



Kamilla Bjørklund Tollefsen

RÅK-ordningen som politisk verktøy og institusjon

En kvalitativ analyse

Masteroppgave i statsvitenskap
Trondheim, våren 2015

RÅK-ordningen som politisk verktøy og institusjon

En kvalitativ analyse

Kamilla Bjørklund Tollefsen

Masteroppgave

Institutt for sosiologi og statsvitenskap
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Februar 2015

Forord

Jeg vil takke veileder Jostein Vik for nyttige innspill og kommentarer. Takk til Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning som har bidratt med arbeidsplass og stipend under masterperioden. En spesiell takk til Stine Evensen Sørbye for hjelp til å finne frem til informanter, gode råd og tips, og gjennomlesing underveis.

Jeg vil også takk alle informantene som har bidratt. Dette prosjektet hadde ikke vært mulig uten deres hjelp. Jeg er svært takknemlig for at dere alle har vært så imøtekommende og tatt dere tid ut av en travel hverdag til å møte meg.

Mamma, Karoline, Kristine og Johan – takk for all støtte, oppmuntring, gode råd, og korrekturlesing.

Eventuelle feil og mangler er utelukkende mitt ansvar.

Kamilla Bjørklund Tollefsen

Oslo, 8. februar 2015

Forkortelser

CAP	Common Agricultural Policy (EUs felles landbrukspolitikk)
EF	Det Europeiske Felleskap
EU	Den Europeiske Union
EØS	Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet
LMD	Landbruks- og matdepartementet
Meld. St.	Stortingsmelding
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NILF	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
NOU	Norsk offentlig utredning
RÅK	Råvarepriskompensasjon
St. prop.	Stortingsproposisjon

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Tidligere forskning	4
1.3 Struktur	6
2. Politiske rammer og virkemidler	7
2.1 Importvernet	7
2.2 EØS-avtalen	8
2.3 RÅK-ordningen	10
3. Teoretisk rammeverk	13
3.1 Institusjonelt regime	13
3.2 Stiavhengighet	16
3.3 Institusjonell lagdeling og verdibalansering i landbrukspolitikken	18
4. Metodisk tilnærming og datagrunnlag	21
4.1 Valg av metode	21
4.1.1 Kvalitetssikring	21
4.2 Datagrunnlag og -innsamling	22
4.2.1 Dokumentanalyse.....	23
4.2.2 Intervju	23
5. Analyse	29
5.1 Tollvernet for bearbejdede jordbruksvarer	29
5.1.1 Konsekvenser for primærnæringsen	31
5.2 Over- og underkompensasjon	33
5.3 En ordning sensitiv for endringer	36
5.3.1 Nasjonale politiske rammer	36
5.3.2 Kampen om forbrukerne.....	37
5.3.3 Råvarepriser i EU.....	38
5.4 Tilsynelatende administrativ, men med et visst handlingsrom	40
5.4.1 Avrensordningen for potet.....	41
5.5 Drøfting av funn	41
5.5.1 Landbruk over hele landet og en konkurransedyktig verdikjede for mat.....	41
5.5.2 Stabilitet på tross av et ytre press	43
5.5.3 Diskusjon av teori.....	45
6. Konklusjon	47
Litteratur	48
VEDLEGG 1. Intervjuguide	52

1. Introduksjon

Gjennom EØS-avtalens protokoll 3 har Norge og Den Europeiske Union (EU) inngått en handelsavtale for bearbeidede jordbruksvarer¹. Disse varene er en del av EUs frie flyt av varer. Dette innebærer at det ikke skal være noe industribeskyttelse gjennom tollbeleggelse. I avtalen har man likevel åpnet for at partene skal kunne kompensere for nasjonale forskjeller i råvarepris, og dermed kunne fortsette å føre en nasjonal landbrukspolitikk uten at dette innebærer ekstra kostnader for næringsmiddelindustrien. Den politisk ordningen for råvarekompensasjon, kalt RÅK-ordningen, er derfor hjemlet i avtalen under protokoll 3. I denne oppgaven analyseres RÅK-ordningens målsetninger om å gjøre norske næringsmiddelindustri konkurransedyktig, og sikre avsetning av norske jordbruksråvarer. For handelen med jordbruksvarer har Norge offensive interesser å ivareta. Importen av RÅK-varer fra EU øker for hvert år, mens eksporten fra Norge holder seg på et stabilt, lavt nivå (Rålm 2014). Dette handelsunderskuddet gjør at norsk næringsmiddelindustri utsettes for stadig større konkurranse. Dette gjør igjen at ordningens målsetninger blir vanskeligere å ivareta.

1.1 Tema og problemstilling

Bekgrunnen for valg av tema for denne oppgaven var et ønske om innsikt i handelen med jordbruksvarer mellom Norge og EU. I utgangspunktet er ikke landbruksfeltet en del av EØS-avtalen og Norge er ikke en del av EUs felles landbrukspolitikk (CAP). Dette gjør at dette feltet er i en særstilling i Norges forhold til EU. Selv om landbruksfeltet ikke er en del av EØS-avtalen har Norge og EU likevel innenfor rammen av EØS-avtalen inngått to avtaler med EU som regulerer handelen med jordbruksvarer: avtalen under EØS-avtalens artikkel 19, og avtalen under EØS-avtalens protokoll 3. Handelsavtalen under artikkel 19 regulerer handelen med basisjordbruksvarer, mens avtalen under protokoll 3 regulerer handelen med bearbeidede jordbruksvarer, også kalt RÅK-varer. Den sistnevnte varegruppen er en del av EUs frie marked, men man har i avtalen åpnet for at en skal kunne kompensere nasjonal RÅK-industri for forskjell i råvarepris. Det innebærer at det kan kreves toll ved import av disse varene. I de tilfeller der tollene ikke justeres tilstrekkelig for forskjell i råvarepris kan det

¹ Bearbeidede jordbruksvarer er, også kalt RÅK-varer, er industrielt behandlet matvarer.

i tillegg utbetales tilskudd. Den politiske ordningen som lovfester både toll og utbetaling av tilskudd kalles RÅK-ordningen.

RÅK-ordningens målsetninger er å gjøre norsk næringsmiddelindustri konkurransedyktig, og sikre avsetningen av norske råvarer, gjennom å justere for nasjonal forskjell i råvarepris (Borget et al. 2001). Disse målsetningene sammenfaller med noen av de mer generelle målsetningene for norsk landbruks- og matpolitikk. I Meld. St. 9 (2011-2012) legges det fire overordnede målsetninger til grunn for landbruks- og matpolitikken: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskapning og bærekraftig landbruk. Disse målene er nært knyttet til hverandre, da de i stor grad er sammenfallende og forsterker hverandre (Meld. St. 9 2011-2012:15). Noen av målene kan imidlertid også være motstridende, noe som åpner for dilemmaer. De to målsetningene *landbruk over hele landet* og *økt verdiskapning* kan skape et slikt dilemma. Prioritering av økt verdiskapning kan nemlig gå utover målsetningen om å ha landbruk over hele landet, ved at de geografiske områdene som bidrar mest til økt produksjon, ikke nødvendigvis er de samme områdene hvor landbruket er mest truet (Meld. St. 9 2011-2012:31). I slike tilfeller må ulike interesser veies opp mot hverandre, balanseres og prioriteres.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i de to målsetningene *landbruk over hele landet* og *økt verdiskapning*, og undersøker hvorvidt RÅK-ordningen ivaretar begge disse to målsetningene i norsk landbrukspolitik. For målsetningen om *landbruk over hele landet* er det lagt til grunn et bredt landbruksbegrep. Man inkluderer både jordbruk, skogbruk og fiskerinæring. Begrepene jordbruk og landbruk brukes særlig ofte om hverandre. I denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i landbruksbegrep som i Meld. St 9 (2011-202). Der jordbruket alene omtales bruker jeg derfor jordbruk, og av samme grunn bruker jeg begrepet bearbeidede jordbruksvarer når jeg omtaler RÅK-varer. Målet om landbruk over hele landet viser til et ønske om å ivareta alle deler av landbruket, også jordbruket. Et undermål av denne overordnede målsetningen er derfor å ivareta norske jordbruksarealer og sikre produksjon av norske råvarer. Målsetningen om *økt verdiskapning* i norsk landbruk forutsetter at enhetene og verdikjedene i landbruket er konkurransedyktige. For verdikjeden av mat er det viktig at både jordbruket og næringsmiddelindustrien er konkurransedyktig på det norske markedet. Dette kan ses på som et undermål av den overordnede målsetningen økt verdiskapning.

Denne oppgaven undersøker hvordan målsetningen om landbruk over hele landet, og en konkurransedyktig verdikjede for mat er representert og ivaretatt i RÅK-ordningen. Videre undersøker oppgaven hvordan Norges økende handelsunderskudd av RÅK-varer påvirker disse målsetningene. Problemstillingen for oppgaven er:

Hvordan ivaretar RÅK-ordningen de landbrukspolitiske målsetningene landbruk over hele landet, og en konkurransedyktig verdikjede for mat? Og har RÅK-ordningen vært stabil over tid, på tross av press fra ytre faktorer?

For å svare på første del av problemstilling vil følgende spørsmål bli utredet:

- Sammenfaller de overordnede målsetningene for norsk landbruks- og matpolitikk med RÅK-ordningens egne målsetninger?
- Hvordan påvirkes norsk jordbruk av RÅK-ordning?
- Gir råvarekompensasjon nok beskyttelse til at RÅK-ordningen kan være konkurransedyktig i møte med økende import?
- Er det et motstridende forhold mellom å ivareta jordbruk over hele landet, og det å sikre en konkurransedyktig verdikjede for mat?

For å svare på andre del av problemstillingen vil følgende spørsmål bli utredet:

- Hvordan påvirkes RÅK-ordningen av ytre faktorer?
- Hva ved RÅK-ordningen har endret seg siden avtalen under protokoll 3 trådte i kraft?
- Kan RÅK-ordningen tilpasse seg endringer i sine omgivelser, både nasjonale og internasjonale?

Problemstillingen fordrer dybdekunnskap om hvordan en politisk ordning virker og den enkelte aktørs opplevelse av ordningen. Jeg har derfor valgt å bruke kvalitativ metode. Som vi vil se har det meste av den tidligere forskningen som er gjort på dette området et kvantitativt utgangspunkt, en kvalitativ analyse av RÅK-ordningen vil derfor også kunne fylle et hull i forskningen.

RÅK-ordningen er en svært viktig ordning for at norsk næringsmiddelindustri skal kunne konkurrere med importerte varer som kommer inn på det norske markedet gjennom avtalen under protokoll 3. Samtidig er det en liten kjent ordning, særlig utenfor det landbrukspolitiske miljøet. De siste årene har ordningen blitt utfordret fra politisk hold, ved at Landbruksråd Listhaug i 2013 varslet en gjennomgang av støtten som gis gjennom ordningen (Aarre 2013). I en diskusjon om hvorvidt råvarekompensasjonen som gis til næringsmiddelindustrien bør opprettholdes er det viktig å forstå bakgrunnen for at den gis, og konsekvensene for hele verdikjeden for mat dersom en velger å kutte ned på utbetalingene. På bakgrunn av dette valgte jeg å skrive om RÅK-ordningen.

1.2 Tidligere forskning

Innen akademia er det gjort få analyser av på RÅK-ordning, men fra Landbruksdirektoratet utgis det jevnlig rapporter om utviklingen av handelen med RÅK-varer og konkurransekraften i norsk RÅK-industri. Også Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har utgitt enkelte rapporter om dette. Det meste som er gjort av studier på RÅK-ordningen samfunnsøkonomiske analyser, med bruk av kvantitativ metode. Mer generell forskning om landbrukspolitikk og betydningen av internasjonale handelsavtaler på den nasjonale politikken på landbruk er det derimot mer av. Nedenfor vil jeg gå gjennom noen studier gjort av norsk landbrukspolitikk i lys av internasjonale rammebetingelser, stabilitet i landbrukspolitikken gjennom robuste landbruksorganisasjoner, og kvantitativ forskning av RÅK-ordningen.

Veggeland (2002) undersøker hvilken betydning endringer i internasjonale rammebetingelser har for norsk maktpolitikk. Her legges det vekt både på handelsavtaler som regulerer markedsadgang og eksportstøtte, og handelsavtaler som regulerer ikke-tariffære handelshindre. Av avtalene som går å på markedsadgang vektlegger Veggeland (2002) landbruksavtalen i WTO, og avtalene Norge har med EU på landbruksvarer, der i blant handelsavtalen for RÅK-varer. Veggeland (2002:61) sier at Norge ikke har offensive interesser i forhandlingene om en protokoll 3 avtalen, og derfor har noe av taktikken til norske myndigheter vært å hale ut tiden². Når avtalen er på plass derimot, hevder Veggeland (2002) at den vil legge sterke føringer på utviklingen av handelen. Videre diskutere Veggeland (2002) Norges motstridende interesser i internasjonale handelsavtaler på landbruksfeltet. Norge har interesse av å nedkjempe handelshindre av hensyn til fiskerinæringen, men har også interesse av å opprettholde de samme handelshindrene av hensyn til jordbruket. Veggeland (2002) konkluderer med at Norge til nå har klart å balansere disse to hensynene til en viss grad, og bevart noe av handlingsrommet i jordbrukspolitikken. Likevel er også jordbruket satt under press som følge av internasjonale handelsavtaler (Veggeland 2002:63).

Farsund (2004) beskriver den nasjonale landbrukspolitikken i Norge som sterkt preget av korporatisme, altså at landbruksorganisasjonene har stor innvirkning på politikken gjennom ulike korporative kanaler. Han identifiserer tre ulike typer for korporative ordninger: utredningskorporatisme, forhandlingskorporatisme og iverksettingskorporatisme. Utredningskorporatisme viser til hvordan landbruksorganisasjonene deltar i komiteer og utvalg som i stor grad danner det faglige grunnlaget for landbrukspolitikken.

² Da Veggeland (2002) ble skrevet hadde man ikke ferdigstilt forhandlingene om EØS-avtalens protokoll 3. Avtalen trådte i kraft samme år som denne boken ble publisert.

Jordbruksoppgjørene representerer en forhandlingskorporatisme, hvor organisasjonene forhandler med staten om bodens inntekt, ulike ordningen og tilpasninger i politikken. Til sist refererer iverksettelseskorporatisme til samvirkenes markedsreguleringsansvar. Videre viser Farsund (2004) til samme utvikling som Veggeland (2002): At norsk landbrukspolitikk i større grad påvirkes av internasjonale handelsavtaler. Analysen undersøker dette tilsynelatende samspillet denne korporative stabiliteten på den ene siden, og endring som følge av internasjonale rammebetingelser på den andre siden. Farsund (2004) finner at de landbrukspolitiske institusjonene er robuste og står sterkt i norsk landbrukspolitikk, men at de også er fleksible, i at de inkorporerer nye problemer og løsninger i den etablerte politikken.

Både Veggeland (2002) og Farsund (2004) viser til hvordan det vektlegges nye hensyn i landbrukspolitikken gjennom internasjonalisering. Det har i landbrukspolitikken blitt mer fokus på konkurransedyktighet, miljøutfordringer og forbrukerinteresser. Daugbjerg og Swinbank (2012) kaller denne inkluderingen av nye interesser og aktører i utformingen av landbrukspolitikken for inter-institusjonell politikktutforming. Dette begrepet kommer jeg nærmere tilbake til i teorikapittelet.

