Lappekodisillen i forbindelse med grensetrakten i 1752. Men det skulle vise seg at det ikke var så lett, og det ble da heller ikke slik. I de historiske dokumenter fra denne

tiden finnes det beskrivelser og uttalelser fra norske embetsmenn som viser en negativ holdning til og manglende kunnskap om reindrift og reindriftsbefolkningen. Det er grunn til å anta at disse holdninger også preget den løpende forvaltning og ga seg uheldige utslag i de berørte samfunn. I ettertid er det foretatt analyser og tolkninger av disse forhold med ulike konklusjoner. Det har vært nyttig lesning for alle som skulle videreføre forvaltningen, men gir ikke svar på hva utviklingen ville blitt med alternative veivalg.

Selv om de negative holdninger preget reindriften over lang tid, så skjedde det også positive ting. Reindriftsutøverne så nødvendigheten av å stå mer samlet i sine krav. Dette ga spiren til organisering. Selv om det gikk tregt i begynnelsen så fikk de dannet sin landsorganisasjon i 1948, Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL). Gjennom den påfølgende organisatoriske virksomhet fikk de sakte men sikkert en større respons i forhold til både offentlig myndigheter og det øvrige samfunn.

### **Reindriftsavtale og ny reindriftslov gav muligheter**

Det store gjennomslaget kom ved opprettelsen av Reindriftsavtalesystemet og ny

reindrifftslov, som begge hjemlet en formell rett for reindriftssamene til å delta i utformingen og utviklingen av sin næring og sin sosiale situasjon. De fikk en langt bedre kontakt og dialog med forvaltningsapparatet og politiske organer som hadde ansvar og myndighet i reindriftspolitiske spørsmål. Dette ble en stor og interessant utfordring for NRL, slik den også ble for Landbruksdepartementet som har hatt ansvaret for den sentrale forvaltning av reindriftsnæringen like lenge som departementet har bestått.

Hovedavtalen om reindrift ble inngått mellom staten v/Landbruksdepartementet og NRL i 1976 og senere samme år godkjent av Stortinget. Den instituerte et system som gav partene anledning å forhandle årlig om reindriftspolitiske tiltak og virkemidler av ulik art for påfølgende 2-års periode. Det andre året i perioden kunne tiltakene evalueres og korrigeres ut fra de erfaringer en hadde fått. Det handlet om økonomiske støtteordninger, produksjon, pris og omsetning, driftsmessige forhold og sosiale tiltak for reindriftsbefolkningen. Det var egentlig ingen begrensninger i avtaleverket som hindret partene i å drøfte og forhandle om alle forhold som hadde betydning for reindriftsnæringens omfang, virksomhet og utvikling.

For NRL ble avtaleverket en stor belønning etter en årelang innsats for å få dette til, og antakelig det største organisasjonen har oppnådd hittil i forhold til offentlige myndigheter og samfunnet for øvrig. Gjennom avtaleverket har reindriftssamene fått formell anledning til å delta sammen med sentrale myndigheter i utformingen av reindriftspolitikken ut fra egne premisser og det med stor påvirkningskraft.

Den nye reindrifftsloven som ble iverk-

satt i 1979, hjemler en del av de rettigheter og hovedprinsipper som reindrifftsavtaleverket inneholder. I lovens første paragraf beskrives formålet og de grunnleggende forutsetninger og rettigheter for reindriften. I kapitlet om styringsorganer og administrasjon opprettes det egne styringsorganer for reindriften, reindrifftsstyre, områdestyret og distriktsstyret (tillitsmannsutvalg). Dette var en ny organisering som ga reindrifftsutøverne en selvstendig mulighet til å delta i styringsorganer og myndighet til å fatte beslutninger i saker som angår deres næring, kultur og sosiale liv. Det ble samtidig lagt opp til en ny og utvidet organisering av den statlige forvaltning av reindriftsnæringen ved opprettelse av Reindrifftsforvaltningen som i tillegg til administrative oppgaver skulle være sekretariat for Reindrifftsstyret. De regionale reindrifftskontorer skulle være sekretariat for områdestyrene. Dette innebar en desentralisering av beslutningsmyndigheten og en radikal omorganisering av forvaltningsapparatet. Det var en stor utfordring for de involverte både i departementet, de ytre organer, NRL og kanskje ikke minst for reindrifftsutøvere. Forventningene var store.

Da Almar Sagelvmo kom til Landbruksdepartementet hadde reindrifftsavtaleverket og den nye loven fungert i noen år, men systemet var på ingen måte kommet på sikre skinner ennå. Utfordringene var mange og dels fremmede da han overtok ansvaret for reindrifftsforvaltningen og som leder av statens delegasjon i reindrifftsforhandlingene. Både medarbeidere og motparten var spente og forventningsfulle noe som preget stundens alvor i de innledende runder. Alle visste jo at han hadde erfaringer fra jordbruksforhand-

lingene, og det var en nyttig ballast selv om mange forhold i reindriften ikke kan sidestilles med forhold i de øvrige landbruksnæringer. Han hadde også en annen ballast som var nyttig for hans forståelse av det nybrottarbeidet han gikk til, nemlig at han i sin oppvekst og ungdomstid hadde opplevd reindriften og reindrifftsbeholdningen på nært hold.

Innen sine egne rekker i administrasjonen og i styringsorganene møtte Sagelvmo entusiastiske medarbeidere, til tider kanskje litt for ivrige og optimistiske. I begynnelsen var det nok noen som syntes at den nye landbruksdirektøren var for tilbakeholden i forhold til de mange krav om endringer og forbedringer som man ønsket seg. I denne iveren var det kanskje ikke så lett å se at reindrifftsandel av statsbudsjettet var blitt mangedoblet i løpet av noen få år. Tross budsjettproblemer var ikke landbruksdirektøren upåvirkelig. Budsjettandelen fortsatte å stige.

Under de første reindrifftsforhandlingene møtte han en ivrig og kløktig motpart som hadde forventninger og krav om nye tiltak. At den nye lederen på statens side var noe tilbakeholden i forhold til motpartens krav, bevirket at temperaturen i forhandlingene steg, særlig hos motparten. Diskusjonene var til tider både heftige og ordrike med stadige gruppemøter. Men etter hvert utviklet det seg en gjensidig forståelse og tillit mellom partene, situasjonsbeskrivelsene ble mer nyanserte og faglig rettet. Dette førte til økte økonomiske rammer og derved mer variert og målrettet virkemiddelbruk. Dialogen mellom partene ble bedre med gjensidig ønske og anstrengelse om å komme til enighet. Og så vidt vites har det til dags dato ikke forekommet verken brudd eller vesentlige

utsettelse i forhandlingene. Begge parter fortjener respekt for denne innsats. Resultatet er at avtaleverket og reindrifftsavtalene har fått en positiv utvikling.

Avtaleverket og den nye loven har fungert i nærmere 30 år og det hersker neppe noen tvil om at systemet har ført til en mer forutsigbar og gavnlig utvikling i næringen. Reindriffts betydning i samfunnet er blitt mer synlig og mer akseptert. Dog vil et tilbakeblikk, her som ellers i samfunnet, vise at en del forutsetninger ikke er innfridd. Mål og virkemidler må stadig justeres. Slik er det og slik vil det nok være fremover også. Men de som har vært med i dette systemet bør kunne føle seg rimelig fornøyd med det som er oppnådd, selv om det fra tid til annen dukker opp noen kritiske røster.

## **Bærekraftig reindrift**

Reindriffts driftsform og avhengighet av naturgitte forhold gjør at forutsigbarheten ved valg av mål og virkemidler blir komplisert. Forholdet kompliseres ytterligere ved at det har vært en politisk forutsetning at det i næringsforvaltningen og virkemiddelutformingen legges sterke føringer i forhold til samekulturen. Det er en ideell politisk forutsetning, men samtidig et forhold som nok har bidratt til forstyrrelser og usikkerhet både i forvaltningen og styringen av den næringsmessige delen.

I løpet av en generasjon fra 1950-årene steg folketallet i reindriffts-næringen med over 200 prosent. Samtidig ble livsstilen lagt om til pengehusholdning, Teltet ble erstattet av moderne hus, bosetningen ble sentralisert og næringsdriften ble mekanisert. Med stadig flere munnar å mette og mye større økonomiske krav til hushold-



*Almar Sagelvmo sammen med Ellen Inga O. Hætta (reindriftsjef i Alta) og Aslak J. Eira (formann i Norske Reindriftsamers Landsforbund)*

Foto: Marianne Hesselberg

ning og næringsdrift var det bare en ting å gjøre: å øke reinflokkene og derved produksjonen. Selv om reindriftsfamiliene innså at en slik utvikling ville medføre en opphopning i reintallet og stor belastning på naturgrunnet, hadde de i realiteten ikke noe annet alternativ. Hos de politiske myndigheter fikk de høre at befolkningstallet i næringen skulle opprettholdes av hensyn til den samiske kultur. Både folketallet og reintallet steg til de grader og ble til et gigantisk problem med komplekse konsekvenser i reindriftspolitikken. Det er over tid gjennomført ulike tiltak for å bringe reintallet ned, men når det samtidig måtte tas hensyn til det relativt lave inn-

tektsnivået hos flertallet av utøverne er det egentlig ganske forståelig at tiltakene ikke ga det ønskete resultat.

I reindriftens styrings- og forvaltningsorganer var det på et tidlig tidspunkt enighet om at reintallsreduksjonen måtte kombineres med reduksjon av antallet enheter til et nivå som ga levelige økonomiske vilkår for den gjenstående del med et samlet reintall tilpasset naturgrunnet. Denne holdning og enighet vant imidlertid ikke tilstrekkelig gehør i de politiske miljøer, og reintallsproblematikken ble et stadig hetere tema for de involverte. Landbruksdepartementet tok derfor i samråd med NRL og sine styringsorganer i reindriften en beslut-

ning om å legge frem en melding til Stortinget om reindriftspolitikken.

Stortingsmeldingen «En bærekraftig reindrift» ble lagt frem i februar 1992 og var en grundig gjennomgang av alle sider av reindriftens situasjon. I forhold til reinntallsproblematikken gjengis følgende fra meldingen:

«En av de viktigste premissene for at målet om bærekraftig reindrift skal kunne nås er at det utvikles mekanismer som sikrer en forsvarlig utnyttelse og forvaltning av beiteressursene. Som det er beskrevet i kapittel 4 foran har utviklingen på 1970- og 1980-tallet vist at det er behov for virkemidler som kan sikre at beitebelastningen holdes innenfor de rammer som naturgrunnet setter både på kort og lang sikt... På lengre sikt vil næringen vanskelig kunne bære en så vidt stor sysselsetting og befolkning som i dag, uten at inntektsnivået i næringen blir liggende på et vedvarende lavt nivå. Det er derfor nødvendig å utvikle alternativer til reindrift som kan gi innteks- og sysselsettingsmuligheter lokalt til dem som vil gå ut av næringen...»

Disse anførsler har en alvorlig henstilling både til administrative og politiske organer om å iakttå og følge opp i en omstillingsprosess i retning av de prioriterte mål som skisseres for en bærekraftig reindrift.

Med bakgrunn i Stortingets tilslutning til retningslinjene i stortingsmeldingen ble det satt i gang et omfattende omstillingsprogram for reindriften og reindriftskommunene i Finnmark. Det ble opprettet et særskilt styre for programmet med vide fullmakter og et betydelig budsjett. Den prioriterte oppgave i forhold til reindriftsnæringen var reduksjon i folke- og reintal-

let gjennom frivillig avvikling med tilbud om lønn inntil 5 år i overgangsperioden til de som godtok tilbudet. Det var en klar forutsetning fra reindriftsmyndighetenes side at avviklingen skulle være ugjenkallelig. Men slik ble det dessverre ikke, for programstyret åpnet døren på gløtt for retrett. Mange har benyttet seg av denne mulighet. Igjen opplevde reindriftsmyndighetene en vaklende holdning til det som er kjerneproblemet i tilpasning og stabilisering av reintallet i forhold til naturgrunnet og sikring av sysselsetting og økonomi for de som skal leve av reindrift. Det vil gå nye år før dette er oppnådd.

### «Verdens beste kjøttprodukter»

Det er den kjente mesterkokken Arne Brimi som hevder at reindriftsnæringen gir oss verdens beste kjøttvarer. Næringen har så langt ikke vært flink nok til å utnytte denne påstanden i markedsandeler og pris på produktene.

Kontrollert slaktning av rein på slakteri ble satt i gang i slutten av 1950-årene. Opplegget skulle ivareta en god og skånsom behandling av dyrene og en kontrollert og hygienisk behandling av produktene. Opplegget innebar videre at det måtte bygges slakterier og innhegninger rundt omkring i reindriftsområdene. Her var det mange hensyn som skulle ivaretas og kompetansen var ikke utpreget god i starten verken når det gjaldt den faglige, tekniske eller praktiske side.

Senere oppsto det nye behov og hensyn. Manglende økonomi til å bygge tilstrekkelig slakterikapitet der slaktning skulle foretas, medførte behov for biltransport av slaktedyrene. Transport av rein med bil var ingen enkel sak i mangel av erfaring, kom-

petanse og tilfredsstillende teknisk utstyr. Når det i tillegg skulle tas særlige hensyn til dyrebehandlingen under transporten ble oppgaven enda mer krevende. Spørsmålet om reinslakting har vært, og vil sannsynligvis forbli en gjenganger for avtalepartene, også fordi «ekspertisen» er mangfoldig og representerer ulike interesser. Saken har dessuten et samepolitisk og kulturelt tilsnitt.

Behandling og omsetning av reinprodukter har også vært en vanskelig sak å få orden på. Det er nesten belegg for å si at det er gjort mer galt enn rett på dette feltet, iallfall når en tar i betraktning omfanget av økonomiske midler fra reindrifftsavtalen som er gått til dette formålet uten at det har gitt stabil og tilfredsstillende uttelling til reindrifftsutøverne over tid. Det er kanskje en ide for reindrifftsavtalepartene å få gjennomført en bred analyse av saken før nye veivalg stokes ut.

## **Konflikt og samarbeid over landegrensene**

Etter grensedragningen mellom Norge og Russland i 1826, har grensen i realiteten vært stengt i reindrifftsammenheng. Men mindre flokker av norsk rein trekker årlig over grensen. Tilbakehenting av reinen var ikke like enkelt, men midt på 1970-tallet inngikk statene en avtale med nærmere regler. Avtalen har fungert etter sin hensikt. Også på andre områder innen reindrifftssektoren har det i de siste 15 årene vært kontakt med tanke på samarbeid, men samarbeidet er ennå beskjedent.

Den norsk-finske grense ble stengt for reindrift i 1852. Det skapte vedvarende komplikasjoner frem til 1920-årene da Finland igjen ble selvstendig stat. For reindriften er grensen fortsatt stengt - fysisk

med sperregjerde der det ikke er naturlig stengsel for reintrekk. Statene har siden 1924 hatt en konvensjon som regulerer grenseforholdene i forhold til reindrift og andre nødvendige samarbeidsforhold i denne forbindelse. Bortsett fra krigsårene har samarbeidet fungert tilfredsstillende.

