



Geir Inge Orderud

Det multifunksjonelle landbruket

Begreper og begrunnelser

NOTAT
2002:112

Tittel: **Det multifunksjonelle landbruket**
Begreper og begrunnelser

Forfatter: Geir Inge Orderud

NIBR-notat: 2002:112

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-368-6

Prosjektnummer: O-1676
Prosjektnavn: Multifunksjonalitet i Landbruket

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Geir Inge Orderud

Referat: Notatet gjennomgår multifunksjonalitetsbegrepet i forhold til kriterier som indirekte effekter, ikke-omsettelighet og offentlige goder. Deretter settes fokus på den regionale dimensjonen, og dette diskuteres i lys av kriterier for rettferdighet og hvilken rolle landbruket i den sammenheng spiller. Notatet forsøker å vise hva det teoretiske grunnlaget betyr for resonnementer og de konklusjoner som trekkes

Sammendrag: Norsk

Emneord: Landbruk Landbruksøkonomi Bosetting Regional utvikling

Dato: April 2002

Antall sider: 58

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2002

Forord

Notatet er en del av prosjektet *Multifunksjonalitet i landbruket*. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, programmet *Marked og samfunn* under Bioproduksjon og foredling. NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) og NILF (Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning) samarbeider om gjennomføringen av prosjektet. Geir Inge Orderud, ved NIBR, er prosjektleder.

Prosjektet er tredelt, med et fokus på begrunnelser, mekanismer og virkemidler i tilknytning til det multifunksjonelle. Det er delen om begrunnelser som er temaet i foreliggende notat, og dette notatet er utarbeidet Geir Inge Orderud. Agnar Hegrenes ved NILF og Bjørn Moen ved NIBR takkes for kommentarer. I henhold til vanlige prosedyrer har undertegnede kommentert og godkjent hele notatet.

Oslo, april 2002.

Ove Langeland
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	2
Sammendrag	4
1 Innledning	7
2 Begrepet multifunksjonalitet og WTO-forhandlingene	10
3 Rettferdighet som premiss for å vurdere det multifunksjonelle	19
3.1 Om rettferdighet	20
3.1.1 Utilitarianismen (nytteteorien)	21
3.1.2 Rawls, kontrakt- og differensieringsteori	29
3.1.3 Et strukturelt utgangspunkt, med kopling til aktører	32
3.1.4 Geografisk moralteori og et realismeperspektiv	40
3.1.5 Nærmere om natur- og miljøaspektet	46
4 Oppsummering	52
Litteratur	57

Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Neoklassisk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk</i>	28
Tabell 3.2	<i>Rawlsiansk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk</i>	32
Tabell 3.3	<i>Marxistisk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk</i>	40
Tabell 3.4	<i>Geografisk moralteori basert på et realismeperspektiv; forutsetninger, bosetting og landbruk</i>	45
Tabell 3.5	<i>Naturøkologisk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk</i>	51
Tabell 4.1	<i>Bosetting og landbruk vurdert innenfor ulike teoriretninger</i>	54

Sammendrag

Geir Inge Orderud

Det multifunksjonelle landbruket

Begreper og begrunnelser

NIBR-notat 2002:112

Notatet er en del av prosjektet *Multifunksjonalitet i landbruket – begrunnelser, mekanismer og virkemidler*. Det er begrunnelsene som er tema i foreliggende arbeid. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd under programmet Marked og samfunn. I arbeidet med begrunnelser er det gjennomført en drøfting av begrepet multifunksjonalitet, og dette omfatter kulturlandskap, kulturarv, miljø, matvaresikkerhet, samt bosetting og utvikling i utkantområder. Vårt hovedfokus er bosetting og regional utvikling, og et første tema er å klarlegge i hvilken grad dette dreier seg om multifunksjonelle effekter av landbruket. En slik klarlegging gir ikke svar på om det er riktig å opprettholde bosetting i utkantstrøk og heller ikke om det er riktig å støtte landbruket for å oppnå de nevnte effektene. Derfor har det vært nødvendig å gjennomføre en drøfting av grunnlaget for å støtte bosettingen, og dernest landbrukets rolle i denne sammenheng.

Bruken av begrepet multifunksjonalitet er blitt koplet til egenskaper som offentlig gode, ikke-omsettelighet og indirekte effekter. Drøftingen av det multifunksjonelle landbruket tar utgangspunkt i begrepsparene offentlige versus private goder, omsettelighet versus ikke-omsettelighet i et marked, og til slutt direkte versus indirekte goder. Det varierer i hvilken grad landbrukets multifunksjonelle effekter oppfyller de enkelte egenskapene, men konklusjonen er at det må bygge på en betingelse om indirekte effekt. Det må inneholde en betingelse om å være et potensielt offentlig gode i teknisk forstand, men uten dermed automatisk å bli politisk akseptert som sådan. Derimot gjelder betingelsen for ikke-omsettelighet kun i et privat marked bestående av produsenter og konsumenter, men ikke dersom vi trekker inn den politiske arenaen fordi denne kan ses på som et 'marked'.