Når det gjelder forskning spesifikt på RÅK-ordningen begrenser dette seg stort sett til rapporter utgitt av Landbruksdirektoratet og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Dette med unntak av Sørbye (2012), som undersøker årsaker til at Norge er nettoimportør av RÅK-varer, og Kramer (2006), som drøfter den langvarige forhandlingsprosessen mellom Norge og EU om en protokoll 3 avtale. Med unntak av Kramer (2006) er det meste av forskning på EØS-avtalens protokoll 3 og RÅK-ordningen kvantitativ. Det legges i stor grad vekt på konkurransekraft og- eksponering i norsk RÅK-industri, og forholdet mellom import og eksport av RÅK-varer (Borget et al. 2001, Landbruksdirektoratet 2014d, Sørbye 2012). Disse analysene viser at norsk RÅK-industri opplever sterk konkurranse fra import, men at konkurranseeksponering og konkurranseevne variere fra ulike produktgrupper (Borgen et al. 2001). Videre viser en undersøkelse gjort av Landbruksdirektoratet, at importen ikke bare tar markedsveksten. For flere av RÅK-varegruppene tar importen markedsandeler fra norsk produksjon (Landbruksdirektoratet 2014d). Den samme undersøkelsen viser at norsk RÅK-industri avtar til sammen mindre norske råvarer, men at bilde også her varierer mellom produktgruppene. At industrien avtar mindre råvarer viser at EØS-avtalen også får konsekvenser for, og presser norsk primærnæring.

1.3 Struktur

Oppgaven er inndelt i seks kapitler. I kapittel 2 redegjør jeg for de politiske rammene og virkemidlene som diskuteres i oppgaven. Her beskriver jeg importvernet og diskuterer hvordan dette har utviklet seg over tid som følge av internasjonale handelsavtaler. Deretter redegjør jeg for Norges handelsavtaler med EU på landbruksområdet. Til slutt går jeg nærmere inn på RÅK-ordningen og forklarer ordningens målsetninger og virkemidler i detalj.

Kapittel 3 og 4 redegjør for det teoretiske rammeverket som jeg anvender og de metodiske valgene som ligger til grunn for min analyse. Jeg baserer meg på historisk institusjonalisme som vektlegger betydningen av politiske institusjoner i forståelsen av politiske utfall.

I kapittel 5 presenterer og analyserer jeg funnene jeg gjorde i intervjuene med informantene mine. Jeg har organisert datamaterialet under fire hovedtemaer: tollvernet for RÅK-varer, over- og underkompensasjon, endringer i ordningens omgivelser og handlingsrom i regelverket. Jeg svarer så på problemstillingen min og de avledede spørsmålene stilt ovenfor. Til slutt tar jeg i bruk teorien ved å analysere RÅK-ordningen og ved å diskutere sammenhengen mellom ordningen og de overordnede politiske målsetningene for landbrukspolitikken.

Kapittel 6 konkluderer analysen. (en setning om hva du har konkludert)

2. Politiske rammer og virkemidler

I dette kapittelet vil jeg gi en kort introduksjon til de politiske rammene og virkemidlene som er diskutert i oppgaven. Jeg starter med å forklare hvordan importvernet er utformet i dag, og hvordan det har endret seg som følge av press fra internasjonale forpliktelser. Deretter tar jeg for meg reguleringen av handel med jordbruksvarer mellom Norge og EU gjennom EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3. I siste del går jeg nærmere inn ordningen for råvarepriskompensasjon som er hjemlet i EØS-avtalens protokoll 3, og forklarer dens målsettinger og virkemidler.

2.1 Importvernet

Importvern har lenge vært et politisk virkemiddel i norsk jordbrukspolitik. Hensikten bak importvernet er å beskytte egen produksjon mot utenlandsk konkurranse og holde prisene på et høyere nivå enn på verdensmarkedet (Christie 2005:12). I Norge er vi avhengige av et importvern for å kunne opprettholde produksjonen av jordbruksvarer. Ettersom vi har et høyere kostnadsnivå sammenlignet med de fleste av våre handelspartnere er ikke norskproduserte jordbruksvarer konkurransedyktige på verdensmarkedet. Importvernet er derfor en måte å sikre at norsk jordbruk ikke utkonkurreres av import fra utlandet. Dette gjøres hovedsakelig gjennom toll på importerte varer. Tollen gjør at vi kan ha en høyere pris i Norge enn på verdensmarkedet. Prisdifferansen mellom norsk pris og verdensmarkedspris kalles gjerne skjermingsstøtte (NOU 2011:62). I tillegg til å beskytte egen jordbruksproduksjon er importvernet et virkemiddel for andre politiske målsettinger. Gjennom å holde liv i jordbruket bidrar også importvernet til å opprettholde bosetting i hele landet og ivareta kulturlandskapet (Meld. St. 9 2011-2012).

Importvernet har vært brukt som virkemiddel siden slutten av 1800-tallet. Før den tid var det lite import av naturlige årsaker, som lang transport og et lite kjøpekraftig marked (Christie 2005:12). Gjennom det siste århundre har importvernet endret seg, og den siste store endringen kom i forbindelse med landbruksavtalen i Verdenshandelsorganisasjon (WTO) som trådte i kraft i 1995. Før 1995 hadde vi et kvantitativt importvern med sesongmessige importforbud i Norge (Veggeland 2000:27). Denne fremgangsmåten gjorde det enkelt å kombinere et ønske om å beskytte eget jordbruk med et behov for noe import. Import av varer som ble produsert i Norge var liten og de varene som ble importert gikk først og fremst til å dekke etterspørselen norsk produksjon ikke kunne dekke. Landbruksavtalen i WTO forplikter medlemmene til et tollbasert importvern med gradvis liberalisering over tid. Med et slikt importvern kan ikke Norge lengre ha periodevis importforbud slik vi hadde før, men det er

fortsatt mulig å justere tollsatsene etter årstid. De månedene av året det er norske epler på markedet for eksempel, kan Norge kreve høyere toll på utenlandske epler (Mittenzwei og Svennerud 2010:6). Slik sett opprettholdes fortsatt skjermingsstøtten.

Som omleggingen av importvernet i 1995 illustrerer, er importvernet under press fra internasjonalt hold. Gjennom medlemskap i WTO og EØS-avtalen skal Norge tilstrebe å liberalisere handelen også med landbruksvarer. Norges samarbeid med EU har ikke ført til direkte endring av importvernet slik WTO har, men handelen med EU med jordbruksvarer liberaliseres. At handelen liberaliseres vil si at tollsatsene reduseres. I tillegg har man innført tollfrie kvoter for noen varetyper. Dette har ført til økt konkurranse på det norske markedet. Det må også nevnes at det ikke bare er eksternt press som gjør at Norge liberaliserer handelen med EU på matfeltet. Det er også aktører internt som ønsker friere handel. For Norges del er fiskerinæringen en viktig inntektskilde og denne næringen er tjent med lav toll og fjerning av andre ikke-tariffære handelshindre. Hensynet til eksport av fisk var derfor en viktig årsak til at Norge inngikk EØS-avtalen med EU (Christie 2005:156). Fiskeeksport har også vært viktig ved utvidelser av EØS-avtalen: Da Norge initierte forhandlinger med EU i 1995 som endte med Veterinæravtalen, var dette hovedsakelig for at norsk fisk skulle slippe å gå gjennom grensekontroll ved eksport til EU (Veggeland 2011:16).

En annen interesse som ofte settes opp mot et beskyttet landbruk er forbrukerinteresser. Liberaliseringen av handel med matvarer fører til et bredere vareutvalg og lavere priser, noe som først og fremst vil gagne forbrukere. Likevel har de fleste land til en viss grad et beskyttet landbruk, til tross for at forbrukere utgjør en langt større interessegruppe enn bøndene. I academia forklares dette ofte med kollektive handlingsproblemer: Ettersom bøndene er en bedre organisert gruppe enn forbrukerne, som er en stor og heterogen gruppe, har bøndene bedre forutsetninger for å skape et politisk press for sine interesser. Naoi og Kume (2011) kritiserer dette argumentet for å gjøre antakelser om alle forbrukeres preferanser. De viser i sin studie at forbrukere vil ofte vil foretrekke et beskyttet landbruk fordi de sympatiserer med bøndene og de ser trusselen mot bøndenes arbeidsplasser ved liberalisering av matvarehandel i sammenheng med usikkerhet ved egen jobb (Naoi og Kume 2011:773). Dette kan også være tilfelle i norsk sammenheng.

2.2 EØS-avtalen

I utgangspunktet var ikke matfeltet en del av EØS-avtalens virkeområde. Fortsatt er ikke Norge en del av EUs felles landbrukspolitik. Derfor er heller ikke ordninger som

importvernet, diverse støtteordninger og eksportstøtte berørt av EØS-avtalen. Under forhandlingene om EØS-avtalen tok partene likevel sikte på å gradvis liberalisere handelen med jordbruksvarer. Dette kan gjøres gjennom EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3. I tillegg har Norge og EU inngått en avtale på det veterinære området etter 1994: veterinæravtalen av 1999 (Veggeland 2011:16). Norge berøres derfor i stor grad av EØS-avtalen også på landbruksfeltet.

EØS-avtalens artikkel 19 regulerer handel med basisjordbruksvarer. Under denne artikkelen har det blitt forhandlet frem to avtaler, en i 2004 og en utvidelse av denne avtalen i 2011 (Veggeland 2011:49). Denne handelsavtalen inneholder tollfrie kvoter for råvarer som kjøtt, egg, frukt og grønnsaker. I avtaleteksten heter det at partene skal ”fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer” (EØS-avtalen 1992: art. 19) og møtes hvert annet år for å gjennomgå vilkårene for handelen.

Handelen med bearbeidede jordbruksvarer reguleres gjennom EØS-avtalens protokoll 3. Denne handelen er i utgangspunktet tollfri, altså en del av EUs frie bevegelse av varer, men med visse unntak. Vedlagt protokoll 3 følger varelistene hvor bearbeidede jordbruksvarer er listet opp i enten tabell 1 eller tabell 2. Ved handel med varer i tabell 2 skal det ikke kreves noe toll. Ved handel med varer i tabell 1 har man en ordning for råvarekompensasjon som innebærer toll. Disse varene omtales som RÅK-varer³ og ordningen for råvarekompensasjon kalles RÅK-ordningen. RÅK-ordningen innebærer at det gjennom toll eller annen subsidiering justeres for nasjonale ulikheter i pris for de råvarene som inngår i de bearbeidede jordbruksvarene (Borgen et al. 2001:11). Denne råvarekompensasjonen skal kun gjenspeile forskjeller i råvarepris, og ikke være gjenstand for ytterligere skjermingsstøtte eller subsidiering. Hvordan denne ordningen virker diskuteres i detalj i neste delkapittel.

Da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 var forhandlingene om protokoll 3 enda ikke ferdigstilte. Forhandlingene om protokoll 3 ble ikke avsluttet før i 2001 og avtalen trådte i kraft 1. januar 2002. Frem til da var det protokoll 2 i frihandelsavtalen med Det europeiske fellesskap (EF) av 1973 som regulerte handelen med bearbeidede jordbruksvarer. Avtalen i protokoll 3 medførte en utvidelse av vareomfanget og kutt i tollsatser sammenlignet med tidligere regler (NOU 2012:659). I protokoll 3 artikkel 2 er det skrevet at avtalen skal diskuteres av partene hvert år, og ifølge artikkel 6 kan partene når som helst fremme diskusjon om utvidelse av vareomfang og videre tollnedsettelse (EØS-avtalens protokoll 3

³ I utgivelser og statistikk fra Landbruksdirektoratet og NILF skiller ikke varene i de to tabellene fra hverandre, og alle varene i protokoll 3 omtales som RÅK-varer.

2014: art. 2, art. 6). I 2004 inngikk Norge og EU en ny avtale som et vedlegg til protokoll 3, hvor industribeskyttelsen for de fleste varer ble fjernet (Veggeland 2011:24). Siden da har man ikke reforhandlet protokoll 3. Det er imidlertid et uttalt ønske fra EU sin side om videre liberalisering av handelen med jordbruksvarer. Særlig har Sverige interesse av bedre markedsadgang for slike varer på det norske markedet (NOU 2012:660)

Selv om det kommer varer til redusert toll og tollfritt inn til Norge gjennom både artikkel 19 og protokoll 3, er det avtalen i protokoll 3 som i størst grad øker konkurransen på det norske markedet. Dette kommer av at tollsatsene i denne avtalen er lavere ettersom det kun skal betales toll for råvareandelen. Videre er ikke omfanget av importen gjennom denne avtalen regulert gjennom kvoter. Norske RÅK-varer er derfor i større grad konkurranseeksponert enn basis jordbruksvarer (Rålm 2014:66).

2.3 RÅK-ordningen

EØS-avtalens protokoll 3 danner regelverket for RÅK-ordningen, en ordning for råvarekompensasjon som skal justere for nasjonale forskjeller i råvarepris. I protokoll 3 er industribeskyttelse tatt ut, men det skal fortsatt være mulig å beskytte eget landbruk og føre en nasjonal landbrukspolitikk. Dette gjøres ved å kompensere produsenter av RÅK-varer for deres råvarekostnader. I tillegg til å justere for forskjell i råvarepris har RÅK-ordningen to ytterligere målsetninger: Å gjøre norsk næringsmiddelindustri konkurransedyktig på verdensmarkedet, og sikre avsetning av norske basis jordbruksvarer (Borgen et al. 2001:9). Disse målsetningene ivaretas ved bruk av tre virkemidler: Toll på importerte RÅK-varer, prisnedskrivning på innenlandsk produksjon av RÅK-varer, og eksportstøtte for innenlands produksjon av RÅK-varer produsert for utemarkedet (Borgen et al. 2001:9). Årsaken til at man tar i bruk forskjellige virkemidler når en justerbar toll i utgangspunktet kunne justert for forskjell i råvarepris, er at man i 1995 måtte oppgi ordningen med variable tollavgifter gjennom forpliktelser i WTO (Borgen et al. 2001:12). Tollsatsene som i dag brukes gjenspeiler derfor forskjellen i råvarepris mellom Norge og EU slik de var i 1995. Siden da har prisene endret seg, og utviklingen de siste årene har vært at Norges råvarepriser er generelt høyere enn EUs. Tollsatsene alene justere derfor ikke lenger for forskjellen i råvarepris. Dersom en skal endre på tollsatsene for RÅK-varer må dette gjøres gjennom forhandlinger med EU.

Mens tollsatsene er fastlåst i avtalen, kan satsene for både prisnedskrivning og eksportstøtte justeres. I Norge justeres disse satsene i praksis en gang i året (Intervjuer 2014). Eksportstøtte og prisnedskrivning beregnes ut i fra resepter som viser hvor stor andel av

ferdigvaren som består av norske råvarer. Bevilgningen til prisnedskrivning og eksportstøtte fastsettes i jordbruksavtalen. Beløpet bestemmes i stor grad ut i fra beregninger gjort av Landbruksdirektoratet (Intervjuer 2014).

Til sammen skal de tre virkemidlene toll, prisnedskrivning og eksportstøtte sikre at norske produsenter ender opp med samme nettoråvarekostnad som produsenter i EU. Tabellen nedenfor viser hvordan råvarekostnad beregnes ved salg på det norske markedet. Her er prisnedskrivning utbetalt til norsk aktør medberegnet. Det samme er eksportstøtte utbetalt til aktør fra EU, og toll EU-aktøren må betale ved import inn til Norge.