Grensedragningen mellom Norge og Sverige er en interessant historie for reindriften i de to land. Den startet med Lappekodisillen i 1752 som i senere tid er oppfattet som et folkerettslig vern av reindrifftsbefolkningens rettigheter generelt, men spesielt for dem som er delaktig i den grenseoverskridende reindrift i Norge og Sverige. Med bakgrunn i disse rettigheter ble ordningen med reinbeitekonvensjon etablert første gang i 1919 som et mer utfyllende regelverk enn Lappekodisillen. Reinbeitekonvensjonen er en bilateral avtale mellom Norge og Sverige som regulerer detaljert den grenseoverskridende reindrift for en 30-års periode om gangen. Reinbeitekonvensjonen er reforhandlet to ganger siden.

Den gjeldende reinbeitekonvensjon er fra 1972. Den innebærer en vesentlig forbedring i forhold til de tidligere reinbeitekonvensjoner i den forstand at den er mer faglig innrettet og med mindre juristeri. Selv om reindrifftsammene i Norge og Sverige er av samme folk med nære slektskapsbånd så er interessesfæren forskjellig, ikke minst i forhold til retten og bruken av beitearealer. Dernest har befolkningen bakgrunn og erfaringer fra to nasjonale kulturer som til tross for mye likhet også inneholder forskjeller. De har egeninteresser som kan virke bremsende på samarbeidet. Det er svært vanskelig å lage en bilateral avtale mellom to stater som regulerer alle daglige forhold tilfredsstillende uten at utøverne er innforstått med og viser vilje til

samarbeid. Det er i disse forhold en finner årsaken til at reinbeitekonvensjonen er omdiskutert og kritisert. Et annet forhold ved gjeldende konvensjon som har bidratt til misnøye, er at den innebærer at den svenske reindriftnæringens tidligere beiterettigheter i Norge er blitt vesentlig redusert til fordel for norsk reindrift med diskuterbare faglige begrunnelser. Erttertiden har da også vist at favøren ikke har gitt de forventete resultater for norsk reindrift.

I henhold til den gjeldende konvensjon ble det etablert et utvalg som skulle overvåke konvensjonen og eventuelt etter behov tilrettelegge justeringer og virkemidler. Utvalgets mandat og myndighet var nok for begrenset og stivbent til at resultatene er blitt som forventet. For den siste halvdel av mandatperioden har Almar Sagelvmo vært leder for den norske delegasjonen. Så vidt vites har han nok ønsket seg en noe større mulighet for justeringer enn utvalget har mandat til. Kanskje er dette det svakest punkt i gjeldende konvensjon, særlig tatt i betraktning den rivende utvikling i begge land med raske endringer.

Det foreligger nå en kommisjonsinnstilling til ny reinbeitekonvensjon og forhandlingene mellom statene er startet opp. Kommisjonens viktigste og vel også dristigste forslag gjelder nettopp styringen og forvaltningen av konvensjonen. Det foreslås opprettet to organer med en viss overnasjonal myndighet som består i at organene kan gjøre selvstendige og bindende vedtak angående tilpasninger, konflikter og oppfølginger uten at de skal godkjennes av statenes andre myndigheter. Dette er foreslått for at organene skal være raske og effektive i sitt arbeid. Det er spenning og forventning i mange leire om det blir slik. Den avtroppende landbruksdirektør er antakelig en av dem.

Det faglige samarbeidet om reindriftsproblemer i Norge, Finland og Sverige ble formalisert av Nordisk Råd i slutten av 1960-årene ved at «Samarbeidsutvalget for samespørsmål og reindrift» ble oppnevnt. Utvalget som fortsatt eksisterer, tok initiativet til å opprette Nordisk organ for reinforskning (NOR) som drøfter, utveksler og samordner forskningsaktiviteten på området. NOR utgir et fagblad (Rangifer) med nytt om pågående forskning og resultater, avholder seminarer og internasjonale forskerkonferanser og bidrar til annen faglig virksomhet.

Samarbeidet i NOR har vært engasjerende og positivt. Denne kontaktkanalen var svært nyttig i forbindelse med Tsjernobyl-ulykken. Beredskapen og kunnskapen om denne type forurensninger var relativt beskjedne den gang, noe som gjorde at saken i media ble en tilnærmet hysterisk og skapte uhygge hos befolkningen. Saken ble grundig gjennomgått i NORs regi. Det ble gitt umiddelbare råd til faglige myndigheter, noe som førte til forskningsaktiviteter i de samarbeidende land. De umiddelbare politiske reaksjoner og tiltak ble noe forskjellige. Et eksempel på det var at Sverige destruerte en stor del av reinkjøttproduksjonen i 1986. Det skjedde i mindre grad i Norge, men overhodet ikke i Finland. Et annet eksempel var at Norge eksporterte reinkjøtt fra Finnmark til den sørlige reindriftsbefolkningens private behov med offentlig utgiftsdekning. I de påfølgende år ble det eksperimentert med ulike virkemidler som medikamenter, foring og endret slaktetidspunkt. Denne saken har vært en tøff prøvelse for de involverte over lang tid, men samtidig en god attest for det nordiske samarbeidet.

*Harald Milli*

## Slik Bondelaget ser det

Alle som kjenner landbruksdirektør Almar Sagelvmo har hørt om en eller flere av landbruksdirektørens lover. En av de mest siterte ble utformet i en sein natte-time under vårens vakreste eventyr, jordbruksforhandlingene, og lyder: «Alt som kan forekomme, det forekommer».

Er det noe denne loven ikke er et bilde av, er det landbruksdirektøren selv. Ingen vil med hånden på hjerte kunne hevde at noe av hva som forlater Almar Sagelvmos munn, hånd eller hjerte har det minste snev av tilfeldighet. Tvert imot. Få har en slik faglig integritet, og ryddighet. En bunnsolid fagperson som sett fra den «andre siden» av bordet arter seg slik at han kan alt han driver med. Vi kan ta opp spørsmål, vi kan diskutere spørsmålene – og svarene er alltid godt faglig dokumentert og gjennomtenkt. Almar Sagelvmo har stått sentralt i utformingen av norsk landbrukspolitikk gjennom de siste tiårene. Innenfor de rammene han har operert, er det ingen tvil om at han har vært landbrukets mann. Som sekretær for Statens forhandlingsutvalg i forbindelse med jordbruksforhandlingene har han også spilt en viktig, og samtidig praktisk, rolle.

Ronald Fangen har en gang skrevet at man sier at kunnskap er makt, skjønt man ofte kan fristes til å tvile på det. Men sikkert er det at den er en rikdom. I så måte

er vår siste landbruksdirektør en umåtelig rik mann. Det er ingen tvil om at Almar Sagelvmo har hatt en sterk hånd på rattet i utformingen av norsk landbrukspolitikk, ikke minst gjennom sin kunnskap og sin dyktighet. Disse to faktorene har vi lært å kjenne gjennom utallige forhandlingstimer. Samtidig spiller disse to og flere faktorer en avgjørende rolle for den posisjon landbruksdirektøren har blant sine egne, innad i Landbruksdepartementet enten du tenker på kollegaer eller politisk ledelse. Det er blant annet slike egenskaper som har vært avgjørende faktorer i de mange vanskelige sakene norsk landbruk har vært igjennom i løpet av de siste årene: for Almar Sagelvmo har det vært avgjørende å finne løsninger som fører til minst mulig skade for norsk landbruk, som fører til at næringa samlet sett kommer best mulig ut.

Det vil falle langt å trekke fram mange slike saker der landbruksdirektøren har vært med på å styre norsk landbruk inn i smulere farvann. Handlekraft da skrapesjuke rammet mange sauebesetninger over hele landet, handlekraft i spørsmål når de rivende kreftene i næringa ikke har kunnet samle seg innenfor en gitt tidsramme – som når det kan gjelde nødvendige tilpasninger av regelverk som kanskje ikke har gitt de føringer som opprinnelig var tilsiktet.



Det var Almar Sagelvmo tidligere landbruksminister Johan C. Løken ropte på da utviklingen i kjøttmarkedet sendte sjokkbølger inn i avtalesystemet tidlig på 80-tallet. Sagelvmo var mannen som ledet arbeidsgruppa som etterhvert fant løsningen i form av at næringa sjøl skulle ha ansvar for reguleringa av produksjonen. Et ansvarsprinsipp som ga en sjøldisiplin i næringa som landbruket i andre deler av Europa har savnet. Uten dette virkemiddelet ville både overproduksjonen og overføringsnivået i Norge trolig vært vesentlig høyere for perioden fram til i dag, skriver professor Reidar Almås i Norsk Landbrukshistorie, bind 4. Prinsippet førte kort og godt til at norsk landbruk greidde å takle tilpasningen av produksjonen mye lettere enn noe annet land.

Sagelvmo har også vært sentral i arbeidet med prisutjamning på melk, og etter hvert markedsordningen for melk – helt fram til den nye ordningen som partene ble enige om i november 2003. For Almar Sagelvmo har det overskyggende målet vært intens jobbing for å forene synspunkter i en vanskelig sak – nettopp for at resultatet skulle bli i samsvar med de vedtatte politiske premisser og på det grunnlaget finne en framtidsrettet og fungerende løsning. Den nye melkeordningen trådte i kraft 1. januar 2004, og den timeplanen som ble lagt under de siste jordbruksforhandlingene sommeren 2003 har betydd at landbruksdirektøren så langt fra har kunnet seile inn i pensjonisttilværelsen på gamle dønninger. Men samtidig har vi fått en melkeordning som ivaretar viktige prinsipper og legger et grunnlag for å ha en melkeproduksjon over hele landet også i framtida. Hvis framtida, og WTO vil, da. Og nettopp det trur jeg sannelig har vært et at landbruksdirektørens

mål for arbeidet som har foregått mer eller mindre siden 1997.

Den godeste landbruksdirektøren har ledet en rekke arbeidsgrupper innenfor avtalesystemet som har sett på forskjellige deler av virkemiddelutforminga i landbrukspolitikken. Særlig innenfor husdyrsektoren. Det er ingen tvil om at arbeidet har skjedd på en faglig, ryddig måte.

Som praktiserende jordbruker har han liksom ikke så mye å skryte av. Sagelvmo sjøl dreiv jo lenge sitt eget kornbruk langt sør i Ski kommune der vekstforholdene etter norsk målestokk er langt nærmere sentral-Europa enn Trondheim er polarsirkelen. Til det er det bare å si at: norsk landbruk er heldige i den forstand at ikke alt ved norsk landbruk har hatt den samme økonomiske utviklinga som små kornbruk på Østlandet. Da hadde det stått dårlig til, men vi velger å ta det som et uttrykk for integritet at egeninteressene ikke har fått særlig gjennomslag i landbrukspolitikken.

**A**lmar Sagelvmo kom fra Landbrukets Sentralforbund til Landbruksdepartementet tidlig på 1980-tallet. Enkelte overganger må selv Norges Bondelag akseptere, det hører liksom med til spillets gang og det er heller ingen tvil om at norsk landbruk tjener på at mennesker innenfor landbruket vil høste erfaringer fra flere områder innenfor næringa. I dag kan vi samtidig slå fast at den kunnskap og de holdninger Sagelvmo opparbeidet seg i sin tid i Sentralforbundet, utvilsomt har slått ut i en solid kompetanse og forståelse for samvirkeorganiseringen i norsk landbruk og for eksempel behovet for markedsregulering.

Hadde han jobbet på «den andre sida» -



«Nystumoen leser om melkesubsidier»

Fra Kjell Aukrust: Tre små venner

fortsatt jobbet for næringsorganisasjonene, er landbruksdirektøren mannen som hadde høstet næringas priser for arbeidet han har lagt ned. Sagelvmo hadde vært en mann å ha i jordbrukets forhandlingsdelegasjon, for å si det sånn. Hva som er langt verre å svare på, er hvorvidt det hadde lønt seg for jordbruket å ha ham der – i forhandlingsutvalget? Kanskje er det nettopp den rollen landbruksdirektøren har spilt innenfor de rammene som har vært direktøren til del, som har tjent norsk landbruk best.

Uavhengig av enkeltsaker, er det likevel ikke vanskelig å slå fast at landbruksdirektør Almar Sagelvmos viktigste oppgave har

vært å få byråkratene i Finansdepartementet, i Forbruker- og administrasjonsdepartementet med tilhørende statsråder til å akseptere næringas behov – mer enn å være rundhåndet mot Bondelaget eller andre næringsorganisasjoner.

Det er få som har den personlige legningen du finner hos landbruksdirektør Almar Sagelvmo. Hvis du for eksempel møter et utsagn i retning av at det eller de menneskene får jeg det ikke til å fungere med, ja da er det bare å innrette seg om en skal få noe gjort. Sagelvmo er en sterk personlighet som inngir tillit, og ro.

Sagelvmo sitter ofte og observerer,

kroppsspråket skjuler sjelden hva han tenker. Det gjelder også under jordbruksforhandlingene der innleggene hans ikke akkurat drar ut tiden unødvendig. Men, når de kommer, så kommer de. Innleggene. Friske, befriende, innlegg som ofte inngir en god følelse. Og da har'n et spesielt og tydelig kroppsspråk. Er Sagelvmo fornøyd med en formulering, ja så kikker han seg langsomt til høyre, så til venstre, for liksom å få bekreftet at han traff med replikken eller innlegget.

Men, du hører samtidig lett når den samme Sagelvmo er oppgira. Da kommer det et ja, etterfulgt av flere ja, ja'er – med et tydelig, nordnorsk tonefall. Han får rett og slett ikke sagt noe, når han blir for ivrig. Illsint kan han også bli, sinnet forsvinner fort og selv i slike situasjoner oppfatter du fort at det er den gode viljen som ligger bak. Kanskje ikke av de letteste å dra opp, han mister liksom aldri helt fatningen, Sagelvmo. Men vi veit når grensen nærmer seg, vi kjenner igjen litt hakkende formuleringer, noen armbevegelser som ikke tilhører ballettdansere. Og om det skulle være noen trøst, og trøst trenger mange av de som har jobbet med jordbruksforhandlingene noen år, Sagelvmo er ikke den som forsvinner ut av rommet selv når temperaturen er på det høyeste.

Det har ikke vært til å unngå at landbruksdirektøren også fra tid til annen har måttet effektivisere saker han i utgangspunktet ikke har vært enig i. Det har blitt gjort på en ytterst profesjonell måte. Sagelvmo er mannen som har utvist en aldri sviktende lojalitet i forhold til skiftende regjeringer og den utvilsomt skiftende landbrukspolitikken disse regjeringene har ønsket å føre. En udiskutabel lojalitet, og samtidig en udiskutabel vilje til å gjøre sitt beste for

å ivareta næringas interesser.

Du finner ikke landbruksdirektør Almar Sagelvmo i de feite overskriftene, knapt nok i en lang ingress. Da det for noen år siden var snakk om millioner av kroner som var feilutbetalt til bønder, slo landbruksdirektøren fast at i praksis er det nesten umulig å unngå feil når nesten fem milliarder kroner skal betales ut til 70.000 brukere to ganger i året. Her må det være balanse mellom det man vinner gjennom ytterligere kontroll, og hva flere kontroller vil koste. Det blir ikke overskrifter av slikt. Da har det fra tid til annen kanskje vært trygt og godt for Landbruksdepartementet å bruke Sagelvmo som kontaktperson på enkeltsaker, gjerne vanskelige sådanne. Han kan komme med gode poeng, men spennende blir det nødvendigvis ikke. Sagelvmo trår ikke utenfor, sensasjonene tilhører på mange måter en annen verden, en annen tilværelse.