Den regionale dimensjonen synes å oppfylle disse kriteriene ved å være en indirekte effekt av å produsere mat, ved å være et potensielt offentlig gode, og ved ikke å være omsettelig i et privat marked, men derimot omsettelig i et politisk marked. I hvilken grad de multifunksjonelle effektene er unike eller sekundære er også blitt trukket inn som et kriterium i tilknytning det multifunksjonelle. Min oppfatning er at i hvilken grad godet er unikt eller sekundært har relevans i tilknytning til den politiske vurdering av om for eksempel kulturlandskapet eller bosetting skal aksepteres som offentlige goder.

Behandlingen av bosetting og landbrukets rolle for bosetting knyttes opp mot rettferdighet. Det betyr at det spørres om støtteordninger for å opprettholde bosettingen kan forankres i teorier for rettferdighet. Svaret på dette spørsmålet, og aksepten av landbruk som en multifunksjonell virksomhet for øvrig, kan avhenge av hvilket teoretisk

perspektiv som legges til grunn. Derfor omfatter drøftingen av rettferdighet ulike teorier: neoklassisk økonomisk teori; rawlsiansk teori; marxistisk teori; geografisk moralteori innenfor en realismetradisjon; og en naturøkologisk teori. Denne drøftingen tar også opp landbrukets rolle i forhold til bosetting og rettferdighet. Konklusjonene fra drøftingen kan oppsummeres slik:

Neoklassisk teori bygger på forutsetninger om nyttemaksimering på basis av individers preferanser, og samfunnets nytte er lik summen av individenes nytte. Imidlertid aksepteres det at markedet ikke alltid greier å produsere de godene det er etterspørsel etter, blant annet fordi noen goder har karakter av å være tilgjengelig for alle uansett om man betaler eller ikke. Bosetting er et slikt gode, men bosetting er likevel ingen rett. Det er en preferanse på linje med andre preferanser. Derfor dreier spørsmålet om støtte til steder eller regioner med sviktende folketall seg om hvor sterk etterspørselen etter slike bosettinger er. Jordbrukets rolle er kun instrumentell, og det betyr at effekten av støtte til landbruket veies opp mot hva alternative virkemidler koster, og kun det.

Rawlsiansk teori forutsetter at rasjonelle aktører ikke er grunnleggende selviske. Grunnleggende goder bør fordeles likt dersom ikke en ulik fordeling av ett eller flere goder er til fordel for de svakeste. Økt relativ ulikhet kan aksepteres dersom det bidrar til å øke den absolutte posisjonen til svake grupper. Bosetting som fravær av å måtte flytte, inngår i de grunnleggende rettigheter dersom det ikke har konsekvenser for andre. Den regionale dimensjonen, og bosetting, kan være ett blant flere elementer som gir opphav til korrigering av ressursfordelingen i samfunnet. Ambisjonene i forhold til folketall strekker seg ikke lenger enn til å opprettholde folketallet på et gitt, eksisterende nivå framfor relative andeler. Landbruket kan spille en rolle dersom slik støtte bidrar til å opprettholde et gitt velferdsnivå, men dette er avhengig av hvordan effekten er sammenliknet med andre virkemidler.

Marxistisk teori bygger på klassemotsetninger som grunnleggende drivkrefter, og strukturelle forhold legger premisser for aktørenes handlingsrom i et system som like mye preges av ulikevekt som likevekt. Det regionale og bosettinger er en innebygd del av prosessene som skaper ulikhet. Rettferdighet for den enkelte må veies opp mot rettferdighet for samfunnet. Hva som er et rettferdig bosettingsmønster, framkommer som resultat av en kontinuerlig dialektisk prosess, og bosettinger er integrert i grunnlaget for en rettferdig fordeling av goder og ulemper. En negativ befolkningsutvikling kan reflektere en regionalt betinget utbytting og ulik fordeling av verdiskapingen i samfunnet. Landbruket er en integrert del av prosessene som skaper bosettinger og fordeling av goder og ulemper. Den konkrete rollen landbruket spiller i forhold til utviklingen av kapitalismen og fordelingen av verdier innenfor dette systemet, bestemmer om næringen bør støttes eller ikke.