Tabell 1 Beregning av nettoråvarekostnad (Borgen et al. 2001:13)

	Norge	EU
Råvarekostnad	10	7
- prisnedskrivning	2	
- eksportstøtte		-2
+ toll		+3
Nettoråvarekostnad	8	8

Ideelt skal nettoråvarekostnaden for en norsk produsent og en europeisk produsent som opererer i det samme markedet bli den samme. I praksis kan dette være utfordrende å få til, og i mange tilfeller vil man ende opp med enten over- eller underkompensasjon. Hovedsakelig er dette fordi priser ikke er gjennomsiktige, og fordi satser for eksportstøtte og prisnedskrivning settes for et år av gangen (Sørbye 2012:6-7). At priser ikke er gjennomsiktige vil si at det er vanskelig for Landbruksdirektoratet å vite akkurat hva norske og utenlandske produsenter betaler for sine råvarer, blant annet på grunn av rabattordninger og innkjøpsavtaler. I tillegg kan det være store kvalitetsforskjeller på råvarer. Derfor er det ikke alltid tilfellet at pris gir et riktig sammenligningsgrunnlag. I forskriften om råvarekompensasjon er det ikke spesifisert hvor ofte satser for prisnedskrivning og eksportstøtte skal beregnes, og eventuelt endres. I praksis gjøres dette kun en gang i året. I løpet av et år kan det skje endringer som gjør at satsene med fordel kunne vært justert oftere, for å sikre en mer nøyaktig kompensasjon. Til sist kan også det at selve rammen for RÅK-ordningen settes som et beløp i jordbruksavtalen kunne bidra til feilkompensasjon. Dette beløpet bestemmes i det foregående året og beregnes blant annet ut i fra forventet prisutvikling. Selv om man har mulighet til å justere satser for prisnedskrivning og eksportstøtte i løpet av året, vil det bli utfordrende om en reell råvarepriskompensasjon krever at man går utenfor denne rammen (Intervjuer 2014).

3. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for analysen. Et relevant spørsmål for min analyse av RÅK-ordningen er hvorvidt én politisk ordning kan balansere flere, til dels motstridende politiske målsetninger på en og samme tid. I forlengelsen av dette spørsmålet vil jeg også diskutere politisk stabilitet og politisk endring i ordningen. Jeg vil i den teoretiske diskusjonen for det meste basere meg på begreper fra historisk institusjonalisme, en retning innen nyere institusjonell teori (Peters 2012). Institusjonell teori vektlegger betydningen av politiske institusjoner i forståelsen og forklaringen av politiske utfall. Teoretiskere innen historisk institusjonalisme vektlegger, som navnet tilsier, tidligere hendelser i sine forklaringer. Et viktig begrep i denne teoretiske retningen er stivhengighet, en tanke om at politiske utfall formes av tidligere avgjørelser gjennom selvforsterkende prosesser (Pierson og Skocpol 2002). Stivhengighet kan derfor forklare institusjonell og politisk stabilitet. I tillegg til å gi en mer inngående forklaring av stivhengighet vil jeg også redegjøre for hvordan historisk institusjonalisme kan forklare politisk endring, ved bruk av begrepene gradvis transformasjon og lagdeling. Før jeg går videre med disse begrepene vil jeg i neste delkapittel definere institusjon og klargjøre hvordan begrepet relateres til empirien i min analyse.

3.1 Institusjonelt regime

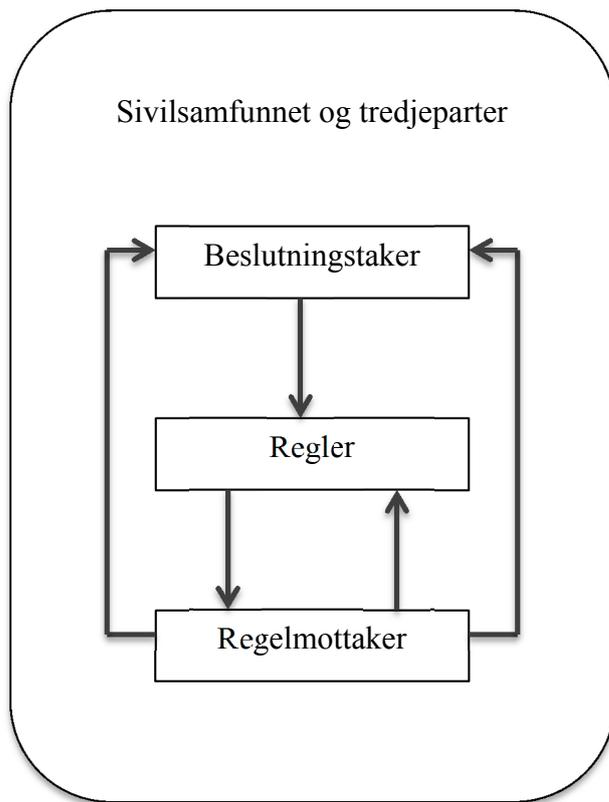
I litteraturen innen institusjonell teori finnes det en rekke ulike definisjoner på hva en institusjon er. Generelt kan vi si at institusjoner er begrensninger eller regler for menneskelig interaksjon. For at slike regelsett skal kunne kalles en institusjon må de også være stabile over tid, altså må de være et resultat av stabile atferdsmønstre (Voss 2001:7562). Denne brede definisjonen innbefatter er rekke forskjellige institusjoner. Institusjoner kan være formelle eller uformelle, og reglene i dem kan være nedskrevne lover eller sosiale normer. Voss (2001) legger til et tredje aspekt ved sin definisjon: en institusjon må ha en sosial karakter. Med det menes at reglene i institusjonen må være gjenstand for sosial kontroll. Det må være en tredjepart som håndhever disse reglene og som sanksjonerer dersom de ikke opprettholdes. Denne tredjeparten kan være sivilsamfunnet i sin helhet, eller en mer spesifikk part, som en domstol. Dette utelukker personlige regler fra definisjonen av institusjoner. Regler for personlig kontroll kan ikke sies å være en institusjon.

Ved å anvende institusjonell teori i en analyse av importvernet og RÅK-ordningen impliserer denne oppgaven at politikk kan ses på som en institusjon. Streeck og Thelen

(2005:17) inkluderer noen typer politikk i sin definisjon basert på den aktuelle politikken karakter. Dersom politikken gis uttrykk i håndfaste regler som gir rettigheter og plikter til aktører, og de samme reglene håndheves av en tredjepart, kan en snakke om politikk som en institusjon. En slik politikk kaller Streeck og Thelen (2005:18) et institusjonelt regime. Et regime er det sett av regler som gir rettigheter og plikter, men som også hindrer uønsket atferd. Regimet anses som legitimt i det dets regler overholdes og håndheves av en tredjepart. I Streeck og Thelen (2005) brukes et offentlig pensjonssystem som eksempel på et slikt institusjonelt regime, men både importvernet og RÅK-ordningen kan sies å inneha de samme karakteristikkenene. Importvernet danner et regelverk for hva som kan importeres til Norge og til hvilken pris, det samme gjør RÅK-ordningen. Disse reglene for import og toll håndheves av tollvesenet, og for RÅK-ordningens del også av Landbruksdirektoratet. Dersom reglene ikke følges får det konsekvenser og kan resultere i straffeforfølgelse. Vi har altså en politikk som gir uttrykk for konkrete regler som gir rettigheter og plikter til aktører, og disse reglene håndheves av en tredjepart.

Fordelen med å anse politikk som institusjonelle regimer er at det kan hjelpe oss med å forstå kreftene bak institusjonelle eller politiske endringer (Streeck og Thelen 2005:19). I implementeringen av regler vil ikke alltid reglene resultere i det nøyaktig ønskede utfallet. Det kan være et gap mellom ideelle følger av et regelsett og reelle følger av det. Det kan derfor bli nødvendig å revurderer, og gjøre endringer i regelsettet som utgjør det institusjonelle regimet. Dermed er et sosialt regime i konstant utvikling og påvirkes av interaksjon mellom beslutningstakere, regelmottakere og eventuelle tredjeparter. Forholdet mellom disse tre er illustrert i figur 1. Hvordan presset for institusjonell endring fungerer illustreres ved pilene i figuren.

Figur 1: Endring i institusjonelle regimer (Streeck og Thelen 2005:56)



I all hovedsak er det beslutningstaker som utformer regler, men med utgangspunkt i innspill fra både regelmottaker og eventuelle tredjepart. Det er særlig fire faktorer som gjør at et institusjonelt regime er gjenstand for en kontinuerlig evolusjonær prosess. For det første er ikke betydningen av noen regler selvinnlysende. Regler er konstant gjenstand for tolkning, og ulike tolkninger kan være gjeldende til ulik tid. For en beslutningstaker er det derfor umulig å på forhånd vite eksakt hvordan, og i hvilke tilfeller en aktuell regel vil brukes i fremtiden. Med andre ord, selv om ordlyden i en regel ikke endrer seg, kan tolkningen av den endre seg over tid, og dermed føre til en institusjonell endring i et regime. Dette forholdet er illustrert ved pilen fra *beslutningstaker til regler*, og fra *regler til regelmottaker* i figuren.

Ved utformingen av regelverk vil beslutningstaker aldri ha fullstendig kunnskap om konsekvensene for det regelverket som utformes. Utsiktede resultater kan derfor forekomme, som i sin tur kan kreve omskriving av regelverk (Streeck og Thelen 2005:21). Beslutningstakers kognitive begrensninger utgjør den andre årsaken til endring i institusjonelle regimer. Dette er i figuren vist ved pilen fra *beslutningstaker til regler*. Utsiktede resultater kan fanges opp av beslutningstaker, men ofte vil det være nødvendig med tilbakemeldingseffekter fra de som berøres av regelverket. Dette vil være tilbakemeldinger fra regelmottaker, som er illustrert ved pilene fra *regelmottaker til*

beslutningstaker i figuren, men også fra sivilsamfunnet, som både regelverk, beslutningstaker og regelmottaker konstant er omgitt av. Særlig vil en tredjepart som håndhever regelverket, for eksempel tollvesenet, kunne melde inn behov for eventuelle endringer.

I andre tilfeller kan regelverket skape uventede resultater på grunn av smutthull funnet og utnyttet av regelmottakere. I tillegg kan enkelte aktører velge å ikke følge regelverket. Resultatet av at aktører utnytter smutthull er en tredje årsak til endring i et institusjonelt regime (Streeck og Thelen 2005:21). Endringen skjer da enten ved at regelmottaker, ved å utnytte åpenheten regelverket og bruk av smutthull, omdefinerer hvordan regelverket kan brukes, eller ved at smutthull tettes av beslutningstaker. At regelmottaker kan omdefinere bruken av regelverket er i figuren vist ved pilen fra *regelmottaker til regler*.

I figuren er ikke *sivilsamfunnets og tredjeparters* muligheter til å påvirke regelverket illustrert ved piler. Resten av figuren er heller plassert i feltet som utgjør samfunnet for øvrig. Dette er ment å symbolisere at både beslutningstaker og regelmottaker til en hver tid operer i et større samfunn og påvirkes av dette. I definisjonen av institusjonelt regime ovenfor må et slikt regelverk håndheves av en tredjepart. Denne tredjeparten vil for RÅK-ordningen blant annet være tollvesenet. Tredjeparter vil kunne påvirke regelverket ved å melde fra om utilsiktede konsekvenser, hull i regelverket eller juks til beslutningstaker. Samfunnet og tredjeparter er også viktig i forbindelse med et institusjonelt regimes legitimitet. For å være legitimt må regelverket i tillegg til å håndheves av en tredjepart, aksepteres som regelverk av samfunnet for øvrig for å kunne overleve.

3.2 Stiavhengighet

At politikk er preget av stiavhengighet vil si at valg tatt ved et tidligere tidspunkt påvirker de politiske valgene som vil tas i fremtiden. Kort sagt innebærer dette at historien betyr noe. For enkelte teoretikere innebærer stiavhengighet kun at fremtiden påvirkes av avgjørelser tatt på et tidligere stadium, uten at avgjørelsene nødvendigvis begrenser fremtidige muligheter. I noen tilfeller kan historien betyr noe fordi den stien en har valgt, fremprovoserer en omvending (Pierson 2000:252). For teoretikere innen historisk institusjonalisme innebærer derimot stiavhengighet noe mer enn at historien har betydning: Stiavhengighet forstås som en selvforsterkende prosess som kan begrense fremtidige muligheter (Krasner 1988, Pierson 2000, Pierson og Skocpol 2002). Stiavhengighet kan dermed forklare hvorfor politisk utvikling kan oppleves som tungrodd og stabil over tid.

Levi (1997) kritiserer forståelsen av stivhengighet som å kun være en bevissthet av historien og kaller denne triviell:

”Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice” (Levi 1997:28).

At kostnadene av en omvendning når en først har valgt å etablere visse institusjonelle trekk er høye, begrunnes i litteraturen med økende utbytte (Krasner 1988, Pierson 2000). En prosess av økende utbytte er en prosess hvor sannsynligheten for å fortsette ned en sti øker jo lengre ned på stien en beveger seg. Dette er fordi den relative nytten av å fortsette med samme type aktivitet, sammenlignet med andre valgmuligheter øker over tid (Pierson 2000:252). En av konsekvensene av økende utbytte er at mindre beslutninger tatt tidlig i prosessen får store konsekvenser for veien videre, men valg tatt ved senere tidspunkt vil ha mindre å si. Rekkefølgen i beslutninger som tas har derfor mye å si for det endelige utfallet (Pierson 2000:253).

Tanken om stivhengighet tilsier stor grad av politisk stabilitet, men det er ikke dermed sagt at stivhengighet utelukker forandring. Forandring i historisk institusjonalisme blir ofte forklart med ”punctuated equilibrium” (Krasner 1988) eller ”critical junctures” (Collier og Collier 1991). Begge disse begrepene beskriver plutselige politiske skift som oppstår etter lengere perioder preget av stillstand og stivhengighet. Slike politiske skift kan være kriger, finanskriser eller revolusjoner. Tiden etter slike dramatiske hendelser kan føre den politiske utviklingen over på en ny sti som vil prege tiden fremover, frem til et nytt veiskille. Ved å vektlegge ”punctuated equilibrium” og ”critical junctures” har historisk institusjonalisme blitt kritisert for å kun kunne forklare abrupte politiske endringer. Mye av empirien viser derimot at politisk endring oftere skjer gradvis uten slike kritiske øyeblikk (Thelen og Mahoney 2010). Som svar på kritikken har (Streeck og Thelen 2005) foreslått alternative forståelser av institusjonell forandring. De hevder at stivhengighet åpner for to typer endring: den abrupte forandringen, men også en mer forsiktig og gradvis forandring. Sistnevnte omtaler de som gradvis transformasjon.

3.3 Institusjonell lagdeling og verdibalansering i landbrukspolitikken

Som nevnt skiller Streeck og Thelen (2005) mellom abrupt og inkrementell endring. I sitt bidrag til litteraturen introduserer flere kategorier for institusjonell endring. Kategorien gradvis transformasjon er endring som følge av en inkrementell endring. Denne kategorien representerer en nye tankegang i litteraturen innen institusjonell teori, da inkrementell endring i liten grad blitt forbundet med betydelig institusjonell diskontinuitet. Dette kan ha noe med tidsrammen for mange studier innen samfunnsvitenskapen å gjøre. Ettersom inkrementell endring er en lang prosess vil ikke endring registreres i studier med et kortere tidsperspektiv, som er karakteristisk for mye av litteraturen (Thelen og Mahoney 2010).