**L**andbruksdirektør Almar Sagelvmo har vært en viktig del av utformingen og gjennomføringen av norsk landbrukspolitikken gjennom en hel generasjon. Et klokt menneske har sagt at vi bør konsentrere oss om fremtiden, det er der vi skal være resten av livet. Slik sett blir et tilbakeblikk på hva landbruksdirektør Almar Sagelvmo har bidratt med i utviklingen av norsk landbruk en del av fortida. Men, virkemidlene og grunnlaget for landbrukspolitikken som har skjedd i Sagelvmos ånd og virke er vitterlig også en viktig del av framtida for norsk landbruk. På den måten har han sjøl investert i norsk landbruk, uten tilskudd.

*Reidar Almås*

## Frå Jonas Smitt til Almar Sagelvmo

Jonas Smitt (1836-1905) frå Nordre Land var den første landbruksdirektøren i landet, utnemnt i 1877. Han hadde eksamen frå Den Høiere Landbruksskole i Aas i 1861 og hadde vore den første landbruksingeniør frå 1866 og seinare landbrukskonsulent frå 1874 i Indredepartementet. Med opprettinga av direktørstillinga fekk Smitt ei fri og sjølvstendig rolle, og stillinga var ikkje avhengig av Stortingets godkjenning frå år til år. Som den markante personlegdomen han var, utnytta han dette i fullt monn. Jonas Smitt var ein samfunnsentreprenør av si tid, og han var sterkt opptatt av at kunnskap måtte til for å hjelpe landbruket framover.

Jonas Smitt var eit ektefødd barn av embetsmannsstaten, der Anton Martin Schweigaard og Frederik Stang var sentrale strategar for det moderniseringsregimet som voks fram frå 1840-talet. Ja, statsvitarer Knut Dahl Jacobsen bruka nettopp Smitt som eksempel på den teknokratiske fagmann. I boka «Teknisk hjelp og politisk struktur» viser han at Smitt kombinerte sinnelagsetikk (for landets beste) med mål-middeltenking (effektiv utvikling av jordbruket). For den tradisjonelle embetsmann hadde juridisk «myndighet» og lovheimel vore leiarstjerna, for dei nye reformteknokratane var fagleg «kyndighet» viktigast. Ein initiativrik og skapande embetsmann

som Jonas Smitt lika seg ikkje som rutinisert byråkrat. Moderniseringa av jordbruket måtte skje på grunnlag av vitenskapelige prinsipp, det vil seie agronomien. I boka si om dei nasjonale strategane viser Rune Slagstad nettopp til Smitt som den sentrale strategen i moderniseringa av jordbruket på slutten av 1800-talet.

For Smitt var kunnskap og effektiv spreiding av denne kunnskapen ei forutsetning for framsteg. Men den agronomiske kunnskapen måtte vera ein brukarorientert kunnskap, som kunne vera til nytte for den praktiske bonden. Ved sida av å vera ein aktiv skribent i bøker og tidsskrift, arbeidde han effektivt for å starte landbruksskolar og utvide landbruksadministrasjonen. Landbruksdirektøren var tillagt tre saksområde: tilsynet med den faglege rettleiinga, husdyravlen og landbruksutdanninga. I Smitts lange periode som landbruksdirektør (1877-1905) vart det oppretta ei lang rekkje landbruksskolar over heile landet. For å betre husdyrmaterialet, vart det oppretta avlsforeiningar, innført livdyr frå utlandet og halde dyresjå. Smitt instruerte amtmenn og lokale styresmakter direkte, sjølv om han i saker der det skulle brukast statsmidlar måtte fremje saka for Stortinget.

Smitt kjempa aktivt imot den demokratiske politiseringa på 1890-talet, og såg på den frie stillinga til embetet som ei forut-

setning for framgang i jordbruket. For Smitt var det derfor eit nederlag da Landbruksdepartementet vart oppretta i 1900, og både han og skogdirektør Selmer hadde kjempa imot dette. Det nye departementet fekk tre kontor: Landbrukskontoret, Skogbrukskontoret og Veterinærkontoret. Motstanden frå direktørane vart delvis imøtekomen ved at dei fekk rett til å gå direkte til statsråden i fagsaker, utan å gå vegen om hans sekretær, ekspedisjonssjefen.

### **Meir byråkratisk leiing**

Etter Smitts tid fekk landbruksdirektørane ei meir anonym rolle utover 1900-talet. Jus og demokratisk politisering fekk forrang framfor den politiserande agronom. Gudbrand Tandberg (1851-1929) var frå Nes i Buskerud og hadde sin utdanning frå Den Høiere Landbruksskole i Aas. Han var kontorsjef hos landbruksdirektør Smitt då han sjøl tok over embetet i 1905. I sin periode som landbruksdirektør som varte til 1918, var han særleg opptatt av landbruksopplæringa og forbetring av bygningssellet på bygdene.

Etter Tandbergs avgang vart Landbruksdepartementet i 1919 delt i to avdelingar, avdeling for landbruks- og konsesjonssaker der landbruksdirektøren vart verande, og avdeling for skogbruk, veterinærsaker, utskifting, fiske og reindrift der skog- og veterinærdirektøren vart plassert. Ole Bjanes (1875-1957) frå Fet i Akershus tok no fatt på ein lang periode som landbruksdirektør (1918-42, 1945-46), og kom til å prege mellomkrigstida med ein sterk fagprofil. Under første verdskrigen fekk departementet ei alvorleg utfordring på grunn av forverringa i forsynings-situasjonen, og Bjanes vart produksjonsdirektør

og leiar for «Kontoret for ekstraordinær økning av landbruksproduksjonen» frå starten i 1917 til han tok over som landbruksdirektør.

Bjanes var særleg opptatt av rasjonell omsetning av landbruksvarer, men reformene vart drive fram av aktørar i organisasjonane og på Stortinget. I hans funksjonstid kom viktige institusjonar og lover på plass, som Statens kornforretning (1929) og Omsetningsrådet/Omsetningslova på 1930-talet. Like før og under krigen var Bjanes svært aktivt med i forsyningsarbeidet. Men han søkte avskil i 1942 fordi han ikkje kunne arbeide under naziststyret. Bjanes var tilbake i embetet ein kort periode etter frigjeringa, før Sigvart Gulbrandsen (1889-1955) vart landbruksdirektør i 1946.

Sigvart Gulbrandsen, husmannsgut frå Trøgstad i Østfold, var småbrukskandidaten frå Statens Småbrukslærarskule som gjekk gradene frå stillinga som heradsagronom i Stor-Elvdal via styrarjobben på Hedmark fylkes småbrukskule på Blæstad i Vang til formannsjobben i Norsk Bonde- og Småbrukarlag (1933-41 og 1945-46). Gulbrandsen og resten av styret i Småbrukarlaget vart avsett av tyskarane i november 1941. Gulbrandsen var ein avbalansert kar med pondus og eit roleg ytre. Men framfor alt var han ein politisk lojal landbruksdirektør i ein periode da Arbeiderpartiet orienterte seg bort ifrå den småbrukarvenlege linja dei hadde hatt før krigen til den lønsemds- og rasjonaliseringslinja dei for alvor la seg på frå 1950-talet.

Aslak Lidtveit (1898-1988) frå Bygland var utnemnd til landbruksdirektør i 1955. Han hadde utdanning frå jordbrukslinja ved Norges landbrukshøgskole og arbeidde i heile sin yrkeskarriere i Landbruksdepartementet. Som landbruksdirektør førte

Lidtveit vidare den lojalt faglege linja i ein periode da norsk jordbruk gjekk igjennom ei eksplosjonsarta utvikling. På alle område vart vitenskaplege nyvinningar tatt i bruk, frå avl og jordforbetring til kampen mot sjukdom og skadegjerarar.

Det verkelege store spranget framover i maskinell og biologisk teknologi skjedde i Lidtveits periode. Her fekk landbrukets strategar frie hender, så fram det dei gjorde tente det politisk overordna målet for sosialdemokratiet: å frigjera arbeidskraft til industrialiseringa av landet og veksten i eksportnæringane. Når det viste seg at jordbruket kunne produsere meir mat enn før med mindre folk berre ein nytta ny teknologi og innførte innsatsmiddel som kraftfôr og traktorar, så var det politiske leiarskapet godt nøgd. Regjeringskiftet i

1965 gjorde ikkje den store forskjellen. No kom det til og med ein landbrukskandidat som statsminister og det rasjonelt drive familiebruket bygd på agronomisk kunnskap var framleis idealet.

Men Landbruksdepartementet hadde på slutten av 1960-talet vorte ein byråkratisk og stivna institusjon, dominert av juristar som dreiv med regelstyring og kontroll etter lovverket. «Myndighet» hadde gradvis tatt over for «kyndighet». Mange yngre og dyktige sivilagronomar hadde i etterkrigstida satsa på karriere i forskinga eller i organisasjonane. Nye og spennande institusjonar vart bygd opp utanfor departementet, slike som Landbrukets Sentralforbund (1947) Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (1949) og Landbruksøkonomisk institutt (1949). Dermed var



*Landbruksdirektøren orienterer*

Foto: Knut Herefoss

det etablert spennande kunnskapsbasert miljø utanfor statsforvaltninga som verka lokkande på agrarintelligensiaen.

### **Repolitisering av embetet**

Det store skiftet i departementet kom med den dynamiske John Ringen (f. 1912) frå Sør-Fron som ny landbruksdirektør i 1968. Ringen hadde før han kom inn i stillinga vore i Forsyningsdepartementet (1940-46), og han hadde vore direktør i sentrale institusjonar for landbruket på den tida som Selskapet for Norges Vel (1946-58) og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (1958-67). Slik sett var det ein erfaren strateg som no tok fatt i eit viktig embete. Han starta ei bevisst rekruttering av yngre, dyktige landbruksakademikarar til departementet, og bygde opp si avdeling til ein kompetanseplass for norsk landbrukspolitikk.

Jordbruksoppgjeret vart no gjort om til ein reiskap for repolitiseringa av landbruksdirektørembetet. Dette skjedde omtrent samtidig med at Arbeiderpartiet meisla ut ein ny landbrukspolitisk kurs. Rasjonaliseringspolitikken hadde vist seg å gje negative sideverknader ved at det vart skapt ein ubalanse mellom gode og mindre gode jordbruksområde. Trass i, eller kanskje like mye på grunn av kanaliseringspolitikken frå tidleg på 1950-talet, hadde dei sentrale jordbruksområda fått ein stor del av dei statlege overføringane. I juli 1971 la eit utval nedsett av sentralstyret i Arbeiderpartiet fram innstillinga «Det nye bygdesamfunnet». Her vart det slått til lyd for ei sterkare regionalisering og samordning av landbrukspolitikken med distriktpolitikken elles. Støtteordningane burde leggjast om og aukast i område der det var vanskeleg å skaf-

fe sysselsetjing utanom primærnæringane.

Denne innstillinga var forspelet til eit utval oppnemnt av regjeringa Bratteli i januar 1972 med mandat å vurdere støtteordningane i landbruket. Utvalet hadde fylkeslandbrukssjef Oskar Øksnes som leiar og skulle vurdere om støttetiltaka verka til å oppfylle målsetjingane. Frå departementet, der Thorstein Treholt no var minister, vart det lagt inn politiske føringar om at det skulle takast sterkare regionalpolitiske omsyn, og støttetiltaka burde i større grad verke inntektsutjamnande. Sekretær for utvalet var daverande stipendiat ved NLH, Per Harald Grue (f. 1943 i Lillehammer).

Grue hadde også vore med i det interne utvalet i Arbeiderpartiet, og han tok no fatt på ein lang arbeidsdag som sentral aktør og strateg i norsk landbruk. Men den som rydda grunnen for den repolitiserte landbruksdirektør var John Ringen. Han sat da også i stillinga på eit gunstig tidspunkt da opptrappingsvedtaket frå desember 1975 skulle gjennomførast. Berre for å ta eitt eksempel: Dagens avløysarordning vart til i noen seine nattetimar under jordbruksforhandlingane våren 1976. John Ringen og daverande generalsekretær Paul M. Dalberg i Norges Bondelag laga ei skisse, som vart teken inn i avtalen det året. Men også partssamansett komitéarbeid og offentlege innstillingar vart lagt til grunn. Innstillinga frå Øksnesutvalet vart gjort til politikk i St.meld. nr.14 (1976-77) Om landbrukspolitikken som sentral tekst.

Da John Ringen trekte seg attende i 1979, og Per Harald Grue vart ny landbruksdirektør, var den politiske høgkonjunkturen for landbruket som starta midt på 1970-talet alt på hell. Men den politiske landbruksdirektør var no for fullt tilba-

ke. Grue tok no fatt på å befestе det landbrukspolitiske systemet mot dei utfordringane som berre få såg ville koma. Etter tur vart det overproduksjon, fleire aktørar melde seg på i kampen om jordbruksoverføringane og dei internasjonale utfordringane sto i kø. I denne perioden var Grue den sentrale strategen på landbrukssida, med sine store fagkunnskap og sikre autoritet. Men stort sett heile tida var det opphaldande strid, som i 1983-84 da det av Finansdepartementet oppnemnte Bygdeutvalet var innstilt på å overføre store investeringsverkemidlar frå Landbruksdepartementet til Kommunaldepartementet. Strategen Grue viste her sin klasse ved å koma Bygdeutvalet i forkjøpet ved å omgjera Landbrukets Utbyggingsfond til eit bygdeutviklingsfond.

I 1985 tok Almar Sagelvmø (f. 1938) frå Malangen over som landbruksdirektør. Han var den første av i alt åtte landbruksdirektørar som kom frå Nord-Noreg. Dette var ved inngangen til Gunhild Øyangens ti-årige periode som landbruksminister i ei tid da dei internasjonale problemstillingane tok til å presse seg på med GATT- og EU-forhandlingar. Både under desse forhandlingane og etter at WTO- og EØS-avtalane var på plass, vart det stilt store krav til embetsverket. Trykket for reformer var sterkt, både frå det heimlege politiske miljøet og frå dei internasjonale forhandlingane. Men Sagelvmø og hans mannskap «sto han av», sjølv om det tidvis heldt hardt. Hans analytiske og strategiske evner kom godt med, da viktige berebjelkar skulle byttast ut på kort varsel. Hans sindighet og evne til å skape ro rundt seg i stressa situasjonar var til god hjelp når internasjonale og nasjonale vedtak skulle gjerast om til praktisk-politiske reformer. Dette galdt

ikkje minst under omleggingane til eit tollbasert grensevern midt på 1990-talet.