Geografisk moralteori med basis i et realismeperspektiv tar utgangspunkt i at mennesket er et geografisk forankret vesen. Steder begrenser og muliggjør handling, og handlingene konstruerer steder. For å komme fram til en rettferdig fordeling vektlegges åpenhet og fri undersøkelse som grunnleggende elementer i beslutningsprosedyrene. Det aksepteres at folk har tilknytning til steder, og at dette kan legitimere støtte til steder, men da etter en offentlig samtale og diskusjon. Støtte til landbruket kan begrunnes gjennom bidraget til bosettingen, men også næringens bidrag til stedets meningselement og det estetiske kan være en begrunnelse. I den sammenheng må også måten landbruket drives på tas med i betraktning.

Naturøkologisk teori tar utgangspunkt i at alle arter har rett til utfoldelse, og en slik utfoldelse krever tilgang til areal og et miljø. Det betyr at bosetting er en rettighet for arten Mennesket. Imidlertid er noen arter mer betydningsfulle enn andre. Arter med

individualisert livsform settes foran arter som kun opptrer i samfunn, og arter med bevissthet settes foran andre arter. Mennesket har på grunn av sin evne til selvrefleksjon et spesielt ansvar i sin samhandling med andre arter. Blant annet kan dette føre til at mennesket overlater arealer til andre arter, eller legger restriksjoner på sin egen arts aktivitet i bestemte områder, eller på bestemte felter. Støtte til landbruket er delvis et instrument for å opprettholde bosettinger og menneskeartens rett til selvtvoldelse, men dette kan kun skje innenfor et sett regler som tar hensyn til andre arter. Dette siste er spesielt viktig for landbruket fordi denne næringen har ansvaret for selvtvoldelsen til tamme dyr og til plantesamfunn. Samtidig er næringen i tett samspill med ville dyr og naturbiotoper.

1 Innledning

Det multifunksjonelle landbruket har blitt lansert i tilknytning til forhandlingene i regi av GATT/WTO om friere internasjonal handel i matvaremarkedet. Forhold som miljø og landskap, bygdeutvikling og sosiale hensyn, kulturarv og matvaresikkerhet, hevdes å være en effekt av landbruket. Prinsippet om at landbruket kan representere en verdi på felter som ligger på siden av mat- og fiberproduksjonen, har imidlertid ikke blitt allment akseptert. Tvert i mot er det uenigheten som dominerer, selv om tilhengerne av multifunksjonalitet synes å ha styrket sin posisjon i tiden etter Uruguay-runden i GATT som ble avsluttet i 1994. Uenigheten er kanskje enda større med hensyn til spørsmålet om en eventuell multifunksjonalitet skal ha betydning for reglene for internasjonal handel.

Tilsynelatende kan det virke som det er land med en forventet svak posisjon under et fullkomment frihandelsregime, som har gått i bresjen for å trekke inn multifunksjonelle kriterier, mens antatt konkurransedyktige land kjemper i mot. Norge tilhører den første gruppen, sammen med blant andre Japan og Sveits, mens land som Australia og New Zealand argumenterer for en WTO-avtale mest mulig fri for støtteordninger og subsidier.

Dermed er det også lett å stille spørsmålet om multifunksjonalitetstilhengerne kun driver næringspolitikk med sikte på å bevare flest mulig arbeidsplasser innenlands, og at argumentasjonen for det multifunksjonelle kun er en tildekking av en annen agenda. I foreliggende prosjekt ligger det ikke til rette for å avdekke denne type stråargumenter. Det ville kreve et omfattende intervjuarbeid.

Vi kan imidlertid resonnerer litt omkring påstanden. Hvis vi tar som gitt at det egentlig er sysselsettingspolitikken som ligger bak, og at det multifunksjonelle egentlig ikke er så viktig, må vi spørre oss om myndighetene opptrer rasjonelt. Støtten til landbruket utgjør et ikke ubetydelig beløp, ca 12 milliarder kroner i budsjettstøtte. Hvis myndighetene kun hadde hatt sysselsettingen for øye, er det naturlig å spørre om ikke en alternativ bruk av ressursene hadde gitt større uttelling i form av arbeidsplasser.

I så fall er det et argument mot påstanden om en skjult agenda og tildekking av de 'egentlige' grunnene for det multifunksjonelle landbruket. I Johansen, Orderud, Hegrenes & Hovland (1999) blir det pekt på at norsk landbrukspolitik i flere tiår har hatt målsettinger av multifunksjonell karakter, selv om det ikke er blitt navngitt som dette, samtidig som betydningen av disse tiltakene har variert. Det gjelder for eksempel landbrukets regionale rolle.