For kategorien *gradvis transformasjon* identifiserer Streeck og Thelen (2005) flere former for endring. En av disse formene er institusjonell lagdeling. Lagdeling vil si at en ved å legge til nye institusjonelle trekk, uten å ta vekk eksisterende trekk, endrer en institusjon (Streeck og Thelen 2005, Van Der Heijden 2011). På denne måten får en flere ”lag” med institusjonelle trekk som lever parallelt i den samme institusjonen. For Streeck og Thelen (2005) er lagdeling et resultat av aktive aktører som ønsker endringer: ”Layering involves active sponsorship of amendments, additions o revisions to an existing set of institutions” (Streeck og Thelen 2005:36). Videre er de opptatt av mulighetene for sameksistens mellom de nye og de gamle trekkene. Etter hvert kan det tenkes at de nye institusjonelle trekkene vil tiltrekke seg større oppslutning og flere aktører som støtter opp under de nye elementene. Dermed vil det gamle etter hvert kunne skyves ut fra institusjonens kjerne og erstattes av det nye.

Hvor Streeck og Thelen (2005) er opptatt av mulighetene for sameksistens er deres inspirasjonskilde for begrepet lagdeling, Schickler (2001), mer opptatt av uforenelige konflikter som kan oppstå i forbindelse med lagdeling. I følge Schickler (2001) vil en slik lagvis endringsprosess medbringe interessekonflikter og kompromissløsninger som ikke tjener noens interesser. Selv om hver enkelt endring er ment å tjene et spesifikt mål vil summen av endringer føre til ”...institutions that appear more haphazard than the product of some overarching master plan” (Schickler 2001:15). I følge Schickler (2001) kan slike mer eller mindre tilfeldig konstruerte institusjoner også være en konsekvens av stivhengighet. For å rette opp dysfunksjonelle trekk ved den opprinnelige institusjonen legges nye trekk til uten at de gamle, dysfunksjonelle trekkene tas bort (Schickler 2001:16).

Daugbjerg og Swinbank (2012) og Daugbjerg og Botterill (2012) diskuterer også interessekonflikt knyttet til lagdeling, og relaterer dette spesifikt til landbrukspolitik. De beskriver en moderne og mer kompleks landbrukspolitik der spørsmål knyttet til

produksjonsvolum og bondens inntekt ikke lenger er politikkenes eneste fokus. I en moderne og global verden påvirkes også nasjonal landbrukspolitik av forhold som matsikkerhet, miljøhensyn, genmodifisert mat, bioteknologi og klimapolitikk (Daugbjerg og Swinbank 2012:260). Daugbjerg og Swinbank (2012) argumenterer for at ved å inkludere flere spørsmål i landbrukspolitik åpner man også for flere ulike aktører og interesser. Dette gjør at moderne landbrukspolitik ikke lenger utformes utelukkende i de originale landbrukspolitiske institusjonene; institusjoner på tvers av sektorer inkluderes. Resultatet av dette blir det Daugbjerg og Swinbank (2012:260) kaller en inter-institusjonell politikktutforming. Med nye aktører trekkes også nye verdier inn i debatten rundt landbrukspolitik. Disse ulike verdiene må så balanseres for å få en enhetlig politikk. Verdibalansering har dermed blitt et sentralt trekk ved den moderne landbrukspolitikken.

Den moderne landbrukspolitikken Daugbjerg og Swinbank (2012) beskriver er en prosess av politisk lagdeling. Politikken endrer seg, ikke ved at man går bort fra gamle verdier, men ved at nye legges til. Nye aktører i landbrukssammenheng vil kunne ta opp nye problemstillinger uten å nødvendigvis utfordre de mer etablerte politikkelementene (Daugbjerg og Swinbank 2012:267). I Daugbjerg og Botterill (2012) fokuseres det likevel mer på interessekonflikt enn på sameksistens mellom verdier. I så måte forstås begrepet lagdeling her på samme måte som i Schickler (2001). Daugbjerg og Botterill (2012) hevder at lagdeling kun i det korte løp kan håndtere interessekonflikter mellom ulike sektorer i en inter-institusjonell politikktutforming. Lagdeling vil kunne ha en iboende spenning som raskt kan komme til overflaten igjen. Kun dersom en inter-institusjonell politikk domineres av en overordnet verdi vil en kunne forvente en stabil løsning på interessekonflikter (Daugbjerg og Swinbank 2012:268).

4. Metodisk tilnærming og datagrunnlag

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvordan jeg har undersøkt hvilke landbrukspolitiske målsetninger RÅK-ordningen ivaretar. I arbeidet med datainnsamling har jeg lagt vekt på å få innsikt i hvordan ulike aktører opplever at deres interesser er ivaretatt i dagens RÅK-ordning. Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming for å besvare problemstillingen min, og gjennomført intervjuer med personer som innehar kunnskap om RÅK-ordningen og forholder seg til den i sitt daglige arbeid.

4.1 Valg av metode

Forskningsdesignet i denne studien er valgt på bakgrunn av et ønske om kunnskap om hvordan en politisk ordning virker. Problemstillingen avgrenser studiet til undersøkelsen av RÅK-ordningen. For å svare på problemstillingen søker jeg dybdekunnskap om hvordan RÅK-ordningen forstås subjektivt og oppfatningsbasert av aktørene som berøres av ordningen. En kvalitativ tilnærming, hvor jeg kan avdekke både intenderte og eventuelle ikke-intenderte virkninger av RÅK-ordningen, er derfor mest hensiktsmessig.

Som nevnt i første kapittel er det meste av tidligere forskning på RÅK-ordningen kvantitativ. Dette er også et argument for å velge en kvalitativ tilnærming i denne oppgaven. Ved å se funnene i denne analysen i sammenheng med funn fra tidligere forskning, kan man få et mer fullstendig og nyansert inntrykk av hvordan RÅK-ordningen fungerer.

4.1.1 Kvalitetssikring

For at leseren skal kunne vurdere de metodiske valgene jeg har gjort er det viktig å diskutere studiens og datainnsamlingens kvalitet. For både kvalitativ og kvantitativ metode benyttes de tre kriteriene *reliabilitet*, *validitet* og *generaliserbarhet* som indikatorer på kvalitet i forskning (Tjora 2012:202, Thagaard 2013:193-194). Både begrepene reliabilitet og validitet er knyttet til en studies troverdighet. For at et forskningsprosjekt skal være troverdig må forskeren være åpen om hvordan datainnsamlingen har foregått og hvordan dataene er brukt og tolket.

Reliabilitet går på studiens pålitelighet, og forskerens evne til å være nøytral og objektiv. I den tradisjonelle positivistisk orienterte forskningen er det et mål at vitenskapelige funn skal være objektive, og uavhengige av sosiale relasjoner og prosesser (Thagaard 2013:45). Dette innebærer en forventning av repliserbarhet, altså at en annen forsker som bruker de samme metodene vil komme frem til de samme resultatene. I den mer fortolkende tradisjonen anerkjennes heller forskerens engasjement, bakgrunn og kunnskap som en ressurs

for forskningen (Tjora 2012:203). Det som forventes av forskeren er ikke nøytralitet, men en eksplisitt åpenhet om hvordan en som forsker har kunnet påvirke funn i egen forskning. I mitt tilfelle har jeg ikke fra før av hatt inngående kunnskap til RÅK-ordningen eller kjennskap til miljøet som arbeider med denne ordningen i hverdagen. Det er derfor lite sannsynlig at min bakgrunn eller bekjenskaper har farget funnene mine. Likevel kan det tenkes at en annen forsker med samme problemstilling og metodeverktøy hadde endt opp med en noe annerledes analyse. For å øke denne studiens reliabilitet vil jeg derfor gå nøye gjennom hvordan jeg har rekruttert informanter og hentet inn data.

At flere forskere deltar i et prosjekt kan i følge Thagaard (2013: 203) styrke reliabiliteten til studien. Min studie er gjennomgått av ansatte ved NILF, med inngående kunnskap om RÅK-ordningen. De har lest gjennom både de transkriberte intervjuene og den ferdige oppgaven. Dette har økt studiens reliabilitet fordi eventuelle feiltolkninger har kunnet bli fanget opp.

Validitet går på om resultatene av en studie egentlig representerer den virkeligheten den har studert. Dette knyttes til spørsmålet om svarene studien gir, faktisk er svar på de spørsmålene vi forsøker å stille? (Tjora 2012:206). Innen kvalitativ forskning testes dette gjerne i møte med annen forskning på samme område. At en studie er forankret i en forskningstradisjon, øker dens validitet (Tjora 2012:207). For å øke denne analysens validitet, har jeg i kapittel 1 gitt en kort oversikt over tidligere forskning av RÅK-ordningen og påvirkningen av internasjonale handelsavtaler på norsk landbrukspolitikk. I tillegg har jeg i min analyse benyttet meg av teoretiske perspektiver som er brukt i andre analyser av landbrukspolitikken, nemlig institusjonell teori (Farsund 2002, Veggeland 2000).

Hvorvidt en studie har relevans utover de enhetene som er inkludert i studien er et spørsmål om *generaliserbarhet*. I følge Yin (2009:15) bør kvalitativ forskning bestrebe en analytisk generaliserbarhet, til forskjell fra kvantitativ forskning som måler statistisk generaliserbarhet.. Analytisk generaliserbarhet har et mål om å bidra til å videreutvikle teori. I denne oppgaven testes teorien om at utvikling i norsk landbrukspolitikk følger en stiavhengighetsprosess, og om balanseringen av ulike verdier og interesser er karakteristisk for utformingen og forvaltningen av RÅK-ordningen.

4.2 Datagrunnlag og –innsamling

Datagrunnlaget i denne studien består hovedsakelig av intervjuer, men jeg har også brukt dokumentanalyse for å belyse problemstillingen min. Fordelen med å bruke flere metoder,

såkalt datatriangulering (Thagaard 2013:18), er at funnene vil være mer robuste om bruk av flere kilder fører til det samme resultatet. Informasjonen jeg har fått gjennom intervjuer av relevante aktører blir testet og bekreftet ved bruk av andre skriftlige kilder.

4.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse baserer seg på dokumenter som er skrevet for et annet formål enn det forskeren bruker dem til (Thagaard 2013:59). Studier kan være rene dokumentstudier, men som Tjora (2012:163) påpeker blir dokumentanalyse brukt i de fleste forskningsprosjekter som bakgrunnsdata eller tilleggsdata. Sistnevnte er også tilfelle for denne studien. Særlig har dokumentanalyse vært viktig i de tidligere fasene i prosjektet. Ved å lese tidligere forskning og rapporter om RÅK-ordningen har jeg fått et overblikk som har vært nyttig i arbeidet med å formulere en klar problemstilling. Dokumentanalyse har også vært nyttig i arbeidet med å innhente informanter og forberede intervjuguider.

Ved bruk av dokumentanalyse er det viktig å være bevisst på dokumentenes kontekst. Hvem dokumentene er skrevet av og for, og når de er skrevet, vil prege innholdet i de. I min analyse har jeg brukt rapporter fra Landbruksdirektoratet og NILF. I tillegg har jeg brukt juridiske dokumenter, som EØS-avtalens protokoll 3 og forskrifter for RÅK-ordningen. Disse kildene bidrar til faktakunnskap om RÅK-ordningen, men selv offentlige dokumenter, som rapporter fra Landbruksdirektoratet, kan inneholde en skjevhet. Som forsker er det min oppgave å hele tiden vurdere riktigheten i kildene jeg bruker og skaffe meg et helhetlig bilde, det vil si å ikke selektere bort viktige kilder.

4.2.2 Intervju

For å svare på problemstillingen min kreves det dybdekunnskap om hvilke aktører som påvirker og påvirkes av RÅK-ordningen, og hvordan de samme aktørene opplever at deres interesser er representert i den. Intervjuundersøkelser har som formål å tilegne seg dybdekunnskap om hvordan informantene opplever sin egen situasjon, og hvilke synspunkter og perspektiver de har på temaer som blir tatt opp under intervjuet (Thagaard 2013:95). Jeg har gjennomført semistrukturerte intervjuer, med forhåndsskrevne intervjuguider. Jeg har valgt denne fremgangsmåten ettersom det gir en god oversikt over hvilke temaer som skal tas opp under intervjuet, samtidig som det gir rom for fleksibilitet. Ved å ikke være for bundet til forhåndsbestemte spørsmål åpner man for at informanten kan ta opp temaer som ikke ble bestemt forut for intervjuet. Det sikrer også at forskeren kan komme med oppfølgingsspørsmål til det informanten forteller (Thagaard 2013:103). Nedenfor går jeg

gjennom hvordan jeg har valgt ut informanter, gjennomført intervjuene og bearbeidet dataene etter innsamling.

For å svare på spørsmålet om hvilke landbrukspolitiske målsetninger som er representert i RÅK-ordningen, har jeg under intervjuene forsøkt å identifisere ulike interesser knyttet til ordningen. Et utvalg bestående av ulike aktører har derfor vært viktig for analysen. For å identifisere ulike interesser er det viktig at ulike aktører er representert i utvalget. Videre er det viktig med en tilnærming som åpner for subjektive tolkninger av RÅK-ordningen og opplevelsen av den. Intervjuundersøkelser har som formål å tilegne seg dybdekunnskap om hvordan informantene opplever sin egen situasjon, og hvilke synspunkter og perspektiver de har på temaer som blir tatt opp under intervjuet (Thagaard 2013:95). For å kunne identifisere både intenderte og ikke-intenderte konsekvenser av RÅK-ordningen og protokoll 3 har jeg valgt å gjennomføre semistrukturerte intervjuer. Ved å ikke være for bundet til forhåndsskrevne spørsmål åpner jeg for at informantene kan komme med informasjon jeg ikke har forutsett. Semistrukturerte intervjuer gir god oversikt over hvilke temaer som skal tas opp under intervjuet, samtidig som det gir rom for en nødvendig fleksibilitet.

Utvalg

Informantene som har bidratt i dette prosjekt har blitt valgt ut på bakgrunn av sine faglige stillinger og kunnskap om RÅK-ordningen. Det er altså et strategisk utvalg (Thagaard 2013:60). Informantene er alle personer som jobber med RÅK-ordningen i hverdagen, enten som beslutningstaker, regelmottaker eller tredjepart (jfr. Figur 1).

Av beslutningstakere har jeg intervjuet Tjentland i Landbruksdirektoratet og Skjulestad i LMD. Grunnen til at jeg har inkludert intervjuer med både departement og direktorat i datagrunnlaget, er at direktoratet som håndhever RÅK-ordningen har kunnet bidra med detaljkunnskap om ordningen og aktørene som bruker den. Departementet bidro også med kunnskap om selve ordningen, men i tillegg fikk jeg i dette intervjuet informasjon om RÅK-ordningens plass i et bredere landbruks- og maktpolitisk perspektiv. Videre har jeg intervjuet personer fra to produsenter av RÅK-varer, Orkla og Tine. Orkla er den aktøren som får utbetalt mest tilskudd gjennom RÅK-ordningen og var et naturlig intervjuobjekt. Tine får per i dag ikke tilskudd gjennom RÅK-ordningen, men opplever sterkt konkurranse på markedet som følge av import gjennom EØS-avtalens protokoll 3. Videre er Tine markedsregulator for meieriråvarer og eies av bøndene. Tine kunne derfor bidra med informasjon om hvordan RÅK-ordningen oppleves av primærnæringen. Hvordan

primærnæringen opplever RÅK-ordningen har jeg også fått et innblikk i gjennom intervjuet med Lundstein i Norges bondelag. I tabellen under gis en oversikt over de alle informantene.