## **Politisk sekretariat**

Utforminga av landbruksdirektørembetet har svinga, frå den politiske Jonas Smitt, til dei meir faglege direktørane i perioden frå Gudbrand Tandberg til Aslak Lidtveit og tilbake til dei meir politiske John Ringen og Per Harald Grue. På 1990-talet var departementet politisert frå den politiske leiinga si side og pendelen svinga tilbake i retning av den faglege landbruksdirektøren. Samtidig vart deler av verksemda flytta ut, til meir frittstående forvaltingsorgan. Desse er seinare samla til større einingar som Statens landbruksforvaltning (2000) og Statens mattilsyn (2004). I praksis vil dette fungere som direktorat, sjølv om namnet ikkje er i bruk.

Når embetet no blir avvikla sentralt, er det uttrykk for at idéen om eit sterkt sentralt landbruksdirektorat er gravlagt for godt. Til naud kan ein seie at Jonas Smitt sin tanke er flytta ut til Statens landbruksforvaltning, men den sterke fagdirektøren vil ikkje koma tilbake så langt vi kan sjå i dag. No er den administrative leiinga i Landbruksdepartementet eit politisk sekretariat for statsråden, og ekspedisjonssjefen treng ikkje å sno seg rundt eller skubbe seg på sterke og suverene fagdirektørar.

Tittelen landbruksdirektør fekk frå 1996 nytt innhald for leiarane av landbruksavdelingane under fylkesmannsembetet. Her er innhaldet i stillinga meir ulikt frå fylke til fylke, alt etter personlegdom og den politisk-administrative kulturen. Rett som det er ser vi at den sterke fagdirektøren rører på seg i viktige saker. Så arven frå Jonas Smitt er vel ikkje daud.



# En næring bygd på kunnskap

John Ringen var landbruksdirektør i vel 11 år, men har også hatt flere andre fremtredende posisjoner innen offentlig sektor. Med sine 91 år og et fortsatt godt minne bør han ha gode forutsetninger for å trekke noen historiske linjer i tilknytning til et kunnskapsbasert landbruk.

Intervju: MAGNE STUBSJØEN Foto: ELLEN SEKKELSTEN

Opprettelsen av Den Høiere Landbruksskole i Aas i 1859 er det viktigste enkeltvedtak i utviklingen av norsk landbruk, fastslår John Ringen. - Betydningen av at vi på et så tidlig tidspunkt fikk en høyere landbruksopplæring, vel 50 år før den tekniske høgskole i Trondheim, kan neppe overvurderes. I dette ligger forklaringen på at landbruket på så mange måter er langt fremme.

I vår samtale tar vi utgangspunkt i de tidligste tider da innsikt og erfaring i landbruket ble bygd opp gjennom slektsledd. Far lærte opp sønn, mor lærte opp datter. I 1750-åra fikk vi den første spire til en mer systematisk opplæring og rettleiing. Prester og andre embetsmenn begynte hver for seg eller gjennom patriotiske selskaper å formidle kunnskaper om landbruksproduksjon. Etter hvert kom også staten inn, og den kom til å bli en dominerende faktor i utviklingen av det kunnskapsbaserte landbruket.

Til å begynne med brukte staten Det Kgl. Selskap for Norges Vel som faglig rådgiver. De første offentlige landbruksfunksjonærer kom i 1855 ved at Stortinget bevilget midler til tre statsagronomer. Selskapet for Norges Vel tok opp markforskning på sitt arbeidsprogram i 1889. Ni år senere overtok staten ansvaret også for denne virksomheten, og Landbrukshøg-

skolens Åkervekstforsøk ble etablert. Det gav et godt utgangspunkt både for å framskaffe ny kunnskap og få den formidlet til bøndene. Foringsforsøka og Jordkulturforsøka fulgte i tur og orden. Landbruksdepartementet kom raskt i gang med å etablere forsøksgarder rundt omkring i landet, og det eide et ti-talls slike garder ved slutten av mellomkrigstida.

- *Du hadde selv et ønske om å bli forsker.*

- Da jeg ble uteksaminert fra Norges landbrukshøgskole i 1937 fikk jeg anledning til å fortsette som høgskolestipendiat med spesialutdanning i husdyrernæring. Det var et tilbud som få kunne regne med den gang. Jeg hadde 2-3 svært gode år med sikte på en forskningskarriere. Av flere grunner, kanskje først og fremst på grunn av små avansementsmuligheter i forskningen, kom jeg til å gå over i annen virksomhet. Det var iallfall et faktum at budsjettene ved forskningsinstitusjonene var trange, og opprykksstillinger var det få av.

Selv om Ringen ikke ble aktiv forsker, har han arbeidet mye med utvikling og administrasjon av landbruksforskningen, først og fremst som adm. direktør i Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd og som landbruksdirektør der han hadde det administrative ansvar for en stor del av landbruksforskningen i Norge.

## NLVF ble et viktig løft for landbruksforskningen

Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF) var eldst og størst av de tre forskningsrådene som ble opprettet etter krigen. Det kom i 1947, mens vi fikk Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF) i 1949.

Ringene mener at de første 25-30 år etter krigen var en god periode for norsk forskning, og at forskningsrådene spilte en avgjørende rolle. NLVF fikk sannsynligvis mest ut av forskningsrådssystemet. NTNF måtte starte med å bygge opp en instituttstruktur, og manifesterte seg fort som effektiv utbygger. NLVF hadde allerede et apparat å bygge på. Oppgaven var i første rekke å videreutvikle forskningen ved de institutter og institusjoner som staten allerede hadde opprettet.

- Gjennom NLVF hadde vi fått et organ som omfattet hele landbruksforskningen, som hadde definerte mål og som fremfor alt hadde midler til å fremme de oppgaver det var pålagt. Rådet spilte en aktiv rolle i utbygging av institusjonene med anlegg og utstyr både gjennom planlegging og finansiering. Institusjonenes forskerkompetanse og rekruttering ble styrket gjennom et forholdsvis omfattende stipendprogram, og områder som forskningsmessig var dårlig dekket ble søkt identifisert og styrket. Dette var høyverdig utviklingshjelp.

NLVFs tre første langtidsplaner dekket til sammen perioden 1954-70. Det var typiske utbyggingsplaner som omfattet økte behov for forskningsbygg, utstyr, stillinger og driftsbevilgninger. Den fjerde langtidsplanen som kom i 1973, skiller seg

derimot ut fra de foregående. I denne planen blir oppgavene i større grad satt inn i en samfunnsmessig sammenheng.

- I den fjerde langtidsplanen er det lagt vekt på viktige samfunnshensyn som økt sjølforsyningsgrad, forvaltning av naturressurser, bekjempelse av forurensning fra landbruket, utnyttelse av avfallsstoffer og distriktsutbygging. Disse områder finner vi igjen i målsettingen for landbrukspolitikken i St.meld. nr. 14 (1976-77) Om landbrukspolitikken. Det viser at landbruksforskningen også har vært et landbrukspolitisk virkemiddel.

## Forskning og opplæring for næringsmiddelindustrien

Industriell bearbeiding av landbruksvarer ble først utviklet for melk. Egne meierianlegg ble utbygd fra midten av 1800-tallet og utover. Det førte ganske raskt til et behov for å belyse råvarenes egenskaper og metodene for framstilling av meieriprodukter. Samtidig ble det behov for fagfolk.

Statens meieriforsøk ble opprettet allerede i 1913, og like etter siste krig ble et stort meieriinstitutt reist ved Norges landbrukshøgskole (NLH). Meieriskoler for utdanning av teknikere ble opprettet fra omkring 1890, og en egen meieriavdeling ved NLH kom i 1897.

- Den betydelige og tidlige satsing på forskning og utdanning for meieriindustrien avspeiler den dominerende betydning mjølkeproduksjonen har hatt i landet vårt, sier Ringen.

Det skulle gå lang tid før den industrielle behandling av andre landbruksvarer fikk vesentlig betydning, og et tilsvarende behov for forskning og utdanning meldte seg. Når John Ringen tenker tilbake på

utviklingen synes han det er interessant at et såvidt snevert område som konserverindustrien var den neste til å ta i bruk forskning.

- Etter en del utredningsarbeid fikk vi loven av 1953 som hjemlet en forskningsavgift på konserver. Midlene gikk inn i et fond som ble forvaltet av Forskningsutvalget for konserver. I samsvar med forutsetningene for loven ble forskningsoppgavene gitt som oppdrag til bestående institusjoner. Etter noen år kom utvalget likevel til at det måtte etablere noe forskning i egen regi. Det var denne forholdsvis beskjedne institusjon som dannet kjernen i Selskapet for landbrukets næringsmiddelforskning som ble opprettet 1. januar 1971.

Opp takten til det utredningsarbeid som førte fram til Selskapet for landbrukets næringsmiddelforskning, var en interpellasjon i Stortinget 27. april 1960. Landbruksdepartementet fulgte raskt opp konklusjonen fra interpellasjonsordskiftet, og i brev av 18. mai samme år ble NLVF anmodet om å utrede behovet for spesialutdannet personale og forskning innen landbrukets næringsmiddelindustri og utarbeide nødvendige utbyggingsplaner. NLVF oppnevnte en bredt sammensatt komite som avga to delinnstillinger.

*- Du var selv medlem av komiteen som bør være godt fornøgd med de gjennomslag den fikk, selv om det ble noen endringer i prosessen videre.*

- I den første delinnstillingen kom vi til at for næringsmiddelindustrien generelt og særlig for slakteriene var et betydelige behov for teknikere. Vi foreslo at Statens meieriskole i Trondheim skulle utbygges til en linjedelt næringsmiddelskole som dekket hele industrien. Linjedelingen ble snart

opphevet til fordel for en generell næringsmiddelskole som senere er blitt høgskole.

I komiteens andre delinnstilling ble næringsmiddelforskningen definert som forskning over et svært bredt område. Den strekker seg fra råvarens egenskaper og håndtering, gjennom produksjonsprosene i industrien fram til det ferdige produkt og emballering og omsetning av dette. Det var mange institutter ved høgskoler og universiteter som forsket på dette område. Mye kunne oppnås gjennom samarbeid og bedre koordinering, og komiteen mente det var en viktig oppgave for NLVF

- Vi kom likevel til at det ville være behov for et eget bransjeinstitutt for landbrukets næringsmiddelforskning. Et slikt institutt ville ha store oppgaver ikke bare innen forskning, men også som faglig rådgiver for industrien.

*- Det ble etter hvert klart at det var små muligheter for at staten kunne reise et bransjeinstitutt for næringsmiddelindustrien i den nærmeste framtid.*

- Det ble nødvendig å søke andre veier. Dermed oppsto tanken om et frittstående ideelt selskap som skulle bygge og drive et forskningsinstitutt for landbrukets næringsmiddelindustri. Investeringer og drifte skulle finne sin løsning utenom statsbudsjettet og skje ved avgifter, tilskott og lån.

I sluttfasen av prosessen var John Ringen blitt landbruksdirektør og fulgte opp departementets arbeid med Ot.prp. nr. 84 (1969-70) Om Lov om forskningsavgift på visse landbruksvarer. Han var formann i byggekomiteen og ble også den første ordfører i representantskapet for Selskapet for landbrukets næringsmiddelforskning - et verv som ble overtatt av landbruksdirektør Per Harald Grue og deretter av landbruksdirektør Almar Sagelvmo.



*John Ringen i sitt hjem i Oslo*

### **Samarbeid på ulike nivåer**

Internt har landbruksforskningen lange tradisjoner for samarbeid mellom forskningsmiljøene. Det første offisielle samarbeidsorgan, Akervekstforsøkernes fellesråd, ble etablert så tidlig som i 1915. Flere tilsvarende organer er kommet til etter hvert, særlig i tida etter andre verdenskrig. Det meldte seg også et behov for samarbeid utover landbruksforskningen som i første rekke ble tatt hånd om av forskningsrådene.

På midten av 1960-tallet ble Nordisk Kontaktorgan for Jordbruksforskning (NKJ) opprettet. Det var et samarbeidsorgan mellom de nordiske forskningsrådene på landbruksområdet. Hvert av rådene skul-

le avsette en del midler til fellesnordiske prosjekter. Selv om det etter hvert ble en god del NKJ-prosjekter, fikk denne form for samarbeid aldri noen stor gjennomslagskraft. Ringen mener at dette delvis kunne skyldes Danmarks inntreden i det europeiske fellesskap, og at svensk landbrukspolitikk på et tidlig tidspunkt skilte seg ut fra politikken i de andre nordiske land.

Nordisk samarbeid mellom forskere hadde imidlertid foregått lenge før NKJ oppsto. Nordiske Jordbruksforskernes Forening (NJF) ble stiftet allerede i 1918 og er det eldste nordiske samarbeidsorgan som har vært i sammenhengende virksomhet så lenge. Dansken Elias Lunding var en av dem som tok initiativet, og han uttryk-

te det slik: «Vi skulde lære at kende hinanden». NJF er åpen både for forskere, rådgivningspersonale og faglærere i landbruket. Mesteparten av sin tid som direktør i NLVF var Ringen også generalsekretær i NJF. Han er nå æresmedlem i foreningen. Ringen tiltrådte dette vervet i 1962, og det var et gunstig tidspunkt. Etter forslag fra Nordisk Råd hadde både Danmark, Finland, Norge og Sverige tatt NJF inn på sine statsbudsjetter.

- Det var viktig for NJF å få et bedre økonomisk grunnlag. Gjennom det som skjedde i Nordisk Råd og de etterfølgende overlegninger mellom regjeringene, var NJF anerkjent som et viktig organ i gjennomføringen av et utvidet nordisk samarbeid på jordbruksforskningens område. Dermed kunne foreningen med større tyngde stille krav om støtte og ressurser fra det offentlige. Det må understrekes at NJF er medlemmenes forening og et godt eksempel på hvor viktig det frivillige samarbeid mellom forskere er. Så lenge forskerne ser behovet for foreningen, vil den fortsatt kunne spille en viktig rolle.

### **Nytt studieopplegg ved NLH**

I 1965 gjorde statsråd Leif Granli et originalt fremstøt. Norges landbrukshøgskole hadde foreslått for departementet at det ble nedsatt et bredt sammensatt utvalg til å utrede den fremtidige studieordning ved høgskolen. Landbruksministeren fulgte ikke opp forslaget om et bredt sammensatt utvalg, men i stedet anmodet han John Ringen om å foreta utredningen. Statsråden oppnevnte med andre ord et enmannsutvalg, noe som de fleste av oss ikke hadde hørt om før. Ringens mandat var omfattende:

«Å vurdere studiet ved Norges landbrukshøgskole ut fra samfunnets krav og i relasjon til studier ved andre høgskoler og universiteter i inn- og utland, og på dette grunnlag skissere hovedlinjer for et studium som tar hensyn til utviklingen i landbruksnæringene og i samfunnet som helhet. Det forutsettes at studentenes allmennutdanning skal være examen artium eller noenlunde tilsvarende allmennfaglige kvalifikasjoner. Spørsmålet om faglig fordanning, studiets lengde og graden av differensiering i studiene bes spesielt drøftet».

- *Hva oppfattet du som de viktigste utfordringer for høgskolen?*

- NLH holdt på å innta en særstilling når det gjaldt sitt viktigste fundament, nemlig tilgangen på studenter. I de siste åra hadde søkningen vært betydelig mindre enn økningen av studenttallet i landet skulle tilsi. Det hadde ført til at høgskolen gikk betenkelig langt ned i artiumspoeng for å få nok studenter. Likevel var det for få studenter til å utnytte kapasiteten ved enkelte avdelinger. Høgskolens forkurs i allmennfag ville også få mindre betydning som rekrutteringskilde etter hvert som den niårige enhetsskolen og gymnasene ble bygd ut.