Hvis forkjemperne for det multifunksjonelle landbruket kun har sysselsettingspolitiske motiver, er det like relevant å speilvende argumentasjonen: Land som argumenterer mot det multifunksjonelle og for frihandel gjør det fordi de forventer å tjene på det og på den måten å bidra til å styrke landbruket. Indirekte sikrer de seg dermed de multifunksjonelle effektene. Det faktum at frihandelsforkjemperer heller ikke går av veien for å støtte sitt eget landbruk, kan selvsagt brukes i en slik argumentasjon.

I den videre analysen lar vi diskusjonen om skjult agenda ligge, og dreier fokus over mot begrepet multifunksjonalitet og spørsmålet om et slikt prinsipp kan forsvares og hvordan det eventuelt kan begrunnes. Kjernen i uenigheten dreier seg om et system basert på frihandel uten konkurransevridende støtteordninger gir en økonomisk effektiv og dermed riktig utnyttelse av ressursene i det enkelte landet, eller om et slikt system fører til uønskete velferdstap og fordelingsvirkninger som ikke er akseptable, eller suboptimale.

Norske myndigheter argumenterer for det multifunksjonelle landbruket uten å benekte frihandelens velsignelser, eller resonnementene i et neoklassisk teoriregime. Derimot hevdes det at et landbruk som fullt og helt overlates til en fri konkurranse og et internasjonalt marked med frihandel, ikke makter å ta hensyn til effekter samfunnet etterspør, men som den enkelte markedsaktør ikke har noen tilskyndelse til å trekke inn. Begrepet offentlig gode står sentralt. Motstanderne derimot argumenterer dels for at det ikke finnes noen multifunksjonelle sammenhenger, dels at det er goder som kan støttes på andre måter og dels at frihandel likevel vil gi en bedre løsning totalt sett.

I Johansen, m.fl. (1999) ble mulige begrunnelser for et multifunksjonelt landbruk, eller mangel på slike begrunnelser drøftet i lys av et neoklassiske perspektiv og et strukturaktør perspektiv. Dette ledet fram til en drøfting av menneskerettigheter som begrunnelse for et multifunksjonelt landbruk. Denne type rettigheter er individbaserte, og generelt uten uttrykte koplinger til steder og samfunn i en geografisk sammenheng. Oppfyllelsen av menneskerettigheter forutsetter imidlertid tilknytning til steder og samfunn, men det er ikke like åpenbart at det er en uinnskrenket menneskerett å kunne bli boende på et sted, eller at et lokalsamfunn bør opprettholdes.

Det er fortsatt behov for å klarlegge fundamentet for ulike teoretiske posisjoner. Hvis bosettinger i deler av landet ikke selv makter å skape et tilstrekkelig grunnlag for sin fortsatte eksistens, men derimot er avhengig av overføringer fra storsamfunnet, må vi forholde oss til legitimeringen av slike overføringer. I det ligger det en vurdering av det rettfærdige i å omfordele ressurser på grunnlag av regionale kriterier, samt en mulig kanalisering av ressurser til bestemte grupper av dem som bor i de utvalgte regionene. Det er behov for å klarlegge betingelsene for rettfærdighet fordi ulike teorier og prinsipper kan gi opphav til ulike systemer for å fordele goder og byrder. Innebygget i dette ligger det føringer for hvordan samfunnet og den enkelte etablerer og deltar i bytterelasjoner i økonomien.

Neoklassisk økonomisk teori representerer ett perspektiv på problemstillingen om en rettfærdig fordeling av ressurser, og internasjonalt er det i dag et dominerende perspektiv som ligger til grunn for utforming og utøvelse av politikk både nasjonalt og internasjonalt. Det finnes imidlertid alternative perspektiver som gir opphav til andre kriterier for hva som skal regnes som rettfærdig. For at det skal være mulig å forholde seg kritisk til en påstått nødvendig og tilsynelatende uavvendelig utvikling, og samtidig kunne se alternative løsninger, er det fruktbart å trekke opp alternative resonnementer, spesielt når det rådende syn har karakter av å være et hegemoni.

Med dette utgangspunktet peker følgende to problemstilling seg ut som sentrale:

- i) Kan vi *begrunne eller rettfærdiggjøre at samfunnet omfordeler ressurser for å opprettholde bosettingen i bestemte områder av landet?*
- ii) Kan det *begrunnes at landbruket spiller en (multifunksjonell) rolle i denne sammenheng.*

Tilsvarende spørsmål kan stilles i tilknytning til de øvrige multifunksjonelle dimensjonene. I foreliggende notat er det imidlertid bosettingsdimensjonen som står i

sentrum, selv om også andre dimensjoner vil bli trukket inn i enkelte sammenhenger, spesielt i tilknytning til klarleggingen av begrepet multifunksjonalitet.