Tabell 3.1 Oversikt over informanter i oppgaven

Informant	Organisasjon
Eivind Skjulestad	Landbruks- og matdepartementet
Jens Tjentland	Landbruksdirektoratet
Nils Kristian Nersten	Orkla
Johnny Ødegård	Tine
Anne Thorine Lundstein	Norges bondelag

For å finne frem til informanter har jeg benyttet meg av snøballmetoden, det vil si å kontakte en eller flere personer med god kjennskap til det fenomenet en ønsker å studere og be om navn på andre som kan være relevante bidragsytere for undersøkelsen (Thagaard 2013:61). Jeg startet med å ta kontakt med NILF, for innspill til problemstilling. Ansatte i NILF har vært hjelpelige med å finne frem til riktig kontaktperson i de ulike virksomhetene.

Gjennomføring

Intervjuene ble gjennomført i perioden 11. november til 18. desember 2014. Alle intervjuene ble gjennomført på kontoret til den enkelte aktøren. Ved å oppsøke informantene ved deres arbeidsplass ønsket jeg å skape en naturlig og trygg atmosfære under intervjuene.

Forut for intervjuene utarbeidet jeg intervjuguider. I og med at mine informanter kommer i berøring med RÅK-ordningen på litt ulike måter og på ulikt detaljnivå, forberedte jeg ikke en felles intervjuguide, men tilpasset den til hver enkelt informant. For eksempel jobber Norges bondelag lite med RÅK-ordningen direkte, men har heller et mer overordnet fokus på hvordan denne ordningen spiller inn i en større landbrukspolitisk ramme. Landbruksdepartementet derimot er de som håndhever RÅK-ordningen og innehar derfor mer detaljkunnskap. De individuelle spørsmålene ble stilt for å få bedre innsikt i hvordan den aktuelle aktøren jobber med RÅK-ordningen. Likevel går mange av de samme spørsmålene igjen i samtlige intervjuguider og alle tema ble dekket i alle intervjuer. Dette var nødvendig for å kunne ha et sammenligningsgrunnlag mellom de ulike interessene.

Intervjuguide ble bygget opp etter Tjoras (2012) strukturelle inndeling, som starter med noen enkle oppvarmings spørsmål, deretter en hoveddel og til slutt en avslutningsdel. I mine intervjuer gikk oppvarmingsdelen på informantens stilling og arbeidsoppgaver, og tidligere arbeidserfaring med RÅK-ordningen og importvernet. Hoveddelen av intervjuet delte jeg opp tematisk under overskriftene:

- Hvordan RÅK-ordningen fungerer
- Tilskuddssatser
- Vareomfang i ordningen
- RÅK-ordningen sett i sammenheng med importvernet

Hvert av temaene hadde flere underspørsmål. Avslutningsvis stilte jeg noen spørsmål om informantens tanker om RÅK-ordningen i tiden fremover.

Alle intervjuene ble tatt på bånd i tillegg til at jeg gjorde egne notater under intervjuene. Samtlige informanter ble på forhånd spurt om dette var greit, og ingen hadde innvendinger mot bruk av båndopptaker. Ved å bruke båndopptaker kunne jeg under intervjuene vie min fulle oppmerksomhet til det informanten sa, istedenfor å måtte notere alt underveis. Dette skapte bedre flyt i intervjuet og gav meg bedre forutsetninger for å komme med relevante oppfølgingsspørsmål. Til tross for at bruk av båndopptaker gir muligheten til å bevare rådata til senere kan det også ha noen negative sider. Det kan oppleves som ubehagelig og begrensende for informanten, det fanger ikke opp ikke-verbale betraktninger, og arbeidet med transkribering kan være svært tidskrevende (O'Leary 2010:203). Selv om ingen av mine informanter hadde innvendinger mot bruk av båndopptaker, kan det tenkes at det opplevdes som begrensende eller ubehagelig under selve intervjuet. I slike tilfeller vil dette ofte kunne fanges opp i informantens kroppsspråk, for eksempel kan stadige blikk mot båndopptakeren være et tegn på urolighet. Dersom det kommer frem mer eller utfyllende informasjon etter at båndopptakeren er skrudd av, kan dette også være et tegn på at båndopptaker var et forstyrrende element (Ryen 2002:113). Det skjedde ikke i noen av mine intervjuer, og jeg plukket heller ikke opp kroppsspråk som kunne tyde på ubehag ved båndopptak.

Bearbeiding

Etter hvert intervju transkriberte jeg alt som ble sagt under intervjuene. Etter dette arbeidet satt jeg igjen med store mengder rådata, som jeg måtte redusere og kategorisere for å kunne bruke i en analyse. Kvalitativ analyse innebærer alltid reduisering av datamengden. Som Ryan

(2002:145) sier: Det letteste er å akkumulere data, det er verre å bli kvitt de. For å redusere og kategorisere mine rådata har jeg valgt en temasentrert tilnærming. Det vil si at jeg går i dybden for hvert tema, og studerer og sammenligner informasjon fra alle deltakerne i studien (Thagaard 2013:181). Etter å ha identifisert de viktigste temaene for analysen satte jeg informasjon og sitater inn i et matrise. Å lage en slik matrise innebærer å ta informasjon ut av sin opprinnelige sammenheng. Dette kan i sin tur føre til at man mister et mer helhetlig perspektiv og at sitater ved senere gjennomgang kan feiltolkes. For å kunne se hvilken sammenheng sitater er hentet fra, uten å måtte inkludere store mengder tekst i en matrisen, har jeg kombinert sitater med forklarende stikkord.

Selv om bearbeiding av data nødvendigvis innebærer datareduksjon og flere detaljer, er det viktig å ikke miste helhetsperspektiv fullstendig underveis. Det bør derfor fokuseres på ideer som representerer et overordnet perspektiv på datagrunnlaget (Thagaard 2013:172). Samtidig bør en også vie plass til interessante nyanser og enkelte enheter. Utfordringen som forsker er å finne en balanse mellom disse to hensynene. Ved å ta utgangspunkt i de overordnede temaene som la grunnlaget for matrisen forsøkte jeg å hele tiden ha helheten i bakhodet. I tillegg har jeg ved flere anledning gått tilbake til de transkriberte intervjuene for å hente inn nye ideer, og dobbeltsjekke sitater og egen tolkning underveis.

Jeg har valgt å ikke anonymisere informantene som har bidratt i prosjektet. Alle informanter er på forhånd blitt spurt om dette er greit, og alle sitater er godkjente av den enkelte. Sitater er skrevet med fullt navn og arbeidssted. Der jeg i teksten referer til ”Intervjuer 2014” henviser jeg til mer generell informasjon som ble gitt i flere av intervjuene.

5. Analyse

I dette kapittelet vil jeg presentere og analysere resultatene fra intervjuene. Data fra intervjuene er sortert under fire hovedtemaer: tollvernet for RÅK-varer, over- og underkompensasjon, endringer i ordningens omgivelser og handlingsrommet i regelverket. Deretter ser jeg mine funn i sammenheng med problemstillingen og de relaterte spørsmålene, og den teoretiske diskusjonen i kapittel 3.

5.1 Tollvernet for bearbeidede jordbruksvarer

For bearbeidede jordbruksvarer er det politisk bestemt at Norge skal ha lav tollbeskyttelse. RÅK-industrien skal være konkurranseutsatt: Industribeskyttelsen er tatt ut av tollbeskyttelsen, og grensevernet for RÅK-varer skal være begrenset til råvarekompensasjon. Til sammenligning har Norge et svært liberalt importvern på industrivarer, og et sterkt importvern for basisjordbruksvarer. For jordbruksråvarer liberaliseres handelen noe gjennom blant annet EØS-avtalen artikkel 19, men handelen begrenses ved bruk av tollfrie og tollreduerte kvoter. Det grensevernet man har bestemt at skal være gjeldene for RÅK-varer ligger altså et sted imellom grensevernet for industrivarer og basislandbruksvarer.

For en stor del av norsk næringsmiddelindustri er RÅK-ordningen avgjørende for å opprettholde produksjon i Norge. Uten å bli kompensert for høye råvarepriser ville ikke produksjon i Norge kunne hevde seg i konkurransen med utenlandsk produksjon av bearbeidede landbruksvarer.

”RÅK-ordningen bidrar til at det importvernet som er bestemt for disse varene i hovedsak fungerer etter hensikten. Hadde vi ikke hatt RÅK-ordningen så hadde det blitt større import. Da hadde vi produsert mer i utlandet og importert til Norge, istedenfor å produsere i Norge.”

Nils Kristian, Orkla.

Sammenlignet med mye annen norsk næringsmiddelindustri er Orkla i en særegen situasjon da dette er et internasjonalt selskap som har produksjonsanlegg i flere land. For den mer lokale næringsmiddelindustrien er det ikke nødvendigvis like aktuelt å flytte produksjonen utenlands er et like aktuelt alternativ. Felles for all norsk næringsmiddelindustri er uansett at den er konkurranseutsatt som følge av EØS-avtalens protokoll 3, og at den er avhengig av RÅK-ordningen for å drive i Norge i et like stort volum som i dag. Men selv om

næringsmiddelindustrien er avhengig av RÅK-ordningen, er det også negative sider ved å gjøre seg avhengig av statsstøtte. Næringen blir mer sårbar for politiske endringer. For store deler av industrien vil derfor lavere råvarepriser være å foretrekke:

”For oss hadde jo det beste vært om norske råvarekostnader hadde vært lavere, så det ikke hadde vært det samme behovet for tilskudd da (...). Vi blir mer utsatt for politiske endringer.”
Nils Kristian Nersten, Orkla.

Her er det igjen viktig å huske på at norsk næringsmiddelindustri består av vidt ulike bedrifter, hvor Orkla er en av de største aktørene. Deler av næringen er mindre bedrifter lokalisert i Distrikts-Norge. For denne delen av næringen vil lavere råvarekostnader i Norge kunne få like alvorlige konsekvenser som for jordbruket selv.

”Det er ikke så enkelt å si at næringsmiddelindustrien sånn helt unisont ønsker billigst mulig til enhver tid. For mye av den er lokalisert i områder der landbruket ville blitt lagt ned hvis du hadde hatt en annen landbrukspolitik” Anne Thorine Lundstein, Norges Bondelag.

Videre er noe av norsk næringsmiddelindustri eid av bønder gjennom samvirker, som Tine og Nortura. Per i dag produserer ikke Tine produkter som mottar RÅK-tilskudd, men mye av dere produktportefølje konkurrerer med importerte RÅK-produkter. Nortura mottar støtte gjennom prisnedskrivning for noen av sine produkter. For Nortura er sannsynligvis ikke lavere råvarepris et godt alternativ til RÅK-ordningen, da dette vil fjerne store deler av bøndene, og eierne av samvirket, sin inntekt.

Et annet alternativ til RÅK-ordningen slik den fungerer i dag er høyere tollsats ved import inn til Norge. Om tollsatsene hadde justert for en større andel av forskjellen i råvarepris hadde det ikke vært nødvendig med så store overføringer til industrien gjennom RÅK-ordningen. I utgangspunktet er dette fullt mulig å få til, da det står i avtaleteksten at en part kreve en gjennomgang av tollsatsene (EØS-avtalens protokoll 3 2014: art. 6.). Årsaken til at dette likevel ikke fremstår som et realistisk alternativ er at Norges forhandlingsmakt sammenlignet med EUs er begrenset. Ved å åpne forhandlinger om tollsatsene vil det være vanskelig å bevege satsene i ønsket retning, da EU har interesser av videre liberalisering av tollene på disse varene. Særlig Sverige har eksportinteresser på det norske markedet når det kommer til landbruksvarer (Karlsson og Loxbo 2011, NOU 2012).

5.1.1 Konsekvenser for primærnæringen

For basisjordbruksvarer har Norge et sterkt importvern. Primærnæringen er derfor i stor grad beskyttet mot internasjonal konkurranse, men denne næringen påvirkes likevel av det mer liberale tollvernet for RÅK-varer. Handelsavtaler som inneholder tollreduksjoner utfordrer ikke bare den næringen som produserer de varetypene tollreduksjonene gjelder for, de utfordrer hele verdikjeden denne næringen er en del av. EØS-avtalens protokoll 3 utfordrer derfor ikke kun norsk næringsmiddelindustri, den utfordrer også primærnæringen. Dette er fordi alle ledd i en verdikjede er mer eller mindre avhengig av hverandre. Samtlige av mine informanter beskriver forholdet mellom norsk næringsmiddelindustri og jordbruket som et gjensidig avhengighetsforhold (Intervjuer 2014): Norsk jordbruk er avhengig av en industri som avtar basisvarer, og industrien er avhengig av en stabil tilførsel av norsk jordbruksråvarer.

”Det er utenkelig med en norsk næringsmiddelindustri, landbasert da, uten et norsk jordbruk (...) Og det er jo like utenkelig med et norsk jordbruk uten en norsk næringsmiddelindustri. Dette henger veldig tett sammen.” (Johnny Ødegård, Tine).

Dette avhengighetsforholdet har også kommet tydeligere frem i media den siste tiden (DN 2013, Korsvold 2013). Både representanter fra næringsmiddelindustrien, som Åge Korsvold, tidligere konsernsjef i Orkla, og jordbruket, som leder i Norges bondelag, Nils T. Bjørke, har gått ut og sagt at de er avhengige av hverandre. Det har også vært mer fokus på at endringer i landbruket nødvendigvis medfører store endringer i industrien (Bondebladet 2013). Lundstein i Norge bondelag ser disse utspillene i media i sammenheng med stortingsvalget i 2013 og inntoget til en blåblå regjering, som har utfordret både næringsmiddelindustrien og jordbruket.

”Ny regjering har krevd at næringa står sammen (...) hvis du har en regjering som i utgangspunktet er mer vennlig orientert i forhold til vår næring så er det ikke det samme behovet for å søke sammen og vise det utad.” Anne Thorine Lundstein, Norges Bondelag.

For primærnæringen vil de negative konsekvensene av EØS-avtalens protokoll 3 være enten indirekte, ved at avtalen utfordrer næringsmiddelindustrien som jordbruket er avhengig av for avsetning av råvarer, eller direkte, ved at importerte RÅK-varer konkurrerer med norske basisvarer. De indirekte konsekvensene vil først merkes etter at økt import har påvirket

næringsmiddelindustrien. I det norsk næringsmiddelindustri mister markedsandel til fordel for import, avtar denne industrien også mindre norske råvarer. For store deler av norsk næringsmiddelindustri er alternativet til å drive i Norge utflagging, dersom presset fra økt import blir for stort. Dette gjelder særlig for internasjonale aktører som Orkla. Dersom denne delen av norsk industri forsvinner vil det få store ringvirkninger for blant annet jordbruket.

”Blir det ille nok for industrien så går det utover oss også. Vi er gjensidig avhengige av hverandre.” Anne Thorine Lundstein, Norges Bondelag.

Gjennom EØS-avtalens protokoll 3 og RÅK-ordningen er industribeskyttelsen tatt ut av tollbeskyttelsen for bearbejdede jordbruksvarer. Det vil si norsk næringsmiddelindustri konkurrerer med utenlandsk industri på alle ledd bortsett fra på råvareleddet. Norge har et generelt høyt kostnadsnivå, noe som påvirker konkurranseevnen til norsk industri, ikke bare når det gjelder råvarekostnad.

”Det er jo ikke bare råvarekostnad som betyr noe heller, vi er jo dyrere på en de andre ting også. Så det kan jo være det i tillegg.” Jens Tjentland, Landbruksdirektoratet.