Erfaringer fra andre land tydet på at de krav som høgskolen stilte til praktisk/teoretisk fordanning virket sterkt hemmende på rekrutteringen. Ringen fant det nødvendig å foreslå en kortere og mer effektiv fordanning som en integrert del av studiet ved høgskolen. Fordanningen kunne likevel skje ved fagskoler ute i distriktene.

Ringen så også det betenkelige i at NLH fortsatt var nokså ensidig påvirket av behovene i fagopplæringen og rettleiingstjenesten i landbruket.

- Nye rekrutteringsområder hadde liten

innflytelse på studieprogrammet. Det var en medvirkende årsak til sterkere konkurranse fra andre akademikere i f.eks. landbruksforskningen og i de økonomiske organisasjoner i landbruket. Foruten en styrking av næringsmiddelfagene mente jeg at høghskolen burde gå langt i retning av et rent matematisk/naturvitenskapelig studium og gi et mer omfattende studietilbud på det økonomisk/merkantile området. Denne utvidelsen av studietilbudet ville også gi NLH en bedre basis for økt samarbeid med andre akademiske læresteder, og dermed en bedre utnyttelse av nasjonale ressurser til høyere utdanning.

For å kunne gjennomføre disse målene foreslo Ringen en rekke organisatoriske endringer, bl.a. med sikte på å kunne bygge opp individuelle studieplaner på tvers av daværende avdelingsgrenser. Det var viktig med et fleksibelt opplegg som kunne imøtekomme behovene når de oppsto.

- *Kunne du være sikker på at de nokså radikale forslag hadde tillit hos høghskolen og dens brukere?*

- Under utredningsarbeidet brukte jeg en god del tid på å snakke med nøkkelpersoner i og utenfor høghskolen. Jeg var likevel forberedt på debatt.

Debatten kom, men utredningens mange forslag inngikk i en helhet som var vanskelig å plukke fra hverandre. Det er neppe noen overdrivelse å påstå at den utredning som John Ringen avgav 28. september 1966 la grunnlaget for det NLH vi ser i dag, og som søker om universitetsstatus. Også denne gang var han kort tid etterpå i posisjon i Landbruksdepartementet og kunne følge opp den videre fremdrift.

- *Bør høghskolen fortsatt beholde landbruk i navnet selv om den får universitetsstatus?*

- Jeg mener det. Det bør imidlertid være noe i tillegg som viser at dette universitetet dekker mer enn landbruk, slik som det ble gjort for Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Jeg kunne tenke meg noe slikt som Norges landbruks- og samfunnsvitenskapelige universitet.

Dermed avsluttes samtalen som den begynte - med vektlegging av Landbruks-høghskolens betydning i fortid og framtid. Den bør fortsatt være det viktigste kompetansesentret for landbruket, og med et enda bredere samfunnsengasjement.

## Næringsavtaler og næringspolitikk <sup>1)</sup>

Samtidig som Landbruksdepartementet runder de 100 år, er Hovedavtalen for jordbruket 50 år. Et formalisert avtalesystem som fastlegger de sentrale økonomiske rammevilkår for jordbruksnæringen etter forhandlinger med næringens faglige organisasjoner, har altså vært et sentralt instrument i landbrukspolitikken i halvparten av Landbruksdepartementets levetid.

I 1976 ble avtalesystemet utvidet til også å omfatte reindriften ved at hovedavtalen for reindriftsnæringen ble inngått.

Systemet med næringsavtaler har dannet grunnlaget for en omfattende samhandling mellom staten og næringenes organisasjoner i utformingen av næringspolitikken og gitt næringsorganisasjonene en medinnflytelse – og et medansvar – for politikken som vi knapt finner motstykke til i noe annet land.

### **Hovedavtalen for jordbruket**

Selv om Hovedavtalen for jordbruket ikke kom før i 1950, var det behov for kontakt mellom myndighetene og jordbrukets organisasjoner også tidligere. Forhandlinger etter drøftinger om priser på jordbruksvarer startet allerede i 1930-årene. De

økonomiske organisasjonene (omsetningsorganisasjonene) forhandlet om priser, hver på sine områder. Disse organisasjonene hadde gjennom omsetningsloven av 1930 fått et særskilt ansvar for pris- og markedsregulering.

Etter frigjøringen i 1945 søkte myndighetene et utstrakt samarbeid med jordbruksorganisasjoner ved fastsetting av priser og andre tiltak overfor jordbruket. Det var i denne fasen at forhandlingspraksisen med at jordbrukets faglige organisasjoner (Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS)) i fellesskap skulle ivareta jordbrukets interesser overfor staten, ble etablert.

En rekke utredningsvalg og politiske dokumenter behandlet målsettinger for inntektsutvikling i jordbruket, samt prosedyrer og grunnlag for prisfastsettingen på jordbrukets produkter. Det oppsto raskt et behov for å få disse forhandlingene inn i faste og langsiktige former, og ved prisforhandlinger i 1947 ble man enige om å utrede en langsiktig avtale. Samtidig ble Budsjettnemnda for jordbruket etablert som et parts sammensatt organ som skulle utarbeide et omforent grunnlagsmateriale som forhandlingene skulle bygge på (jordbrukets totalregnskap og -budsjett).

1) Denne artikkel ble første gang trykt i år 2000 i Landbruksdepartementets jubileumbok

Det lyktes imidlertid ikke å oppnå enighet om en slik avtale før i 1950. Hovedavtalen for jordbruket ble formelt inngått mellom Finansdepartementet (som da var ansvarlig forhandlingsdepartement) og NB og NBS 1. sept. 1950.

Hovedavtalen ga jordbrukets organisasjoner rett til å forhandle med staten om prisene på jordbrukets salgsvare og driftsmidler og om andre regulerende tiltak.

Hovedavtalen innebærer at det er de faglige organisasjoner, NB og NBS, som har forhandlingsretten, og at de må opptre samlet for å være forhandlingsdyktige. Bortsett fra for korn er det imidlertid de landsomfattende samvirkeorganisasjonene som har ansvaret for gjennomføringen av avtalens prisbestemmelser selv om de formelt sett ikke er parter i avtalen. Når samvirkeorganisasjonene kan ha en slik rolle, bygger det dels på den adgang til markedsregulering de har etter omsetningsloven, og de virkemidler (omsetningsavgiften) som de kan bruke i den forbindelse, og dels på at de faglige organisasjoner reelt sett binder samvirkeorganisasjonene i avtalesammenheng.

Avtalesystemet gir jordbrukets organisasjoner en medinnflytelse og et medansvar for utformingen av landbrukspolitikken, men gir dem også forpliktelser og regulerer aksjonsformer.

Det innebærer at en rekke sentrale landbrukspolitiske bestemmelser som i andre land reguleres i lovs form, hos oss hjemles i jordbruksavtalen, og at en sentral oppgave (markedsregulering) som ellers ivaretas av statlige organer, hos oss ivaretas av jordbrukets egne organisasjoner.

## Hovedavtalen for reindriftsnæringen

Den 28. juli 1976 inngikk staten ved Landbruksdepartementet og Norske Reindriftsamers Landsforening (NRL) en hovedavtale for reindriftsnæringen. Med det ble det etablert et næringsavtalesystem for reindriften på linje med det som var etablert for jordbruket.

Det markerte også innledningen til at det ble ført en egen næringspolitikk for reindriften hvor myndighetene og næringens utøvere samarbeider om økonomiske og praktiske tiltak overfor næringen. For å legge til rette grunnlagsmaterialet for handlingene ble det etablert et partsammensatt økonomisk utvalg for reindriften etter mønster av Budsjettnemnda for jordbruket.

Når hovedavtalen kom i stand, var det like mye ut fra et klart ønske fra myndighetene om å etablere et avtalesystem (og en næringspolitikk) for reindriften på linje med jordbruket som ut fra et krav fra næringens side.

Hovedavtalen for reindriften er i sin bakgrunn og sitt innhold sterkt preget av situasjonen i jordbrukspolitikken midt på 70-tallet. Mens hovedavtalen for jordbruket i utgangspunktet var en avtale om prisforhandlinger, nevner hovedavtalen for reindriften spesielt faglige og sosiale spørsmål (herunder ferie), organisasjonsspørsmål og andre tiltak som kan ha betydning for en rasjonell utvikling av næringen. Pris på reinkjøtt er ikke særskilt nevnt som forhandlingstema i hovedavtalen.

Hovedavtalen for reindriftsnæringen ga NRL samme stilling i utformingen av næringspolitikken som det NB og NBS tidligere hadde fått. Norges Kjøtt- og Fleskesentral (nå Norsk Kjøtt) fikk pris- og reguleringsansvaret også for reinkjøtt.



## **Forholdet mellom Stortinget og avtalesystemet**

Det er Stortinget som trekker opp de nasjonale mål og retningslinjer for næringspolitikken i jordbruket og reindriften. Næringsavtalene fastlegger i all hovedsak de økonomiske virkemidlene som ansees nødvendig for å gjennomføre politikken.

De brede gjennomgangene av næringspolitikken i Stortinget og på grunnlag av stortingsmeldinger har for jordbrukets vedkommende skjedd med 8–15 års mellomrom. Næringsavtaleforhandlingene skjer derimot hvert år, selv om det ved toårige avtaleperioder formelt sett bare er justeringsforhandlinger det mellomliggende år. Når avtalene så behandles av Stortinget, får Stortinget anledning til en løpende vurdering og ajourføring av politikken. Næringsavtalene fungerer dermed også som premissgiver for utformingen av politikken. Samtidig må partene i avtalene forholde seg til de endringer i rammebetingelser som skjer løpende både nasjonalt og internasjonalt. Innholdet i avtalene gjenspeiler derfor de utfordringer næringene står overfor.

## **Næringspolitikken og jordbruksavtalen**

Utover 50- og 60-tallet var jordbrukspolitikken preget av den sterke økonomiske vekst generelt og behovet for arbeidskraft i andre næringer. Jordbruket måtte derfor moderniseres og effektiviseres, noe den teknologiske utvikling innebar store muligheter for.

En grunnleggende forestilling når det gjaldt inntektsutvikling for næringsutøverne, var at de skulle beholde rasjonaliseringsgevinsten når mange gikk ut av

næringen og de gjenværende produserte mer effektivt.

I første omgang var det prisene på jordbruksvarene som var det sentrale tema i jordbruksforhandlingene, men tiltak for å påvirke produksjonsomfang og bruksstruktur kom etter hvert inn.

Jordbruksavtalen i 1958 formaliserer pris- og markedsordningene med statsgaranterte priser for korn, maksimalpriser for melk og melkeprodukter og med målpriser (gjennomsnittspriser for året som samvirkeorganisasjonene forplikter seg til å holde seg innenfor) for kjøtt og egg. For den grønne sektor legger avtalen til grunn en noe løsere prisordning basert på ukentlige normalpriser for de viktigste vareslag, og det åpnes for import dersom prisene overstiger en øvre prisgrense. Disse pris- og markedsordningene har i det alt vesentligste stått uendret siden.

I motsetning til prisordningene har den del av avtalene som gjelder ulike støttetiltak over statsbudsjettet eller av kraftfôravgiftsmidler, endret seg sterkt.

Pristøtte i form av direkte pristilskudd på salgsprodukter var ikke inne i de første jordbruksavtalene på andre produkter enn melk og ull. Det ble derimot gitt en omfattende støtte til nedskrivning av prisene på produksjonsmidler som kraftfôr og kunstgjødsel. Denne støtten var differensiert til fordel for de minste brukene. Senere er pristilskudd blitt utvidet til å gjelde de fleste husdyrproduktene, dels som grunntilskudd for all produksjon og dels som distriktstilskudd for å kompensere for driftsulemper ved produksjon utenom de beste jordbruksområdene.

Fraktstøtte, med det formål å sikre mest mulig like priser over hele landet, kom tidlig med i avtalene. Frakttilskudd for melk

og kjøtt finner vi allerede i avtalen for 1952/53. For korn og kraftfôr har fraktutjevning vært en integrert del av korn- og kraftfôrordningene, og er blitt administrert av Statens Kornforretning.

Investeringsstøtte var i beskjeden grad inne i de første jordbruksavtalene. Tilskudd til bygging av reguleringsanlegg og foredlingsanlegg for landbruksprodukter kom inn i avtalen i 1952. Fond for driftsbygninger i landbruket kom i 1956. Senere kom tilskudd til bygging av siloer i 1958, og i 1967 ble det vedtatt å opprette et rasjonaliseringsfond.

I 1970 ble de ulike investeringsordningene i primærjordbruket samordnet til Landbrukets Utbyggingsfond, det nåværende Landbrukets Utviklingsfond. Med etableringen av Landbrukets Utbyggingsfond fikk investeringsstøtten et bredere og mer generelt grunnlag enn tidligere. Støtten ble rettet mot tiltak for å bygge ut produksjonsgrunnlaget på det enkelte bruk, slik at «bruket kan vedbli å være en trygg arbeidsplass eller gjøres til det», som det uttrykkes i avtaleteksten.

I 1971 fikk vi to nye ordninger som klart utvidet jordbruksavtalens «virkeområde». Ferieordningen var den første rene velferdsordning på avtalen, og ordningen med avlingssskadetrygd markerer starten på å bygge opp inntektsmessige «sikkerhetsnett» for næringsutøverne.

Avtaleforhandlingene og oppfølgingen av dem var på 50- og 60-tallet i stor grad en sak mellom partene (regjeringen og jordbruksorganisasjonene). De løpende jordbruksavtalene ble ikke behandlet av Stortinget som selvstendige saker. Finansieringen av ordningene skjedde i stor grad gjennom det såkalte kraftfôrfondet som var bygd opp av importavgift på kraftfôr, og

som hadde et eget styre der jordbruksorganisasjonene hadde flertall. Bevilgningene direkte over statsbudsjettet ble bygd inn i den ordinære statsbudsjettbehandlingen.

Fram mot midten av 70-tallet skjedde imidlertid en rekke ting som endret denne situasjonen og plasserte jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen i sentrum for utformingen av en meget ambisøs landbrukspolitikk.

### *Inntektsopptrapping*

Matvarekrisen i 1973 gjorde at spørsmålet om en sikker matforsyning ble satt på den politiske dagsorden. Samtidig var spørsmålet om EU-medlemskap avklart gjennom folkeavstemmingen i 1972. Norge hadde full nasjonal styring på utformingen av landbrukspolitikken, og oljeinntektene som begynte å strømme inn, ga økonomisk handlefrihet.

Etter brudd i jordbruksforhandlingene i 1974 oppsto det en rekke ulike aksjoner blant bøndene rundt omkring i landet. Mest markert og kjent ble den såkalte Hitra-aksjonen i 1975. Det bildet av et landbruk i krise som dette skapte, utgjorde sammen med de nevnte politiske og økonomiske forutsetninger bakgrunnen for Stortingets vedtak høsten 1975 om at målsettingen om inntektsjamstilling mellom jordbrukere og industriarbeidere skulle oppnås i løpet av tre avtaleperioder (6 år).