Årsakene til at en bedrift ser seg nødt til å flagge ut kan derfor være mange, og det er vanskelig å se effekten av én faktor isolert sett. Men, i den grad råvarepris er en årsak til at norske bedrifter må legge ned eller flagge ut, skyldes det at ordningen ikke fungerer etter sin hensikt, da RÅK-ordningen skal sikre at nettoråvarekostnadene er like for industri i Norge og EU. I så fall betyr det enten at vareomfanget i RÅK-ordningen er for begrenset, eller at man underkompenserer de varegruppene som er inne i ordningen.

På mer direkte vis utsettes primærnæringen for konkurranse gjennom EØS-avtalens protokoll 3 ved at basisvarer konkurrerer med importerte RÅK-varer. I protokoll 3 er det definert hva som regnes som RÅK-varer og ikke, men i mange tilfeller kan det skillet være problematisk med tanke på konkurranseutsettelse. Yoghurt kan tjene som et eksempel. Yoghurt naturell er regnet som en basis landbruksvare. Dersom du tilsetter frukt eller sukker til yoghurten, regnes produktet som en bearbejdet jordbruksvare, og det kommer inn på det norske markedet til en lav ”RÅK-toll”. I 2010 var tollforskjellen mellom disse to produktvariantene på 60% (Mittenzwei og Svennerud 2010:18-19). I tollsammenheng er det derfor stor forskjell mellom de to. For forbrukeren derimot, er ikke forskjellen nødvendigvis så stor, og på det norske markedet konkurrerer yoghurt naturell med smaksatt, importert

yoghurt. I og med at yoghurt naturell ikke regnes som en RÅK-vare har man heller ikke krav på prisnedskrivningstilskudd. At det i noen tilfeller er så små forskjeller på hva som regnes som en RÅK-vare og ikke, gjør at produsenter av og til tilpasser produktene sine til regelverket (Intervjuer 2014), enten for å få utbetalt tilskudd, eller betale mindre toll ved import.

Både de indirekte og mer direkte konsekvensene EØS-avtalens protokoll 3 har for norsk jordbruk bidrar til at denne avtalen oppleves som et hull i importvernet:

”(...) for oss er protokoll 3 først og fremst et hull i tollvernet (...) som RÅK bidrar til å glatte litte grann over, men ikke tilstrekkelig.” Johnny Ødegaard, Tine.

”Den oppleves jo litt som et hull i importvernet. Både fordi den typen produkt ikke er beskyttet i sin helhet, kun råvare delen. I tillegg spises råvarebeskyttelsen opp” Anne Thorine Lundstein, Norges bondelag.

5.2 Over- og underkompensasjon

Bakgrunnen for RÅK-ordningen er at norsk næringsmiddelindustri skal være konkurranseutsatt på industrileddet, men bli kompensert for høye råvarepriser. For at ordningen skal virke etter sin hensikt er det viktig at en unngår feilkompensasjon. Feilkompensasjon kan gjennom denne ordningen skje på to måter: ved feilaktig beregning av faktisk forskjell i råvarepris mellom Norge og EU, eller ved mangelfullt vareomfang i ordningen. Å regne ut nøyaktig forskjell i råvarepris mellom Norge og EU er en vanskelig oppgave som kan føre til både over- og underkompensasjon. I den grad vareomfanget som omfattes av RÅK-ordningen medfører feilkompensasjon er dette hovedsakelig underkompensasjon.

Når Landbruksdirektoratet foreslår satser for prisnedskrivning og eksportstøtte bruker de offisielle priser for å beregne forskjell i råvarepriser. Sannsynligvis avviker de offisielle prisene fra hva de ulike aktørene egentlig betaler for sine råvarer, fordi ulike aktører operer med ulike rabattordninger og felles reklamekampanjer.

”Så det er i utgangspunktet matematisk, men det er avveininger som må tas av de prisene Landbruksdirektoratet får inn. Det gjelder internasjonale priser også (...) ser en pris på børsen så er det ikke sikkert at eksempelvis Dr. Oetker har betalt det samme.” Eivind Skjulestad, Landbruks- og matdepartementet.

Det at prisene ikke er transparente kan derfor føre til at man utbetaler litt mer eller litt mindre enn det man egentlig skal. Alle mine informanter peker på denne usikkerheten rundt nøyaktige priser, men sier at det er en umulig oppgave å få dette helt nøyaktig. Målet må heller være at det jevner seg ut over tid, og at man unngår lengre perioder med feilkompensasjon (Intervjuer 2014).

Det samme gjelder dersom man ser at prisforskjellen endrer seg i løpet av året. I og med at satsene for prisnedskrivning og eksportstøtte i praksis settes for et år av gangen, kan en sats være riktig i begynnelsen av perioden, men ende opp med å gi feil kompensasjon mot slutten av perioden. Også her oppgir informantene at dette kan være en kilde til feilkompensasjon, men at dette også vil jevne seg ut over tid. Blant informantene er det noe usikkerhet om hvorvidt en hyppigere endring av satsene ville være å foretrekke. Tine og Orkla mener at det kunne sikret en riktigere kompensasjon, men peker på andre faktorer som er viktigere enn at satser gir en kompensasjon som er nøyaktig på krona. Orkla fortrekker stabilitet i satsene, fremfor en hyppigere justering og da en riktigere kompensasjon.

”Vi ønsker ikke at prisnedskrivingssatsene endres for ofte, for det er også med og endrer kalkylene som er lagt til grunn for våre avtaler med kjedene (...) Derfor har vi ofte sagt at vi synes det er greit å ta det en gang i året, selv om vi kanskje ser at det skulle vært justert litt oftere. Det gir litt mer forutsigbarhet.” Nils Kristian Nersten, Orkla.

Tine mener også man kan oppnå en riktigere kompensasjon ved å justere satsene oftere, men sier samtidig at dette ikke vil løst problemet med at det ikke bevilges nok penger til ordningen.

”Jeg tror det kunne vært bedre (...). Men det løser ikke grunnproblemet, at det bevilges for lite penger, så det viktigste er faktisk å få politisk vilje til å sette av nok ressurser.” Johnny Ødegård, Tine.

Ødegård sier videre at det er manglende politisk vilje til å både gi nok støtte til de produktene som er inne i ordningen, og til å fylle opp med de varene som er RÅK-varer, men som per i dag ikke mottar støtte.

I protokoll 3 er det definert hvilke råvarer en får prisnedskrivning og eksportstøtte for, og hvilke RÅK-varer som får tilskudd. For eksempel får pizza tilskudd, men kun for råvarene melk og kjøtt, og ikke for mel. Mel er en råvare som det ikke kompenseres for gjennom RÅK-

ordningen (Intervjuer 2014). Ut i fra avtalen med EU har man lov til å utbetale mer tilskudd enn det man gjør i dag, både for bruk av flere råvarer, og for produksjon av flere typer ferdigvarer (Intervjuer 2014). Underkompensasjon på bakgrunn av vareomfang er derfor en realitet.

”Hvis en vare ikke er prioritert så kan det være underkompensasjon (...) Det betyr noe om det er en landbrukspolitisk interessant vare i Norge. Klart at hvis en avtar mye melk og kjøtt, for eksempel en pizza, så er det en gunstig vare å prioritere fordi den avtar så mye eller så mange norske råvarer.” Jens Tjentland, Landbruksdirektoratet.

Tine får per i dag ikke råvarekompensasjon for noen av sine produkter, men opplever sterk importkonkurranse. Særlig har konkurransen på yoghurtmarkedet tilspisset seg det siste halve året. Johnny Ødegård i Tine sier situasjonen skyldes at tre norske aktører nå importerer yoghurt fremfor å produsere den i Norge. Dette er NorgesGruppen som importerer Eldorado-yoghurt, Synnøve Finden som over lengre tid har importert gresk yoghurt, og Q-meieriene som nylig flyttet sin produksjon av yoghurt til Sverige. Foreløpig har ikke Tine jobbet veldig mye for å få tilskudd gjennom RÅK-ordningen, selv om de kvalifiserer til det for noen av sine produkter. Fokuset har heller vært på å få fjernet diverse avgifter som gis gjennom andre ordninger, på blant annet yoghurt. Hvor konkurranseutsatte ulike varer er, er noe som tas med i beregningen når Landbruksdirektoratet bestemmer hvilke varer som skal inngå i ordningen.

”Vi mener jo at de varene som får tilskudd er de varene som er mest konkurranseutsatt. Det er en vurdering vi skal gjøre.” Jens Tjentland, Landbruksdirektoratet.

Dersom Tines produkter er mer konkurranseutsatt nå enn før vil dette sikkert fanges opp av Landbruksdirektoratet, men det kan ta tid før en får til å bedre situasjonen, enten ved å fjerne avgifter eller å gi råvarekompensasjon. Ødegård påpeker at en nasjonal aktør kan tape markedet til import på kort tid. kan det gå kort tid.

”Det er vel ikke sånn at de tar hele [markedet] på et år, men det vil bli etablert noen importstrømmer som er så tunge at du klarer ikke å få snudd dem.” Johnny Ødegård, Tine.

5.3 En ordning sensitiv for endringer

RÅK-ordningen er sensitiv for endringer hjemme i Norge, i EU og på verdensmarkedet. Internt påvirkes ordningen av de politiske rammene rundt den, som forhandlinger i jordbruksavtalen, beregning av råvarepriser og politisk vilje til å kompensere RÅK-industrien. Videre påvirkes RÅK-ordningen av norske forbrukeres preferanser. Eksternt påvirkes RÅK-ordningen av EUs landbrukspolitikk, da denne i stor grad bestemmer råvareprisene på EU sitt marked og dermed avgjør behovet for råvarepriskompensasjon til norsk næringsmiddelindustri. I tillegg påvirkes ordningen av andre forhold som har betydning for råvareprisene i EU.

5.3.1 Nasjonale politiske rammer

Tilskuddene som gis til industrien gjennom RÅK-ordningen er finansiert gjennom en budsjettpost i jordbruksavtalen. Dette betyr at den summen som hvert år settes av til RÅK-industrien kan være gjenstand for forhandlinger, selv om mine informanter informerer om at det sjeldent er mye diskusjon rundt selve beløpet. Landbruksdirektoratet foreslår et beløp på bakgrunn av forventet prisutvikling det kommende året. Både det at beløpet kan bli en forhandlingssak, og at det settes ut i fra forventet tilskuddsbehov i forkant av perioden kan føre til usikkerhet for RÅK-ordningen. Selv om det hittil ikke har vært mye diskusjon rundt beløpet i jordbruksforhandlingene er det ingen garanti for at det ikke vil bli det i fremtiden. Prisutviklingen de siste årene har ført til behovet for at råvarekompensasjon har blitt større:

”Når vi har ulik råvareprisutvikling, der Norge øker mye mer enn EU, så koster den ordningen her oss mer hvert år som går.” Anne Thorine Lundstein, Norges Bondlag.

Dersom denne utviklingen fortsetter kan det bli vanskeligere å godta så store overføringer fra jordbruksoppkjøret til industrien uten forhandlinger. Det kan også gjøre at ordningen blir utfordret mer fra politisk hold. Den nye regjeringen med statsråd Sylvi Listhaug har satt spørsmålsteget ved at så store beløp overføres til næringsmiddelindustribedrifter som går med overskudd, og varslet i 2013 en gjennomgang av RÅK-ordningen (Aarre 2013). Ordningen forsvarer likevel av både industrien selv (Korsvold 2013) og representanter for norsk landbruk:

”Det er krevende (...) at det blir dyrere og dyrere. Men samtidig, det tidspunktet du aksepter at det ikke blir gitt kompensasjon, da begynner du å akseptere enten veldig drastiske endringer

i norsk landbruk og i infrastrukturen i hele verdikjeden, eller i ytterst konsekvens at du akseptere at man gir opp.” Anne Thorine Lundstein, Norges Bondelag.

Videre kan prisene endre seg såpass mye i løpet av et år at summen som blir satt av i jordbruksavtalen viser seg å ikke være tilstrekkelig for å sikre reell råvarekompensasjon. Dette skjedde i løpet av høsten 2014:

”I år har vi problemer med at selve rammen på hvor mye penger vi kan bruke...Når vi har den faste rammen så er det jo litt vanskelig å gå over den.” Eivind Skjulestad, Landbruks- og matdepartementet.

I et slik situasjon blir det et spørsmål om hvordan en kan løse dette uten å vike fra prinsippet om råvarekompensasjon. Skjulestad fra Landbruks- og matdepartementet gir uttrykk for at det er vanskelig, men at dette gjøres i samråd med næringen:

”Skal vi ta ut noen varer fra vareomfanget? Det liker jo ikke næringa heller. Så da blir de værende, så må man prøve å finne satser som er rimelige. Selv om prinsippet er at man skal ha råvarekompensasjon” Eivind Skjulestad, Landbruks- og matdepartementet.

Sitatet ovenfor viser at det i denne situasjonen, ikke var mulig å unngå underkompensasjon. Selve måten ordningen er bygget opp og finansiert på åpner for situasjoner med hvor norske produsenter ikke bli kompensert etter gjeldene regelverk.

Fra industriens side kan det at man ikke har satt av nok penger, tolkes som et nytt politisk signal, at man forsøker å stramme inn på utbetalingene av tilskudd. Dette ble det spekulert i under intervjuene:

”(...) det blir bevilget penger, men i enkelte tilfeller ikke nok. Spørsmålet er om forutsetningene som er lagt til grunn for beregningen er feil eller er det mer bevisst for å redusere kompensasjonen til industrien. Jeg velger å tro det første (...) Jeg håper i hvert fall det. At man ikke skal begynne å lage et politisk spill ut av det, fordi da mister vi forutsigbarheten.” Nils Kristian Nersten, Orkla.

5.3.2 Kampen om forbrukerne

Et annen nasjonalt moment som har betydning for RÅK-ordningen er hva norske forbrukere velger av varer, om de foretrekker norskproduserte varer, varer de kjenner igjen fra

utenlandsreiser, råvarer eller bearbeidede varer og ferdigmat. Dersom norske forbrukere foretrekker varer det er tilnærmet frihandel på, øker dette konkurransen på det norske markedet. Johnny Ødegård i Tine sier de observerer et skift i det norske markedet, hvor bearbeidede landbruksvarer tar markedsandel fra basislandbruksvarer.

”Det vi ser er at forbruket endrer seg fra basisvarer til bearbeidede varer. Vi har et veldig sterkt importvern på basisvarer, og vi har et svakt importvern på disse protokoll 3 varene. Også dreier forbruket seg over på produktgruppene hvor vi har et svakt importvern.” Johnny Ødegård, Tine.

Dette er først og fremst utfordrende for det norske jordbruket, som mister markedsandel til både nasjonal og internasjonal næringsmiddelindustri. Men det gjør også at Norge får et svakere importvern totalt sett, fordi det vil produseres mindre råvarer nasjonalt, og det vil importeres mer RÅK-varer.

5.3.3 Råvarepriser i EU

Gjennom flere reformer av EUs felles landbrukspolitikk (CAP) har EU redusert prisen på mange av sine råvarer tilnærmet nivået på verdensmarkedet (Mittenzwei og Helgesen 2014:11). Siden tollsatsene ikke kan justeres uten forhandling med EU, har konsekvensen av EUs prisutvikling blitt mye større utbetalinger av prisnedskrivningstilskudd og eksportstøtte. RÅK-ordningen koster derfor mye mer over jordbruksavtalen enn tidligere. Utviklingen i EUs råvarepriser gjør også at norsk næringsmiddelindustri blir mer avhengige av tilskudd for å være konkurransedyktige. Som Nersten i Orkla sier: Vi har blitt mer politiske. At EU har senket sine råvareprisene til tilnærmet verdensmarkedsnivå gjør at EU-priser i mye større grad følger prissvingninger på det internasjonale markedet (Mittenzwei og Helgesen 2014:11). Dette skaper mindre forutsigbarhet for norsk næringsmiddelindustri, da de norske tilskuddssatsene skal følge prisutviklingen i EU.

Også andre ting enn selve landbrukspolitikken EU fører kan få betydning for råvareprisene på markedet i EU. Produksjonsnivået i EU og handelen med andre land har også innvirkning på råvareprisene, og derfor også på RÅK-ordningen hjemme i Norge. I høst har prisene på meieriråvarer i EU vært på et unormalt lavt nivå. Dette skyldes blant annet EUs boikott av Russland (Intervjuer 2014). Lave priser for meieriråvarer har utløst et større behov for råvarekompensasjon i Norge, noe som har vært utfordrende med tanke på budsjettbevilgningen.

Prisnedskrivingsatser for meieriråvarer

I løpet av høsten 2014 økte gapet mellom norsk pris og verdensmarkedspris for flere råvarer, og særlig for meieriråvarer. Frem til 2014 har verdensmarkedsprisen på meieriråvarer steget jevnt. Denne prisøkningen nådde toppen i løpet av første kvartal av 2014 (Landbruksdirektoratet 2014a). I løpet av sommeren og høsten sank prisene kraftig på meieriråvarer, og spesielt på skummetmelkpulver. Det var flere grunner til denne prisnedgangen. For det første ble det i månedene før prisnedgangen produsert mer meieriråvarer sammenlignet med tidligere år. Gode værforhold og en fortsatt høy meieripris frem til juli gjorde det attraktivt for melkebønder i EU å holde produksjonen oppe (Landbruksdirektoratet 2014c). Også økt produksjon fra New Zealand, som er en viktig leverandør av meieriråvarer på verdensmarkedet, i samme periode bidro til at den totale mengden på markedet økte (Landbruksdirektoratet 2014b). For det andre var det mindre etterspørsel på markedet utover høsten. Kina importerte mindre enn tidligere, og i forbindelse med Ukraina-krisen ble det i EU innført eksportforbud til Russland. Dette bidro til at mengden meieriråvarer på markedet økte drastisk, noe som igjen presset prisene ned. Når prisen på meieriråvarer synker i EU kreves det høyere tilskuddssatser i RÅK-ordningen hjemme i Norge for å kompensere norsk RÅK-industri.

Det ble ikke endret på tilskuddssatsene for meieriråvarer før den ordinære høringsrunden i november-desember 2014. De nye tilskuddssatsene som trådte i kraft 01.01.2015 ble satt opp sammenlignet med satsene for 2014 (LMD 2014). Satsene ble også satt noe opp sammenlignet med det opprinnelige forslaget fra LMD som følge av en høringsrunde og endring i den norske kronekursen. I høringsrunden hadde både Norges bondelag, Tine og Orkla innspill om at verdensmarkedsprisen på meieriråvarer som var lagt til grunn for LMD sine beregninger var for høye, og ikke gjenspeilet dagens situasjon i markedet (LMD 2014). Også i intervjuene gav informantene fra Tine og Orkla uttrykk for bekymring for situasjonen dersom tilskuddssatsene for disse råvarene ikke ble tilstrekkelig hevet (Intervjuer 2014). Departementet på sin side viste til at beregningen av satser hadde blitt gjort på ordinært vis, og at bruk av dagens råvarepriser ikke nødvendigvis ville føre til en riktigere kompensasjon for 2015 (LMD 2014). I tillegg til den ekstraordinære situasjonen for meieriråvarer på EUs marked hadde kronekursen i samme periode svekket seg betydelig sammenlignet med euroen. En svekket kronekurs gjør at det blir dyrere å importere varer til det norske markedet (Landbruksdirektoratet 2014c). Kronekursen påvirker dermed den totale kostnaden ved å produsere varer i utlandet og importere de til Norge. Dette gjorde det vanskeligere å fastsette tilskuddssatser for 2015.

”Nå er det litt spesielt, særlig med Russland som har hatt importblokkade for eksempel. Så da har jo prisene særlig i EU gått ned, fordi Russland ikke kjøper varer lengre. Også har oljeprisen gått veldig ned, den norske krona har svekket seg veldig. Så det er en del sånne variabler som har variert mer enn vanlig.” Eivind Skjulestad, Landbruks- og matdepartementet.

Da man fastsatte satsene visste man ikke hvordan kronekursen eller situasjonen med Russland ville utvikle seg. Derfor viser departementet i brev om endelig fastsettelse av tilskuddssatser til muligheten for å endre satsene i løpet av året (LMD 2014)

5.4 Tilsynelatende administrativ, men med et visst handlingsrom

Ved første øyekast kan RÅK-ordningen virke som en administrativ ordning, hvor en kun forholder seg til gjeldene forskrift og betaler ut råvarekompensasjon etter matematiske beregninger. Mine informanter gir likevel uttrykk for at ordningen er mer kompleks enn som så, og at man har et visst handlingsrom.

”Det er en ordning som tilsynelatende er rent administrativ. Men den er jo ikke det.” Anne Thorine Lundstein, Norges bondelag.

Lundstein sikter her til hvordan man beregner både bevilgningen og tilskuddssatsene, som er avhengig av både norsk og internasjonal prisutvikling. I og med at det er så mye usikkerhet rundt hva som er de riktige prisene, og fordi det ikke er noen fasit, kan man også i prinsippet finne den prisen man ønsker.

I tillegg har man et handlingsrom med tanke på hvilke varer en velger å kompensere, både når det gjelder hvilke råvarer en får kompensasjon for å bruke i ferdigvarer, og hvilke ferdigvarer en får tilskudd for å produsere. Hvilke ferdigvarer Landbruksdirektoratet velger å kompensere bestemmes ut i fra tollsatsen, grad av konkurranseeksponering og hvor vidt en vare avtar mye norske råvarer, altså om det er en landbrukspolitisk interessant vare (Intervjuer 2014).

I og med at landbruksdirektoratet forvalter flere landbrukspolitiske ordninger har de mulighet til å oppnå målsetninger på tvers av ordninger. Dette er avrensordningen for potet et godt eksempel på. Eksempelet viser også at det eksisterer et visst handlingsrom, og ikke minst en vilje til å finne smarte løsninger på utilsiktede konsekvenser av regelverket.

5.4.1 Avrensordningen for potet

Forut for jordbruksforhandlingene i 2010 opplevde norske produsenter av potetstivelse sterk konkurranse fra det importerte produktet Tapioka (Prop. 126 S (2010-2011)). Tapioka er et stivelsesprodukt som fungerer som et substitutt for potetstivelse. Dette er en RÅK-vare og kommer derfor inn på det norske markedet til svært lav toll. Potetstivelse er ikke et RÅK-produkt og produsenten får derfor ikke prisnedskrivning ved produksjon av dette produktet. For å gjøre norsk potetstivelse mer konkurransedyktig mot import gjennom EØS-avtalens protokoll 3, ble potetstivelse fra 01.01.2011 inkludert i Avrensordningen for potet, og gitt prisnedskrivningstilskudd gjennom denne ordningen (LMD 2010:23). Avrensordningen er en ordning som skal sikre avsetning av potet som blir frasortert i forbindelse med potetproduksjon, -omsetning og –foredling. I og med at det ikke var politisk vilje til å bruke mer penger på tilskudd til potetindustrien, kuttet man noe i prisnedskrivningen og eksportstøtte gjennom RÅK-ordningen som ble gitt for produksjon av glykose, samtidig som man ga tilskudd til produksjon av potetstivelse (Intervjuer 2014).

5.5 Drøfting av funn

I denne delen vil jeg diskutere oppgavens problemstilling, og de tilhørende spørsmålene skrevet i introduksjonen i lys av analysen av datamaterialet gjennomgått ovenfor. Jeg vil også bruke funnene mine til å si noe om de teoretiske perspektivene.

5.5.1 Landbruk over hele landet og en konkurransedyktig verdikjede for mat

Svaret på om RÅK-ordningen bidrar til å sikre målsetningen jordbruk over hele landet er direkte avhengig av RÅK-ordningens evne til å ivareta målsetningen om en konkurransedyktig næringsmiddelindustri. På grunn av det gjensidige avhengighetsforholdet mellom jordbruket og industrien får økt konkurranse og tap av markedsandeler for norske RÅK-industri, også konsekvenser for jordbruket. Det er fordi en industri av mindre størrelse avtar mindre råvarer. Derfor blir det mer relevante spørsmålet om RÅK-ordningen klarer å ivareta den andre målsetningen som diskuteres i denne oppgaven, en konkurransedyktig verdikjede for mat.

Dersom RÅK-ordningen blir forvaltet etter gjeldene regelverk bidrar den til å sikre en konkurransedyktig næringsmiddelindustri. Under intervjuene ble underkompensasjon diskutert. Her er det viktig å skille mellom underkompensasjon som følge av bruk av feil prisgrunnlag. Ettersom priser på verken EUs marked eller hjemmemarkedet er transparente, vil under- og overkompensasjon til en viss grad være realiteten. Dette oppfattes ikke som

problematisk for noen av informantene da dette vil jevne seg ut over tid. Det som imidlertid er problematisk er underkompensasjon som følge av manglende politisk vilje til å gi råvarekompensasjon. Under intervjuer med næringen ble det i forbindelse på mangelfull bevilgning, diskutert hvorvidt man kunne oppfattes et nytt politisk signal om at det ikke lenger er politisk vilje til å kompensere etter gjeldene regelverk. Hvorvidt dette faktisk stemmer, eller om mangelen på budsjettmidler var et resultat av et matematisk regnefeil, er vanskelig å si noe om uten å følge utviklingen i tilskuddssatser og vareomfanget i ordningen i tiden fremover. Det man derimot kan si med nokså stor sikkerhet er at dersom det er et bevisst politisk grep å begrense utbetalingen av tilskudd, vil det være lettere å komme unna med det ved å begrense vareomfanget i ordningen. Blant informantene er det enighet om at det viktigste er å kompensere varene i ordningen fullt ut, fremfor å fylle opp med alle varegruppene som i følge protokoll 3 kvalifiserer for å få tilskudd. I tillegg bestemmes allerede hvilke varer som får tilskudd ut i fra grad av konkurranseeksponering. Da er det kanskje lettere å argumentere for at en vare ikke er nok konkurranseutsatt, enn å argumentere for lave tilskuddssatser for en råvare.

Konkurransedyktig på hjemmemarkedet eller på verdensmarkedet?

I Meld. St. 9 (2011-2012) er konkurransedyktighet for næringsmiddelindustrien en målsetning, men her neves ikke konkurransedyktighet på verdensmarkedet, som er en av de tre målene for RÅK-ordningen. Det er et vesentlig mer ambisiøst mål å være konkurransedyktig på verdensmarkedet enn det er å være konkurransedyktig på hjemmemarkedet. Om mulighetene for eksport sier mine informanter at RÅK-ordningen jo tilrettelegger for eksport gjennom eksportstøtte, men at utemarkedet likevel er et tøft marked å komme inn på (Intervjuer 2014). Dette har nok sammenheng med at norske RÅK-produsenter har høyere kostnader enn sine konkurrenter på stort sett alle ledd, ikke bare på råvareleddet. Videre mister norske RÅK-produsentene mange av de fordelene de har på det norske markedet, nemlig nærhet og kjennskap til de andre i verdikjeden, som leverandører, grossister og forbrukere.

Siden det er en vesentlig forskjell på å være konkurransedyktig på hjemmemarkedet og på verdensmarkedet vil jeg si at målsetningen for landbruks- og matpolitikken om konkurransedyktighet diskutert i denne oppgaven, ikke sammenfaller med målsetningen i RÅK-ordningen om konkurransedyktighet på verdensmarkedet. Sistnevnte målsetning kan heller ikke sies å være oppfylt om man ser på handelsstatistikken. Norge er en klar

nettoimportør av RÅK-varer. I 2013 beløp eksportverdien seg på 1,7 mrd. kroner (Rålm 2014:51). Til sammenligning var importverdien på 11,7 mrd. kroner (Rålm 2014:51).

Motstridende interesser?

Selv om mine informantene beskriver forholdt mellom norsk næringsmiddelindustri og jordbruket som et gjensidig avhengighetsforhold, har de to næringene enkelte naturlig motstridende interesser. Av disse først og fremst interessene knyttet til råvarepriser. Det kan diskuteres hvorvidt dette utgjør en interessekonflikt, men næringsmiddelindustrien og jordbruket har i det minste motstridende interesser på dette området. Ved at råvarer genererer inntekt på det ene leddet i verdikjeden, og er en utgift i neste ledd, har jordbruket og næringsmiddelindustriene ulike preferanser når det kommer til prisnivået på norske råvarer. Når denne motsetningen likevel blir så lite fremtredende i intervjuer med begge parter, kan det tyde på at RÅK-ordningen og landbrukspolitikken for øvrig balanserer disse to hensynene på en tilfredsstillende måte. Grunnlaget for interessekonflikt overskygges dermed av det de to næringene har til felles, at de begge skal være konkurransedyktige. Uten en konkurransedyktig industri, blir det vanskeligere for jordbruket å være konkurransedyktig, og visa versa.

Min analyse peker i retning av at RÅK-ordningen er internt svært preget av enighet og forståelse for de andre partenes preferanser. I det en interessekonflikt kan skimtes i datagrunnlaget er det heller en interessekonflikt mellom de som berøres av RÅK-ordningen, og tredjeparter eller utenforstående. Den nåværende regjeringen kan være en slik tredjepart. Som vi har sett har både næringsmiddelindustrien og jordbruket blitt utfordret av den nye statsråden. Om diskusjonen so har gått i media mellom Listhaug på den ene siden og Orkla og Norges bondelag på den andre, vil videreutvikles til politiske endringer er enda ikke godt i si. Dersom de mulige signalene om nye politiske signaler diskutert ovenfor stemmer derimot, er det et tydelig tegn på en slik interessekonflikt.

5.5.2 Stabilitet på tross av et ytre press

Forutsetningene for internasjonal handel med landbruksprodukter er komplekse og i kontinuerlig forandring . Dette gjør at RÅK- ordningen også må være dynamisk fortsette å virke treffsikkert og nå de målene den skal. Både endringer internt i Norge og endringer internasjonalt kan få konsekvenser for RÅK-ordningen. Nasjonalt påvirkes ordningen stort sett av produktutvikling og endringer i forbrukerpreferanser. Produktutvikling kan påvirke

omfanget av RÅK-ordningen, ved at nye varer som kvalifiserer for tilskudd kommer på markedet. Tjentland fra Landbruksdirektoratet sier likevel at det er snakk om svært få slike tilfeller i året. Når det gjelder endringen i konsum fra basisjordbruksvarer til bearbeidede jordbruksvarer, får dette konsekvenser for RÅK-ordningen ved at konkurranseevnen til jordbruket svekkes. Et svekkes jordbruk betyr i ytterst konsekvens også en svekket næringsmiddelindustri. Begge deler vil undergrave både de landbruks- og matpolitiske målsetningene diskutert i denne oppgaven, og målsetningene i RÅK-ordningen. Det innebærer også at Norge får et totalt sett svakere importvern, ettersom konsumet av de matvarene vi har et sterkt importvern på går ned, mens konsumet av varene vi har et svakere importvern på øker. Denne utfordringen er det vanskelig for RÅK-ordningen å håndtere. Det som likevel er tydelig er at utviklingen øker behovet for en konkurransedyktig næringsmiddelindustri og råvarekompensasjon.