Dette «opptrappingsvedtaket» ga grunnlag for en landbrukspolitikk med sterkt fokus på nivå og fordeling av inntektene i jordbruket. Det krevde samtidig aktiv styring av en rekke forhold i jordbruket som ville være avgjørende for inntektsutviklingen. Det krevde også et omfattende system for dokumentasjon og måling av inntektsnivået i jordbruket. Jordbruksforhandlingene

og jordbruksavtalene ble den arena hvor denne politikken skulle utformes og settes ut i livet.

Det brede grunnlaget for politikken ble trukket opp i St.meld. nr. 14 *Om landbrukspolitikken* (1976–77), men før den ble lagt fram og behandlet i Stortinget, var inntektsopptrappingen allerede påbegynt. Jordbruksoppgjøret i 1976, som var et ledd i de samordnede inntektsoppgjør dette året, fikk en ramme på 1 800 mill. kr (vel 4 300 mill. 1998-kroner). Halvparten av dette kom i form av økte overføringer over statsbudsjettet, noe som var et ledd i samarbeidet mellom regjeringen og arbeidstakerorganisasjonene i denne perioden. Med ytterligere 1 200 mill. kr (over 2 500 mill. 1998-kroner) i 1977 økte jordbrukets inntekter pr. årsverk (vederlag til arbeid og egenkapital) ifølge totalregnskapet med over 50 % på 2 år. Selv om også den generelle lønnsstigning var sterk disse årene, representerte dette et betydelig skritt i retning inntektsjamstilling.

Opptappingen innebar dessuten etablering av velferdsordninger som også ga næringen et velferdsmessig løft. Avløserordningen og sykelønnsordningen som kom inn som faste ordninger på avtalen henholdsvis i 1976 og 1978, representerte avgjørende skritt i retning av sosial jamstilling mellom jordbrukere og lønsmottakere.

Senere har velferdsordningen i jordbruksavtalen blitt utviklet videre i takt med velferdsordningene ellers i samfunnet, og utgjør i dag om lag 15 % av budsjettoverføringene til jordbruksavtalen. Som en (foreløpig) sluttstein på dette velferdsbyggverket kom tidligpensjonsordningen i 1998.

Investeringsstøtten ble utover 70-tallet

utvidet både beløpsmessig og ved at nye støtteformål og støtteformer kom til. Investeringslån kom i 1981. I 1984 ble virksomhetsområdet utvidet til også å omfatte gårdsskogbruket.

Areal- og dyretallstøtte ble også etablert som støtteformer i denne perioden. Den store omleggingen i retning areal- og dyretallstilskudd kom i 1981, da en rekke tilskudd ble samlet i produksjonstillegg (arealtilskudd) for korn og annen planteproduksjon for salg. Grassilotrygd, driftstilskudd og kunstgjødseltilskudd til mindre bruk ble samlet i et grovførtilllegg (arealtilskudd i grovfôrproduksjonene), og den såkalte kraftfôrrabatten ble formelt omgjort til produksjonstillegg pr. dyr.

Siden er disse ordningene blitt utviklet videre og har økt i omfang. Spesielt innebar jordbruksoppgjørene først på 90-tallet betydelige omlegginger fra mengdeavhengige ordninger (priser og pristilskudd) til areal- og dyretallstilskuddene. Disse tilskuddene utgjør i dag om lag 45 % av budsjettoverføringene på avtalen.

### ***Styring og regulering***

Landbrukspolitikken i siste halvdel av 70-tallet og et stykke ut på 80-tallet var en del av en generell økonomisk politikk preget av styringsoptimisme – og reguleringsglede. Inntektsoppgjørene ble samordnet, og myndighetene medvirket med ulike tiltak (såkalte Kleppe-pakker etter daværende finansminister Per Kleppe).

Dette gjennomregulerte systemet krevde for jordbrukets del et sett med effektivitetsnormer som grunnlag for beregning av det arbeid som skulle ha krav på «jamstillingsinntekt». Det måtte også fastlegges hvilket investeringsnivå som var «driftsøkonomisk forsvarlig», og som dermed

skulle ha sin kostnadsdekning før arbeidsinntekten kunne regnes ut. Dette ble til slutt arbeidet inn i et sett med modellbruk som representerte ulike produksjoner, distrikter og bruksstørrelser. Disse ble så igjen sammenveid for å gi uttrykk for inntektsnivået i det samlede jordbruk basert på de effektivitetsforutsetninger m.m. som skulle ligge til grunn for inntektssammenligningen. Systemet krevde videre en kvantifisering av levekårsfaktorer som var forskjellige for jordbrukere og industriarbeidere, og som det måtte tas hensyn til ved sammenligningen.

Budsjettnemnda for jordbruket fikk i oppdrag å operasjonalisere alt dette i sitt grunnlagsmateriale til forhandlingene. Det innebar et meget omfattende arbeid med vurderinger av arbeidsforbruk pr. dyr og dekar jord i ulike produksjoner, og med detaljerte investerings- og mekaniseringsopplegg for de ulike modellbrukene. Nemnda måtte videre vurdere verdien av de ulike levekarselementene som er forskjellige for bonden i forhold til industriarbeideren. Dette omfattet forhold knyttet til bolig, arbeidsreiser, bruk av egne produkter, ferie, fritid og sikkerhet ved sykdom og til verdien for bonden av å kunne bruke gårdens verktøykasse ved «mekking» på sin privatbil.

Siden prisen på jordbruksproduktene i jordbruksavtalen ikke er produsentpriser, men omsetningsleddenes salgspriser, måtte også kostnadene og kostnadsstigningen i disse leddene kompenseres gjennom jordbruksoppgjørene for at inntektsmålet skulle kunne oppfylles. Dette førte til at også disse kostnadene ble noe som avtalepartene måtte forholde seg til ved forhandlingene, og som Budsjettnemnda måtte vurdere og ta standpunkt til.

Samlet sett medførte oppfyllingen av jordbrukets inntektsmål et omfattende og gjennomregulert beregnings- og forhandlingssystem der skjønnsmessige vurderinger med konsekvenser i 100-millionersklassen og nitide detaljberegninger på krone- og ørenivå gikk hånd i hånd og knapt kunne skilles fra hverandre av andre enn de helt innvidde.

Siden resultatet av jordbruksforhandlingene på sett og vis var gitt ved at jordbruket skulle ha inntekt og levekår på linje med industriarbeiderne, så kom diskusjonen til å dreie seg om forutsetningene som skulle legges til grunn ved inntektsmålingen.

En slik politikk representerte et eldorado for ekspertene og regnekunstnerne. Og dem var det mange av på begge sider av forhandlingsbordet.

I Landbruksdepartementet hadde det funnet sted en sterk oppbygging av den landbruksfaglige ekspertise og utredningskapasitet helt fra slutten av 60-tallet. Den løpende utforming av landbrukspolitiske virkemidler utover 70- og 80-tallet bygde derfor på et langt mer omfattende faglig og utredningsmessig grunnlag enn på 50- og 60-tallet. Politikken ble også i sterkere grad fulgt opp fra Stortingets side. Stortinget behandlet de årlige jordbruksoppgjør i egne proposisjoner (og gjør det fortsatt), og det ble ved utløpet av hver toårige avtaleperiode framlagt en stortingsmelding om gjennomføringen av avtalen.

Ved jordbruksforhandlingene i 1982 kunne avtalepartene enes om at inntektsmålet var nådd. Jordbrukere og industriarbeidere ville som resultat av forhandlingene dette år bli jamstilte i inntekt og levekår ut fra det fastsatte beregningsgrunnlaget. Stortingets vedtak fra 1975 var oppfylt.

Men samtidig begynte overproduksjonsproblemene å melde seg for fullt. Økt produksjon i jordbruket kombinert med reduksjon i forbrukersubsidiene, særlig på kjøtt, førte til betydelige markedsproblemer.

Siden en av forutsetningene for inntektsjamstillingen var at markedet skulle være i balanse (St.meld. nr. 14 (1976–77)), måtte avtalepartene også forholde seg til dette. Ved forhandlingene i 1983 ble prinsippet om at jordbruket selv skulle ha det økonomiske ansvar for overproduksjonen, vedtatt. Det betydde at jordbrukets inntektsnivå ved forhandlingene skulle vurderes ut fra hva prisene ville ha vært ved et balansert marked og ikke ut fra hva de faktisk var. Igjen var det Budsjettnemnda som fikk arbeidet med å tallfeste forskjellen.

Dette prinsippvedtaket fikk avgjørende betydning for muligheten til å få aksept for strenge produksjonsregulerende tiltak i jordbruket. To-prisordningen for melk som ble etablert i 1983, er det sterkeste virkemiddel i så måte.

I 1987 måtte oppfyllingen av inntektsmålet oppgis. Kombinasjonen av at forutsetningene for inntektsutviklingen i 1986 hadde sviktet og en sterk kostnadsstigning gjorde det umulig sett fra statens side å oppfylle inntektsmålet innenfor det økonomiske og inntektspolitiske opplegg for 1987. Forhandlingene om inntektsrammen endte med brudd. Oppgjøret ble lagt fram for Stortinget, hvor det etter til dels dramatisk behandling ble vedtatt.

Etterpå kom aldri inntekter og levekår opp på jamstillingsnivå, og høsten 1992 kom St.prp. nr. 8 (1992–93): Landbruk i utvikling. Den satte formelt sluttstrek for den nivåmessige inntekts- og levekårmessige jamstilling mellom jordbrukere og industriarbeidere.

### ***Markedsorientering***

St.prp. nr. 8 satte fokus på bøndene som selvstendige næringsdrivende og på jordbruksforhandlingene som prosedyre for utforming av næringspolitiske virkemidler i jordbruket. Den satte videre fokus på behovet for kostnadsreduksjoner og økt markedsorientering i jordbruket, og la opp til et mindre detaljert avtaleverk og tilhørende behandling i Stortinget.

Selv om St.prp. nr. 8 og Stortingets behandling av den var det formelle grunnlag for en ny innretning av landbrukspolitikken, hadde utviklingen allerede skjedd gradvis utover siste del av 80-tallet.

Miljø og ny næringsutvikling var nå blitt sentrale elementer i virkemiddelbruken på avtalen. Miljøtiltak og kvinnevern tiltak kom inn fra midt på 80-tallet, og spesielt miljøtiltakene økte sterkt i omfang i takt med den økende miljøbevissthet. I 1988 kom så Bygdeutviklingsfondet (BU-fondet) inn som en del av Landbrukets Utbyggingsfond, først i et beskjedent omfang begrenset til visse distrikter og som et spleiselag med Kommunal- og arbeidsdepartementet, senere utvidet sterkt beløpsmessig, og med hele landet som virkeområde og helfinansiert over jordbruksavtalen. Med BU-fondet ble investerings- og utviklingsstøtten over jordbruksavtalen utvidet til å gjelde generell næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket.

Med forhandlingene om ny GATT-avtale (Uruguay-runden) som startet i 1986, hvor landbruk var inkludert, ble internasjonale begrensninger på vårt importvern og interne støttenivå noe en måtte forholde seg til i jordbruksforhandlingene. «Produksjonsnøytrale» virkemidler var «løsningsmodellen» for de fleste problemer. Priser og pristilskudd ble redusert,

mens areal- og dyretallsstøtten ble økt.

De første jordbruksoppgjørene etter St.prp. nr. 8 (1993, 1994 og 1995) endte alle med minusrammer. Det vil si at for første gang siden jordbruksavtalesystemet ble etablert, ble summen av prisuttak i markedet og overføringene over statsbudsjettet redusert. Når dette kunne skje uten at inntektsnivået i jordbruket gikk drastisk ned, hang dette sammen med en nedgang i kostnadsnivået i jordbruket disse årene, først og fremst gjennom synkende rentenivå.

Selv om St.prp. nr. 8 og behandlingen av den la grunnlaget for en mindre fokusering på inntekter og parallellitet til de øvrige inntektsoppgjør, ble det i praksis ikke resultatet. Det har fortsatt vært inntektsutviklingen i prosent og kroner pr. årsverk som har vært styrende for avtalens økonomiske rammer.

Når det gjelder endringen i retning av en mindre detaljeringsgrad i oppgjørene og behandlingen av dem i Stortinget, kan det knapt spores noe positivt resultat – snarere tvert imot. Aldri har antall ordninger innenfor avtalen vært større enn i de siste års avtaler.

Mens jordbruksavtalen i 1958–61 hadde 13 ulike tilskuddsposter, har avtalen for 1999–2000 om lag 85 tilskuddsposter. Mange av disse dekker flere tilskuddsordninger, slik at det samlet er godt over 100 ulike «ordninger» i avtalen.

Den økte markedsorienteringen som St.prp. nr. 8 la opp til, har gitt seg utslag i økt satsing på å utnytte nye markedsmuligheter både når det gjelder matvarer og andre varer og tjenester fra jordbruket.

Det er også blitt en større oppmerksomhet og mer aktiv virkemiddelbruk rettet mot den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien.

Sentrale markedsordninger som for korn og melk har blitt åpnet for mer konkurranse, og ambisjonsnivået for markedsreguleringen har i noen grad blitt redusert. Disse endringene har imidlertid like mye en bakgrunn i endrede internasjonale rammebetingelser, først og fremst WTO-avtalen, som i en direkte oppfølging av St.prp. nr. 8.

Samlet sett må det imidlertid kunne sies at St.prp. nr. 8 ikke har fått så store konsekvenser for jordbruksavtalen og virkemiddelbruken som det proposisjonen egentlig åpnet for.

## **Næringspolitikken og reindrifftsavtalen**

Mens en i jordbruket hadde en omfattende næringspolitikk før avtalesystemet kom, kan en for reindriften si at næringspolitikken kom med innføringen av avtalesystemet. Det eksisterte riktig nok en rekke lovmessige og forvaltningsmessige tiltak rettet mot reindriften fra lang tid tilbake, men noen aktiv målrettet næringspolitikk kan en knapt tale om.

De politiske mål for utviklingen i reindriften ble trukket opp da hovedavtalen ble inngått i 1976, og den ble grunnlag for avtalesystemet. Optimal, det vil si størst mulig, kjøttproduksjon på det naturgrunnlaget man hadde, og tilrettelegging for å utnytte biprodukter som horn, skinn og annet var de sentrale mål. Samtidig skulle reindriftsbefolkningen sikres inntekt og andel i velstandsutviklingen på linje med andre grupper, og inntektene skulle fordeles slik at det ga økonomisk bærekraftige bruksenheter.

### ***Likestilling med jordbruket***

Etableringen av en selvstendig næringspolitikk i reindriften falt i tid sammen med inntektsopptrappingen i jordbruket, og det å likestille reindrift og jordbruk i næringspolitisk sammenheng var en klar premiss for utformingen av reindriftpolitikken. De første reindriftsavtalene tok derfor i stor grad sikte på å gi reindriften de samme økonomiske og sosiale ordninger som jordbruket hadde fått.

I løpet av de første årene med reindriftsavtale ble dermed avløserordning, sykepengeordning og ordning med kollektiv betaling av folketrygdpremie etablert etter mønster fra tilsvarende ordninger i jordbruksavtalen. Reindriften utviklings- og investeringsfond (RUF) ble etablert etter mønster fra Landbrukets Utbyggingsfond. Et katastrofe- og tapsfond ble etablert for å sikre reieierne mot store og uventede tap. Også her er forbildet i jordbruket, Avlingsskadefondet, klart. De viktigste direkte inntektsgivende ordningene var et generelt driftstilskudd og tilskudd til kalveslakt.

Når det gjaldt priser, ble det innført en prisgaranti som sikret samme pris for reinkjøtt levert slakteri som jordbruksavtalens pris for oksekjøtt, inklusive grunnstilskudd og distriktstilskudd, i Nord-Norge. Norges Kjøtt- og Fleskesentral fikk markedsreguleringsansvaret også for reinkjøtt, med plikt til å kjøpe opp reinkjøtt i perioder med overskudd og å utjevne tilførslene til markedet.

Det ble på kort tid en betydelig økning i pengeinntektene i næringen. Det var videre ut fra reindriften betydning for samisk kultur et politisk mål å sikre flest mulig mennesker et næringsgrunnlag i reindriften. I motsetning til situasjonen i

andre primærnæringer økte sysselsettingen i reindriften utover 80-tallet.

I ettertid kan en konstatere at en ikke i tilstrekkelig grad hadde vurdert hvordan økte pengeinntekter og økt sysselsetting ville slå ut i en næring som hadde sin helt spesielle kultur, og som i stor grad var basert på et kollektivt ressursgrunnlag (fellesbeite).

Selv om årsaksforholdet til den sterke økning i reintallet som fant sted utover 1980-tallet, nok er mangesidig, kan det neppe herske tvil om at tilførslene av økonomiske midler over reindriftsavtalen til en viss grad gjorde at reieierne fikk råd til å la være å slakte rein, og dermed indirekte medvirket til problemene med for høyt reintall i forhold til beiteressursene.

### ***Tilpasning til ressursgrunnlaget***

Det ble etter hvert et åpenbart behov for en samlet gjennomgang av reindriftpolitikken. Den kom da også ved St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift. På bakgrunn av meldingen og Stortingets behandling av den ble målsettingen om en bærekraftig reindrift, økologisk, økonomisk og kulturelt, retningsgivende for utformingen av politikken utover 90-tallet.

Tilpasning av reintallet til beiteressursene er avgjørende for en bærekraftig utvikling, og reindriftsavtalens virkemidler ble i økende grad innrettet mot dette blant annet ved at det ble stilt bestemte krav til utslaktning for at reindriftsutøverne skulle få de inntektsgivende tilskudd i avtalen.

Et eget omstillingsprogram for reindriftsutøvere som ønsket å gå ut av næringen, ble iverksatt. Samtidig ble det lagt vekt på å se avtalens virkemidler i sammenheng med virkemidlene etter reindriftsloven, som også ble styrket som en oppfølging av St.meld. nr. 28.

Sametinget kom også etter St.meld. nr. 28 inn som aktør i forhandlingene om reindrifftsavtalen ved at avtalen behandles av Sametinget før Stortinget behandler den. Fra 1997 har Sametingets sekretariat vært med som observatør på statens side i forhandlingene.

Overføringene over statsbudsjettet til reindrifftsavtalen som økte sterkt på 80-tallet, ble utover 90-tallet holdt stabile eller redusert. Dette var en følge av erfaringene fra tidligere, og av at fokus skiftet over fra å gi inntekts- og velferdsvekst til å tilpasse reintallet til ressursgrunnlaget. Avtalens tilskuddsramme lå så sent som i 1998 på samme nominelle nivå (75 mill. kr) som i 1987.

Et forhold som skiller reindrifftsavtalen fra jordbruksavtalen, er at en stor del av overføringene nyttes til infrastruktur og utviklingstiltak. Dette har sammenheng med at næringen har et stort behov for fellestiltak, og at både intern organisering, forskningen og det offentlige forvaltnings- og veiledningsapparatet var svakt utbygd på det tidspunkt reindrifftsavtalen kom. Tilskudd til slike formål utgjorde i 1999 vel 40 % av bevilgninger over reindrifftsavtalen mens tilsvarende tiltak over jordbruksavtalen ikke utgjorde mer enn 6 % av bevilgningen.

Bruken av økonomiske virkemidler gjennom reindrifftsavtalen ga imidlertid ikke de ønskede resultater når det gjaldt tilpasning av reintallet. I 1999 ble avtalepartene enige om et bindende program for tilpasning av reintallet i Finnmark, der pålagte slaktekrav med hjemmel i reindrifftsloven kommer inn dersom ikke reieierne frivillig gjennomfører de nødvendige slaktinger ut fra reindrifftsavtalens slaktekrav.

Problemene med overbeiting og andre

forhold, blant annet store rovdyrtap, førte utover 90-tallet til at produksjonen av reinkjøtt gikk ned. Samtidig økte forbruket. Markedssituasjonen ble endret fra overskudd til underdekning og et betydelig importbehov. Dette ga muligheter for økte priser som kompenserte for noe av inntektsnedgangen på grunn av redusert produksjon.

Samlet sett må imidlertid den økonomiske situasjonen i reindrifften karakteriseres som meget svak. Beregnet godtgjørelse til arbeid og egenkapital pr. årsverk etter reindrifftsens totalregskap lå i gjennomsnitt for årene 1996–1998 på noe over 70 000 kroner, vel halvparten av nivået i jordbruket.

### **Internasjonale rammebetingelser**

Handelspolitiske forhold, herunder importvernet for landbruksvarer, er helt ut myndighetenes ansvar og ikke gjenstand for forhandlinger i næringsavtaleforhandlingene.

Slike forhold utgjør imidlertid viktige rammer eller forutsetninger for avtalenes innhold. Avtalepartene må derfor under forhandlingene forholde seg til de endringer som skjer i import- og eksportregimene på landbrukssektoren. Næringsavtalene gjenspeiler derfor også endringene i importregimene. Jordbruksavtalene hadde fra og med avtalen 1958–61 og fram til 1995 med bestemmelser om at myndighetene i internasjonale forhandlinger som berørte jordbrukets handelspolitiske stilling, skulle gå inn for at norsk jordbruk fikk opprettholde et rimelig vern mot konkurrerende import. I og med at reinkjøtt er underlagt samme importregime som annet kjøtt, fanges også reindrifften opp av dette.



Jordbruksavtalene har dessuten hatt bestemmelser om at endringer som minsker det vern jordbruket har etter gjeldende avtale, ikke skal avgjøres uten etter drøftelser eller forhandlinger med jordbruksorganisasjonene.

I den første etterkrigstiden og fram til 1958 ble det praktisert en meget streng importregulering med utgangspunkt i valutarestriksjoner.

Ved jordbruksavtalen 1958–61 ble det som nevnt etablert et system med prisbettinget import knyttet til jordbruksavtalens priser. Fordi enkelte foredele jordbruksvarer fikk frihandelsstatus og derfor ble unntatt fra importreguleringen, kom det fra jordbruksavtalen i 1961 inn støtte til å skrive ned prisene på jordbruksråvarer (tørrmelk, kondensert melk og glykose) som skulle gå til produksjon av slike foredele produkter.

Jordbruksavtalen og reindrifftsavtalen var ut over dette temmelig uberørt av internasjonale forhold helt fram til slutten av 80-tallet.

Forhandlingene i de såkalte Uruguay-rundene i GATT startet i 1986, og for første gang var jordbruk med i GATT-forhandlingene. Disse forhandlingene, som ledet fram til etableringen av WTO og WTO-avtalen fra 1995, satte internasjonalt gitte rammer for landbrukspolitikken på en rekke områder. Det gjaldt ikke bare direkte handelspolitiske forhold som markedsadgang og eksportstøtte, men også intern støtte til landbruket.

Samtidig som forhandlingene i Uruguay-runden foregikk, ble vårt kvantitative importvern utfordret gjennom at USA i 1988 anla sak mot Norge i GATT for å få våre importrestriksjoner for epler kjent ulovlig i henhold til GATTs regel-

verk. Norge tapte saken og måtte legge om importvernet.

Isolert sett betød ikke eplepanel-saken så mye, men den fortalte at vårt kvantitative vern (importforbud med hjemmel i lov) stod svakt dersom det ble utsatt for press utenfra.

Det ble derfor viktig for Norge å få vårt importvern for jordbruksvarer forankret på et uomtvistelig legalt grunnlag i GATT-sammenheng. Det skjedde da også ved overgangen til tollvern gjennom WTO-avtalen fra 1. januar 1995.

WTO-avtalen sikrer andre land en viss minste markedsadgang til det norske marked (3–5 %). Sammen med de handelspreferanser som fra norsk side er gitt til utviklingslandene, setter dette begrensninger på avsetningsvolumet for norske varer på det innenlandske marked. På den annen side setter restriksjonene på bruk av eksportstøtte begrensninger på mulighetene for å regulere bort et innenlandsk overskudd ved eksport.

WTO-avtalen berører imidlertid langt mer enn import og eksport. Avtalens forpliktelser når det gjelder reduksjon av produksjonsavhengig støtte (gul støtte), setter begrensninger på omfang av slike tilskuddsordninger i næringsavtalene. Endelig setter avtalen strenge regler for utformingen av virkemidler som skal kunne unntas fra reduksjonsforpliktelsene (grønn og blå støtte).

Det er så langt i første rekke markedsadgangen og forpliktelsene til å redusere eksportstøtten som har fått direkte virkning, men også når det gjelder produksjonsavhengig støtte nærmer vi oss det «tak» som WTO-avtalen setter. De generelle tollsatsene som er satt etter omleggingen fra kvantitativt vern, har så langt i meget

liten grad satt begrensninger for hvilke priser som kan fastsettes i næringsavtalene.

Hva så med EU?

Til tross for at Norge både i 1972 og 1994 har stått klar til å bli medlem av EU (EF i 1972), noe som ville innebære en fullstendig ny norsk landbrukspolitikk, så har EU-spørsmålet både formelt og reelt vært en «ikke-sak» i næringsavtalesammenheng.

I 1994 hadde Norge før jordbruksforhandlingene inngått avtale om medlemskapsbetingelsene med EU som innebar at Norge skulle overta EUs landbrukspolitikk fra 1. januar 1995, det vil si midt i det avtaleåret man forhandlet om. Likevel ble forhandlingene gjennomført uavhengig av dette.

Samlet sett må det kunne sies at det i løpet av de siste 10–12 år har skjedd en dramatisk endring i betydningen av internasjonale forhold i forhandlingene om næringsavtalene og i gjennomføringen av dem. Det er en utvikling som har gått fra en tilnærmet total avskjerming til en reelt sett betydelig avhengighet av internasjonale handelspolitiske forhold i denne perioden.

Med nye WTO-forhandlinger i gang, og med sterk fokus mot vårt prisnivå i forhold til våre naboland er vi neppe ved veis ende i denne utviklingen.

## **Lønnsavtaler eller næringspolitikk**

Det er to ulike utgangspunkt for å drøfte hva næringsavtalene egentlig går ut på, og hvilke roller de har:

- De er bøndernes og reieneiernes inntektsavtaler på linje med lønns- og inntektsavtaler i arbeidslivet ellers
- De er grunnlag for – og oppfølging av –

myndighetenes (Stortingets) vedtak om næringspolitiske tiltak i jordbruk og reindrift

Det er liten tvil om at utgangspunktet for avtalesystemet i jordbruket var en slik dobbeltrolle. Hovedavtalen av 1950 tar utgangspunkt i tiltak for å styrke og bedre jordbruksnæringsens stilling, tiltak for å tilpasse produksjon og etterspørsel og tiltak for å trygge jordbrukets utøvere en rimelig arbeidsinntekt i forhold til arbeidsinntekten i andre næringer. Hovedavtalen for reindriften legger også en bred næringspolitisk tilnærming til grunn.

Næringsavtalene har derfor som grunnlag at næringspolitiske tiltak skal utvikles i nært samarbeid mellom myndighetene og næringens organisasjoner, og at næringsutøvernes inntektsutvikling skal ivaretas gjennom et bredt spekter av næringspolitiske tiltak.

Den utforming som de løpende jordbruksavtalene fikk fra starten av, bærer imidlertid klart preg av å være inntektsavtaler med reguleringsmekanismer knyttet til kostnadsutviklingen i jordbruket og utviklingen i det generelle pris- og lønnsnivå. Altså en klar parallell til lønnsavtalene i arbeidslivet for øvrig.

Med Stortingets vedtak i 1975 om å gjennomføre inntektsjamstilling mellom jordbrukere og industriarbeidere ble fokus mot inntektselementet ytterligere forsterket. Selv om St.prp. nr. 8 (1992–93) løste den sterke bindingen til inntektsnivå og anla en bred næringspolitisk tilnærming, har dette i praksis fått liten konsekvens for forhandlingssystemet som sådant. Det har fortsatt vært inntektsutslagene som har vært «dimensjonerende» for avtalerammens størrelse.

I reindriftsavtalen har utviklingen vært en annen. Bortsett fra en kort periode på begynnelsen av 80-tallet har aldri inntektsutviklingen målt ved gjennomsnittlig inntekt pr. årsverk eller andre inntektsmål vært dimensjonerende for avtalens ramme. Her har det vært de næringspolitiske problemstillingene og behovene for midler til ulike tiltak som i størst grad har styrt rammene.

De to næringsavtalene framstår derfor med noe ulik profil. Dette har sammenheng med at det relativt raskt ble klart at det å tilstrebe et bestemt inntektsnivå eller inntektsutvikling i reindriften, hvor næringsutøverne i stor grad baserer sin drift på et kollektivt, men begrenset ressursgrunnlag, ikke førte fram.

At man egentlig har en parallell situasjon i jordbruket, men da med markedet som den kollektivt begrensende faktor, har i langt mindre grad fått gjennomslag i forhandlingssammenheng. I jordbruket har tilpasningen i prinsippet vært søkt løst gjennom ulike produksjonstilpassende virkemidler. Men realiteten overstyrer alltid til sist formaliteten, noe inntektsutviklingen i jordbruket i forhold til industriarbeiderlønn klart viser.

Vederlag til arbeid og egenkapital pr. årsverk etter jordbrukets totalregnskap lå i 1950 på om lag 35 % av industriarbeiderlønn, og nådde sitt høyeste nivå i 1981 med 75 %. Selv om nær sagt alle jordbruksoppgjør etterpå (beregningmessig) har gitt jordbruket en tilnærmet parallell inntektsutvikling med industrien, ut fra de forutsetninger som har vært lagt til grunn, var nivået i 1997 kommet ned under 60 %.

Målt på enkeltbruk blir denne utviklingen enda tydeligere. Lønnsevnen pr. årsverk etter driftsgranskingene i jordbruket lå i begynnelsen av 50-tallet på om lag 50 %

av industriarbeiderlønn. Etter å ha vært oppe på 86 % mot slutten av 70-tallet var den fra midten av 90-tallet nede på om lag 55 %, det vil si tilnærmet samme relative nivå som da jordbruksavtalesystemet ble etablert.