Internasjonalt påvirkes RÅK-ordningen stort sett av prisutviklingen på verdensmarkedet da det er dette som avgjør behovet for råvarekompensasjon. . Denne utviklingen er RÅK-ordningen lovpålagt å tilpasse seg etter. Det er likevel viktig å påpeke at utviklingen av prisgapet mellom norsk råvarepris og europeisk råvarepris gjør ordningen mer kostbar, og utfordrende å opprettholde politisk.

I tillegg utfordres RÅK-ordningen av EU som ønsker å liberalisere handelen ytterligere. Mens Norge stort sett ha defensive interesser knyttet til EØS-avtalens protokoll 3, har EU offensive interesser og ønsker å bedre til markedsadgang til Norge for RÅK-varene. Til nå har ikke dette presset fra EU ført til en nye avtale, annet enn i 2004, men forhandlinger kan likevel blir tatt opp igjen.

Selv om RÅK-ordningen til en viss grad tilpasser seg endringer i omgivelsene vil jeg likevel argumentere for at det er en stabil politisk ordning. Tilskuddssatsene endres, og vareomfanget som mottar støtte endres noe, men innholdet, målsetningene og virkemidlene forblir uendret. Det samme gjelder for aktørene som berøres av ordningen. Organisasjonene som kommer med innspill til både satser og bevilgning, og aktørene som mottar tilskudd er stort sett de samme, også sett over flere år. Det samme gjelder for aktørene som berøres av ordningen. Det er de samme organisasjonene som kommer med innspill til både satser og bevilgning, og det er stort sett de samme aktørene som mottar tilskudd fra hvert år.

5.5.3 Diskusjon av teori

I analysen har vi sett at RÅK-ordningen har vært robust mot endringer, til tross for påvirkning fra ytre faktorer, som internasjonalt press mot mer frihandel, har vært robust mot endring. Samtidig har vi sett at det blir mer kostbart og mer krevende å opprettholde ordningen. Dette er stort sett på grunn av ulik prisutvikling i Norge og i EU, og ikke endringer i ordningen som sådan. At ordningen blir vanskeligere å opprettholde kan belyses ut i fra et stivhengighets perspektiv. Ved at Norge har inngått avtalen i protokoll 3 har man også bundet seg til å gi import fra EU lav toll, og til å diskutere avtalen med EU hvert år. Videre har Norge gjennom landbruksavtalen i WTO bundet seg til et importvern med faste tollsats. Det er dette importvernet som gjør at tollsatsene for RÅK-varer er fastsatt til det som var forskjell i råvarepris i 1994. Disse internasjonale handelsavtalene begrenser det handlingsrommet Norge har i dag når det gjelder handlene med EU med bearbejdede jordbruksvarer.

Siden RÅK-ordningen trådte i kraft i 2002, har landbrukspolitikken tatt inn nye hensyn og man har åpnet for flere interesser og dermed flere aktører. Blant annet har hensyn som matsikkerhet, bærekraftig landbruk, konkurransedyktighet og forbrukerinteresser fått større oppmerksomhet. I tillegg er også frihandelsperspektivet i større grad tilstede i den landbrukspolitiske diskusjonen enn tidligere. Utformingen av landbrukspolitikken har blitt mer inter-institusjonell. Dette vil som Daugbjerg og Swinbank (2012) argumentere for, kunne forrykke balansen i en politisk ordning. Min analyse viser imidlertid at RÅK-ordningen har holdt seg stabil og ikke blitt mye endret siden den kom på plass. Man har oppdatert varelister og tollsats, men selve ordningen er fast. Dette svekker Daugbjerg og Swinbanks (2012) funn. I tillegg er aktørene som deltar i diskusjonen om ordningen stort sett det samme. En mulig forklaring kan være at det er få, konstante aktører som er en del av ordningen. Aktørene er videre samstemte om ordningens betydning og utvikling. Selv om tredjeparter og samfunnet presser ordningen med sine egne interesser, har de sentrale aktørene fortsatt like interesser og ordningen vil derfor bestå. Landbruksorganisasjonene har en tydelig stemme i utformingen av RÅK-ordningen og deltar i høringsrunder og forhandlinger om ordningens bevilgning. Denne observasjonen stemmer godt overens med hva Farsund (2004) finner, nemlig at norsk landbrukspolitikk er sterkt preget av korporatisme.

6. Konklusjon

I denne analysen har vi sett at RÅK-ordningen har som målsetning å bidra til at overordnede landbruks- og matpolitiske målsetninger kan nås. Disse overordnede målsetningene er økt konkurransekraft i verdikjeden for mat, og landbruk over hele landet. Ved å sikre at norsk RÅK-industri ikke har noen råvareulempe sammenlignet med utenlandsk industri, sikrer RÅK-ordningen at norsk næringsmiddelindustri, og derfor deler av verdikjeden for mat, er konkurransedyktig. Ved å sikre at RÅK-industrien avtar norske råvarer, er den også med på å opprettholde norsk jordbruksproduksjon, og dermed målsetningen om landbruk over hele landet.

Hvorvidt RÅK-ordningen ivaretar tar disse målsetningene på en god nok måte er et særlig relevant spørsmål da det i fjor var spekulasjoner i norsk RÅK-industri om hvorvidt det bevisst ikke ble kompensert tilstrekkelig og i følge gjeldene regelverk. Hvorvidt dette var tilfelle kan ikke denne oppgaven svare på, men det er interessant at man, ubevisst eller bevisst, endte opp med å ha bevilget nok penger til RÅK-ordningen. Om det ikke nødvendigvis ikke innebærer nye politiske signaler, viser det hvert fall at ordningen blir vanskeligere å forvalte, da den er mer sensitiv for internasjonal prisutvikling og blir dyrere for hvert år.

Videre har vi sett at RÅK-ordningen har holdt seg stabil, og ikke blitt påvirket av endringer i omgivelsene annet enn endring i tilskuddssatser og noe endring av vareomfanget i ordningen. Ordningen fremstår som et robust institusjonelt regime, som i liten grad er påvirket av interessekonflikt. Dette tross for at potensialet for motstridene interesser absolutt er til stede, gjennom ulike interesser når det gjelder råvarepriser blant jordbruket og industrien. Dette funnet viser at den inter-institusjonelle politikktutforming innen landbruket som Daugbjerg og Swinbank (2012) diskutere ikke har funnet sted internt i RÅK-ordningen. At Regjeringen utfordrer ordningen og varsler en gjennomgang av støtten som gis gjennom ordningen kan likevel være et tegn på at man beveger seg i retning av den type politikktutforming som Daugbjerg og Swinbank (2012) viser til.

Litteratur

- Bondebladet (2013). *Trenger stabil tilførsel av råvarer*. Hentet 24.01.2015 fra <http://www.bondebladet.no/article/trenger-stabil-tilforsel-av-ravarer/>
- Borgen, S. O., M. Svennerud og M. Vegnes (2001). *Konkurranseskraft i norsk RÅK-industri*. Oslo, NILF. (Rapport 2001-4).
- Christie, H. (2005). *Eksportere fisk og beskytte jordbruk: Importvern for mat - 1814-WTO & EU*. Høvik: Kolofon Forlag.
- Collier, R. B. og D. Collier (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Daugbjerg, C. og L. C. Botterill (2012). "Ethical Food Standard Schemes and Global Trade: Paralleling the WTO?" *Policy and Society* 31(4): 307-317.
- Daugbjerg, C. og A. Swinbank (2012). "An Introduction to the 'New' Politics of Agriculture and Food." *Policy and Society* 31(4): 259-270.
- DN (2013). *Orkla vil ha norsk jordbruksvarer*. Hentet 24.01.2015 fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2013/11/23/orkla-vil-ha-norske-jordbruksvarer>.
- EØS-avtalen (1992). *EØS-avtalen - hoveddelen. Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. LOV-1992-11-27-109: Lovdata. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109#KAPITTEL_1.
- EØS-avtalens protokoll 3 (2014). *Protocol 3. Concerning products referred to in article 8(3)(B) of the agreement*. Hentet fra: <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol3.pdf>
- Farsund, A. A. (2004). *Stabilitet og endring i norsk landbrukspolitik: En studie av parlamentariske beslutninger og korporative forhandlinger*. Stavanger: Rogalandsforskning (RF-rapport 2004/072).
- Karlsson, A. og H. Loxbo (2011). *Norge - Stor marknad bakom tulltopparna*. Jönköping: Jordbruksverket. (Rapport 2011:10).
- Korsvold, Å. (2013). *Toll, utflagging og tapere*. Hentet 25.01. 2015 fra <http://www.orkla.no/Presserom/Nyheter/Toll-utflagging-og-tapere>.
- Kramer, H. (2006). *Matvarehandelen til debatt: forhandlingene om en protokoll 3 til EØS-avtalen*. Masteroppgave. Oslo: Universitet i Oslo.
- Krasner, S. D. (1988). "Sovereignty: An institutional Perspective." *Comparative Political Studies* 21: 66-94.
- Landbruksdirektoratet (2014a). *Markedssituasjonen i RÅK-industrien. Første kvartal 2014*. (Rapport nr.: 4/2014).

Landbruksdirektoratet (2014b). *Markedssituasjonen i RÅK-industrien. Andre kvartal 2014*. (Rapport nr.: 19/2014).

Landbruksdirektoratet (2014c). *Markedssituasjonen i RÅK-industrien. Tredje kvartal 2014*. (Rapport nr.: 22/2014).

Landbruksdirektoratet (2014d). *Markedsrapport 2013. Pris- og markedsvurderinger av sentrale norske landbruksvarer*. (Rapport nr.: 7/2014).

Levi, M. (1997). "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." I M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (red.), *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

LMD (2010). *Jordbruksavtale 2010-2011. Inngått mellom Staten og Norges Bondelag*. Hentet 10.01.2015 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/jordbruksavtale_2010_2011_160610.pdf.

LMD (2014). *Fastsettelse av endring i forskrift om råvareprisutjevning for bearbeidede jordbruksvarer for 2015*. Hentet 06.01.2015 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/93ee230c2d3f47779f8c2db24373313b/fastsettelse_endring_forskrift_om_raavarer_bearbeidede_jordbruksvarer_191214.pdf.

Meld. St. 9 (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.

Mittenzwei, K. og H. Helgesen (2014). *CAP 2013: Hva betyr det for norsk matsektor?* Oslo: NILF. (Notat 2014-11).

Mittenzwei, K. og M. Svennerud (2010). *Importvern for norsk jordbruk: Status og utvikling*. Oslo: NILF. (Notat 2010-12).

Naoi, M. og I. Kume (2011). "Explaining mass support for agricultural protectionism: Evidence from a survey experiment during the global recession." *International Organization* 65(04): 771-795.

NOU 2011:4 (2011). *Mat, makt og avmakt - omstyrkeforholdene i verdikjeden for mat*. Oslo: Departementenes servicesenter.

NOU 2012:2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter.

O'Leary, Z. (2010). *The essential guide to doing your research project*. London: Sage Publications.

Peters, B. G. (2012). *Institutional Theory in Political Science: the "New Institutionalism"*. 3. utg. London: Continuum.

Pierson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94(2): 251-267.

- Pierson, P. og T. Skocpol (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." I I. Katznelson and H. V. Milner (red.), *Political Science: the State of the Discipline*. New York: Norton.
- Prop. 126 S (2010-2011). *Jordbruksoppkjøret 2011 - endringer i statsbudsjettet for 2011 m.m.* Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rålm, P. C. (2014). *Mat og industri 2014. Status og utvikling i norsk matindustri*. Oslo: NILF.
- Schickler, E. (2001). *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Streeck, W. og K. A. Thelen (2005). "Institutional change in advanced political economies." I W. Streeck and K. A. Thelen (red.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørbye, S. E. (2012). *En samfunnsøkonomisk analyse av handel med bearbejdede landbruksvarer*. Masteroppgave. Oslo: Universitet i Oslo.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thelen, K. A. og J. Mahoney (2010). "A Theory of Gradual Institutional Change." I K. A. Thelen and J. Mahoney (red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Van Der Heijden, J. (2011). "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept." *Politics* 31(1): 9-18.
- Veggeland, F. (2000). *Landbruk, makt og internasjonalisering: politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976-1999*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. (Rapport 22)
- Veggeland, F. (2002). "Matpolitikkenes internasjonale rammebetingelser." I H. Rommetvedt (red.), *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. (2011). *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet*. Oslo: Europautredningen - Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU. (Rapport 9)
- Voss, T. R. (2001). "Institutions." I N. J. Smelser and P. B. Baltes (red.) *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Amsterdam: Elsevier. 7: 7561-7566.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Aarre, E. (2013). *Jo, støttenivået skal ned*. Hentet 02.02.2015 fra http://www.bt.no/nyheter/lokalt/--Jo_-stottenivaet-skal-ned-3013841.html?xtor=RSS-2

VEDLEGG 1. Intervjuguide

Intervjuguide Norges bondelag

Formålet med intervjuet er å få innsikt i hvordan RÅK-ordningen fungerer. I hvor stor grad ordningen påvirkes av politiske beslutninger, og eventuelle problemer med utformingen og forvaltningen av ordningen.

Kan du begynne med å fortelle litt om din bakgrunn

- Stilling, arbeidsoppgaver?
- Hvordan er arbeidet ditt relatert til RÅK-ordningen?
- Har du tidligere arbeidet med RÅK-ordningen, eller andre problemstillinger knyttet til importvernet?

RÅK-ordningen

- Hvor viktig er RÅK-ordningen for norsk jordbruk?
- Merker deres medlemmer at norsk næringsmiddelindustri stadig utsettes for større konkurranse? Avtar næringsmiddelindustrien mindre råvarer enn tidligere?
- Tilskuddet som gis gjennom RÅK-ordningen settes som et beløp i jordbruksforhandlingene. Er det forhandlinger rundt dette beløpet?

Tilskuddssatser

- Påvirkeres deres medlemmer av nivået på tilskuddssatser?
- Burde nivået vært høyere, eller burde tilskuddssatsene justeres oftere?
- Er det et tak for hvor høyt tilskuddssatsene kan bli før det ikke lengre er politisk vilje for å gi støtte? Eller før det ikke er vilje fra bøndernes side?

Innlemmelse av varer i ordningen

- Ønsker dere at flere produkttyper skal få støtte gjennom RÅK-ordningen?
- Har dere preferanser når det gjelder hvilke varer som det blir gitt tilskuddsstøtte for gjennom RÅK-ordningen?
- Har dere mulighet til å påvirke vareomfanget på noen måte?

RÅK-ordningen som en del av importvernet

- Hva vil du si er hensikten med RÅK-ordningen?
- På hvilken måte vil du si at RÅK-ordningen er en politisk ordning?
- Hvordan opplever du RÅK-ordningen i forhold til importvernet?
- Hvordan opplever du forholdet mellom norsk jordbruk og næringsmiddelindustri?

Fremover

- Kan du si noe om RÅK-ordningens betydning i tiden fremover?
- Finnes det noen alternativer til dagens RÅK-ordningen?
- Ser du for deg at RÅK-ordningen i tiden fremover vil klare å balansere hensynet til både et skjermet landbruk på den ene siden og økt handel og null industribeskyttelse på den andre siden?