Lærdommen bør være rimelig entydig. Faktisk inntektsjamstilling kan ikke oppnås for næringer hvor et stort antall næringsutøvere tilpasser sin virksomhet relativt fritt, og som samtidig arbeider innenfor begrensede rammer (ressursmessig eller markedsmessig). Inntektsjamstilling kan bare oppnås pr. definisjon, det vil si som beregnet inntekt ut fra bestemte forutsetninger, og disse forutsetningene vil i praksis ikke kunne oppfylles som gjennomsnitt for alle utøverne.

Det var en slik rent beregningmessig oppfyllelse av inntektsmålet i jordbruket vi hadde i årene 1982–1986. I disse årene lå inntektsnivået i jordbruket både i driftsgranskingene (lønnsevne) og totalkalkylen (godtgjørelse til arbeid og egenkapital) rundt 70 % av industriarbeiderlønn. Selv om vi tar høyde for de levekårsfaktorer som det ble regnet med i sammenligningen den gang (jamstilling i inntekter og levekår), kommer vi ikke høyere enn 80 % noen av disse årene, selv om altså jamstillingen pr. definisjon var oppfylt.

## **Samhandlings- eller konfliktløsningsarena?**

Næringsavtalesystemet baserer seg i utgangspunktet på at utformingen av næringspolitikken skal skje i samhandling mellom myndighetene og næringsutøvernes organisasjoner. Dette var i samsvar med en grunnleggende tenkning i oppbyggingsperioden etter siste verdenskrig både i

Norge og i andre vesteuropeiske land.

For at et system med forhandlinger om sentrale næringspolitiske virkemidler skal kunne fungere, forutsetter det en grunnleggende enighet om – eller i det minste aksept av – de grunnleggende mål og retningslinjer for næringspolitikken. Formelt ivaretas dette gjennom at Stortinget vedtar mål og trekker opp retningslinjer for næringspolitikken, og at avtalepartene forholder seg til disse som rammer for forhandlingene. I praksis er det langt fra så enkelt. Uenighet om økonomiske størrelser i en avtalesammenheng er normalt og en del av forhandlingenes natur. Uenighet om slike spørsmål skaper derfor ikke noen problemer for avtaleinstitusjonen som sådan. Innebygde konfliktløsningsmekanismer i avtalen, slik som voldgift, kan stort sett løse slike problemer. Voldgift ble benyttet ved alle brudd i jordbruksforhandlingene før 1980 (1964, 1974 og 1978).

Verre er det når uenigheten går på grunnleggende prioriteringer med hensyn til hvordan næringen skal utvikle seg, eller ulik virkelighetsoppfatning om de rammer og utfordringer en står overfor. Da er det bare Stortinget som kan skjære gjennom og avgjøre saken. Alle brudd i jordbruksoppgjørene etter 1980 har vært løst ved stortingsbehandling.

I reindriftingsforhandlingene har det aldri vært brudd. Det nærmeste en har kommet brudd, var at NRL boikottet forhandlingene en kort periode i forbindelse med konflikten omkring Alta-utbyggingen.

I jordbruksforhandlingene kan konflikter oppstå ved at de to jordbruksorganisasjonene som må opptre som en part i forhandlingene, ikke blir enige seg imellom og dermed ikke er forhandlingsdyktige. Etter at dette hadde skjedd ved forhand-

lingene i 1982 og 1983, ble det i 1984 enighet om et tillegg til hovedavtalen som ga staten mulighet for å forhandle fram en avtale med én av organisasjonene dersom de ikke kom fram til felles standpunkt i forhandlingene. Dette kunne imidlertid ikke skje før etter at staten hadde gjort forsøk på å få de to organisasjonene til å bli enige. Staten fikk med andre ord i tillegg til å være forhandlingsmotpart også en meklerrolle når de var uenige seg imellom.

Og det trengtes. I årene 1986–1997 var det bare ett år (1990) at det ble inngått avtale med begge organisasjonene. I to år (1986 og 1996) sto de sammen om brudd. To år (1991 og 1994) valgte staten av ulike årsaker å legge oppgjøret fram for Stortinget. I de øvrige år ble sluttresultatet, etter ulike veivalg underveis, avtale med én organisasjon. Ett år (1987) med Norsk Bonde- og Småbrukarlag. De øvrige seks år med Norges Bondelag.

Et slikt konfliktnivå som dette gjenspeiler en grunnleggende uenighet både om de rammer forhandlingene skulle skje innenfor, og om hvilken utviklingsretning en skulle styre i. Det er uenighet som det ligger utenfor forhandlingssystemets mandat å takle, og som utvilsomt bidrar til å svekke selve forhandlingssystemet.

## **Muligheter og begrensninger**

Næringsavtalene omfatter økonomiske virkemidler (priser og tiltak finansiert over statsbudsjettet) og bestemmelser som regulerer bruken av dem. Det er også utelukkende tale om «positive» økonomiske virkemidler, prisgarantier eller tilskudd. «Negative» økonomiske virkemidler som for eksempel avgifter kan ikke reguleres i avtalene alene. Det krever hjemmel i lov.

Det virkemiddel som innenfor et avtalebasert styringssystem kan nyttes for å oppnå ønsket tilpasning, er å gi støtte (pris eller tilskudd), og det sterkeste virkemiddel for å motvirke uønsket tilpasning er altså å la være å gi støtte.

Så lenge det er tale om å stimulere til en utvikling i en næring, er dette et fleksibelt og effektivt system. I oppbyggingsfasen etter siste verdenskrig og – ikke minst – etter opptrappingsvedtaket i 1975 lå forholdene vel til rette for styring via økonomiske virkemidler.

I perioden fra 1976 og fram til litt ut på 80-tallet opplevde jordbruksavtalesystemet sin glansperiode. Styringsviljen og optimismen var stor, og med de økonomiske rammer en disponerte under opptrappingsperioden, var også styringsevnen til stede i fullt monn. Jordbruksavtalen fikk i denne perioden en autoritet som egentlig gikk langt ut over dens formelle rekkevidde. Det jordbruksavtalepartene var enige om, det gjorde man. Og så lenge alle gjorde det man var blitt enig om, trengte man egentlig ikke lovbestemmelser.

I det øyeblikk næringspolitikken krever virkemidler av begrensende art overfor den enkelte næringsutøver, møter også næringsavtalesystemet sine begrensninger, selv om også slike tiltak i det lengste er forsøkt løst ved avtalens økonomiske virkemidler. Reguleringene på melkesektoren kan brukes som eksempel på dette.

Da overproduksjonsproblemene på melk begynte å melde seg for alvor, innførte Norske Melkeprodusenters Landsforbund (med avtalepartenes samtykke) et bonussystem hvor de melkeprodusentene som reduserte sin produksjon, fikk en bonus (pristillegg) for det. Når dette viste seg ikke å være tilstrekkelig, fikk en fra

1983 en to-prisordning for melk hvor hver melkeprodusent fikk en bestemt kvote, og hvor produksjon ut over kvoten ble betalt med en lav pris. De fikk heller ikke de tilskuddene som ble gitt til produksjon innenfor kvoten. Også denne ordningen ble innført som en rent økonomisk ordning uten lovhjemling, men lovhjemling for å kunne begrense avtalens ytelser (pris og tilskudd) på denne måten ble innarbeidet i omsetningsloven kort tid etterpå.

Overproduksjonspresset var imidlertid stadig stort, og to-prisordningen ble utover 80-tallet stadig skjerpert ved at mulighetene for å få nye kvoter ble redusert, slik at melkeproduksjon etter 1990 i praksis ble en lukket produksjon – trodde man.

Men så kom Per Idar Vingebakken. Han startet i 1995 melkeproduksjon uten kvote, men med eget meieri. Ved å starte sitt eget meieri kunne han selge all sin melk til full pris uavhengig av om han hadde kvote eller ikke. Og tilskuddene til melkeproduksjonen på Østlandets flatbygder var ikke høyere enn at stordriftsfordelene ved å kunne produsere i stor skala oppveide dem. Dermed ble det nødvendig å etablere to-prisordningen som en reell kvoteordning med lovhjemlet adgang til å innkreve overproduksjonsavgift ved produksjon ut over kvote uavhengig av drifts- og markedsføringsopplegg.

Med dette hadde virkemidlene for å tilpasse melkeproduksjonen gått hele veien fra positiv støtte ved ønsket tilpasning (bonusordningen) til lovbasert negativ sanksjon ved uønsket tilpasning i løpet av 20 år.

Innenfor reindriftsavtalen har næringsavtalens begrensninger som styringssystem kommet klart fram når det gjelder å tilpasse reintallet til beiteressursene. På slutten

av 80-tallet ble de direkte inntektsgivende tilskudd i avtalen tatt aktivt i bruk for å få redusert reintallet.

Det skjedde ved at det ble stilt bestemte krav om utslakting for å få del i tilskuddene. Selv om omfanget av de tilskuddene reineier kunne få ved å slakte ut, var betydelige, førte det til at en rekke reineiere «meldte seg ut» og valgte å avstå fra reindriftsavtalens økonomiske virkemidler for til gjengjeld å kunne øke sitt reintall. Dette ga i løpet av noen år den situasjonen at de som var økonomisk avhengige av tilskuddene over reindriftsavtalen, måtte redusere sitt reintall, mens de som av ulike årsaker hadde råd til å avstå fra tilskuddene, økte sitt reintall slik at det samlede reintall ikke gikk ned. Ved reindriftsavtaleforhandlingene i 1999 ble det derfor enighet om en konkret plan for reintallstilpasningen, der de som ikke tilpasset seg etter tiltak basert på reindriftsavtalens økonomiske virkemidler, i neste omgang ville bli pålagt tvangstiltak etter reindriftslovens bestemmelser. Lovbasert sanksjon ved uønsket adferd har dermed også vist seg nødvendig som virkemiddel i reintallstilpasningen.

Med den utvikling som har funnet sted særlig utover 90-tallet, må det være grunn til å hevde at næringsavtalenes styring gjennom økonomiske virkemidler har blitt utfordret på en måte som ikke var tilfelle tidligere. Dette er først og fremst situasjonsbetinget – endrede rammebetingelser og endrede interne forhold i næringene krever nye virkemidler – men det har nok også sammenheng med at verken næringsutøverne eller andre som berøres av avtalene, tar avtalepartenes ord som lov i samme grad som tidligere. Det legale grunnlag for næringspolitikken, herunder virkemiddelbruken i næringsavtalene, vil

derfor måtte vies betydelig oppmerksomhet framover.

## **Inn i et nytt århundre**

Da avtalesystemet i jordbruket ble etablert i oppbyggingsfasen etter siste verdenskrig var slike former for samhandling mellom myndighetene og næringsorganisasjonene i landbruket vanlig i mange vesteuropeiske land, spesielt de nordiske. Selv om utformingen av forhandlingsystemene var forskjellige, kan man langt på vei tale om en slags nordisk modell for forpliktende samarbeid mellom myndigheter og næring i utviklingen av landbrukspolitikken utover 50-, 60- og 70-tallet, til dels enda lenger.

Senere er disse forhandlingsystemene blitt avviklet og erstattet med andre langt mindre forpliktende samarbeidsformer. For de aller fleste land gjelder dette innenfor rammen av EUs landbrukspolitikk. I dag framstår derfor næringsavtalesystemene i jordbruk og reindrift langt på vei som et særnorsk system.

Samtidig ser vi at landbrukets rammebetingelser i stadig økende grad blir fastlagt gjennom internasjonale forhandlingsprosesser. Det nasjonale handlingsrom blir innskrenket.

Det kan være grunn til å gjøre noen refleksjoner om hvilke forutsetninger som må være til stede for at et system med næringsavtaler etter dagens mønster skal kunne virke som et hensiktsmessig system i utvikling og gjennomføring av næringspolitikk.

Det er etter min mening minst tre avgjørende forutsetninger som må være til stede.

For det første: Forhandlingspartene må ha en omforent forståelse av hva som er

forhandlingsrommet. Det betyr at man må ha en felles aksept av de rammer forhandlingene skal foregå innenfor, enten disse rammer er et resultat av internasjonale forhold eller nasjonal politikk fastlagt av Stortinget. Man må kort sagt akseptere å forhandle ut fra at verden er slik den er og ikke ut fra hvordan man skulle ønske at den var. En slik felles aksept var i høy grad det som manglet i jordbruksforhandlingene i perioden 1986–97, og som førte til at man bare klarte å frambringe en ordinær avtaleløsning i ett år i denne perioden.

For det andre: Man må klare å gjennomføre forhandlingene ut fra at næringsutøverne er selvstendige næringsdrivende, og at avtalens virkemidler representerer næringspolitikk i vid forstand, ikke bare inntektspolitikk for en yrkesgruppe. Det må skapes aksept for at målet på om en avtale er god eller dårlig, er den utvikling som den gir grunnlag for i næringen (mål- og resultatstyring), og ikke om den beregningsmessige inntektsvekst i kalenderåret basert på mer eller mindre kreative forutsetninger og regnemåter samsvarer med inntektsoppgjør. Næringenes behov for langsiktighet og stabilitet blir neppe best ivarettatt ved et system som fokuserer på overheng, kalenderårvirkning og skjevfordeling av inntekter mellom halvår i avtaleperioden, og dermed innbyr til disposisjoner med meget kort tidshorisont.

St.prp. nr. 8 (1992–93) la i sin tid opp til et målstyrings- og resultatkontrolløppligg som det kanskje er på tide å følge opp i praksis. I reindriftsavtalen har dette for lengst skjedd.

For det tredje: Det må bli mulig å gjennomføre forenklinger i næringspolitikken gjennom forhandlingene. Et forhand-

lingssystem virker i sin natur til å tilstrebe «millimeterrettferdighet» og dermed til å gjøre de næringspolitiske virkemidlene detaljerte. Når også myndighetene har et så vidt høyt ambisjonsnivå med hensyn til styring og regulering som det en har hatt i jordbruket, sier det seg selv at resultatet blir en detaljert og uoversiktlig virkemiddelbruk.

Nå er det selvsagt slik at det ikke bare er forhandlingssystemer som fører til detaljert og uoversiktlig landbrukspolitik. EUs landbrukspolitik er det beste beviset på det. Et forhandlingssystem har likevel sin egen spesielle dynamikk. Når det å bli enige i den aktuelle forhandlingssituasjon blir et mål i seg selv, og det ligger i forhandlingenes natur at det blir det, så er det meget lett å komme i den situasjon at nødvendige langsiktige politiske prioriteringer blir fortrent av kortsiktige løsningsorienterte tiltak. Over tid vil dette føre til en næringspolitisk virkemiddelbruk som i stor grad er summen av det en har måttet gjøre for å bli enige i forhandlingene de siste 10–15 år, og ikke resultat av en helhetlig og konsistent gjennomtenkning av hva som er nødvendig for å møte de utfordringer næringen står overfor.

Hittil har stort sett hver forhandlingsrunde i jordbruksforhandlingene resultert i en netto tilvekst i antall ordninger (selv om noen har blitt fjernet, har flere kommet til). Dette er ingen bærekraftig utvikling som kan fortsette.

Det vil bli et behov for betydelige forenklinger og mer grovmaskethet i virkemiddelbruken framover.

En avgjørende test på forhandlingssystemets levedyktighet er om det er i stand til å gjennomføre det.

*Forsiden:*

*Fra Malangen. Gården Sagelvmo er på den andre siden av fjorden*

Foto: Jen Halvdan Mosli