Analysen vil bidra til å klarlegge om noe og eventuelt hva ved landbruket som kan kalles multifunksjonelt. Det vil være fruktbart å se på noen sentrale prinsipper, eller kriterier, for multifunksjonalitet, og hvilke konsekvenser dette har for de angitte multifunksjonelle dimensjonene (miljø og landskap, rural utvikling og sosiale hensyn, kulturarv og matvaresikkerhet). Landbruket omfatter både skogbruk og matproduksjon, og dette representerer interesser som kan kollidere i forhold til det multifunksjonelle. I det følgende holder vi oss til jordbruket og matproduksjonen, selv om vi bruker betegnelsen "landbruket".

Når vi går over i en drøfting av prinsipper for rettferdighet, vil fokus i større grad rettes mot bosetting og regional utvikling. Innenfor de rammer som ligger til grunn for dette notatet, må antall teoretiske perspektiver begrenses, og behandlingen av hvert perspektiv blir nødvendigvis også forholdsvis kort. Tilhengere av hvert enkelt perspektiv vil kunne mene at noe er oversett, og representanter for teorier som er utelatt, vil kunne hevde at drøftingen dermed mister et sentralt bidrag. Det er sannsynligvis skjebnen for analyser som denne. Jeg mener likevel notatet har sin misjon ved at det anskueliggjør ulike posisjoner, som dernest kan stimulere til grundigere drøftinger og analyser.

I tillegg til neoklassisk økonomisk teori, blir rawlsiansk teori og marxistisk teori presentert. Disse teoriretningene representerer et bredt spenn med hensyn til kriterier for rettferdighet. Med bosetting og regional utvikling i sentrum, spiller også romdimensjonen i form av avstandskonstellasjoner, sted og det territorielle en viktig rolle. Slike elementer er imidlertid ofte svakt teoretisert og mer eller mindre fraværende i resonnementene. Derfor vil jeg trekke inn en teori som eksplisitt har trukket inn rom og sted. Teorier om rettferdighet er også generelt menneskesentrerte, et forhold som blir kritisert fra økologisk hold. Bosetting er arealbruk og landbruket har en nær tilknytning til naturen. Begge forhold gjør det åpenbart riktig å spørre om kriteriene for rettferdighet bør utvides til å omfatte andre arters rettigheter. Derfor vil gjennomgangen også trekke inn en teori som forsøker å se natur og menneske i sammenheng.

2 Begrepet multifunksjonalitet og WTO-forhandlingene

I tilknytning til og i kjølvannet av WTO-forhandlingene har det blitt utført et omfattende arbeid for å klarlegge hva som ligger i det multifunksjonelle landbruket. Kriterier for at noe skal kalles multifunksjonelt og begrunnelser for at ulike dimensjoner er tilknyttet landbruket, har blitt diskutert. Dimensjonene ved landbruket som har fått betegnelsen multifunksjonelle, er ikke nye av dato, og som påpekt foran har landbrukspolitikken i varierende grad tatt hensyn til dem over et mye lenger tidsrom enn de siste ti årene. Fenomenet har imidlertid blitt begrepsfestet i løpet av de siste ti årene.

Mosen (1998) peker på at multifunksjonalitet dukker opp under forskjellige merkelapper (eksterne effekter, ”non-trade concerns”, ikke-økonomiske faktorer, sideeffekter og offentlige goder). Mens betegnelsen multifunksjonalitet ble godkjent av EU i 1992, fastla OECD prinsippene for begrepet i 1998:

The term multifunctionality is used to convey the notion that agriculture can play several roles in our societies in addition to its primary function of producing food and fibre (henceforth referred to as the ”food function”). While well-defined markets exist for food and fibre, agriculture’s other functions (the ”non-food functions”), including its contribution to the viability of the rural economy and the provision of environmental benefits, may involve services for which markets are imperfect, do not exist, or have not yet been developed.”(OECD 1998, side 4)

At the heart of multifunctionality is the agricultural acitivity. The non-food services provided by agriculture are ”externalities”, ”by-products” or ”joint outcomes” of food production. (OECD 1998, side 4)

Det siterte OECD-notatet går videre grundigere inn på eksternaliteter og offentlige goder (public goods), og peker på at eksistensen av eksternaliteter og offentlige goder fører til en ikke-effektiv fordeling av ressurser. Med hensyn til eksternaliteter understrekes det at sammenhengen mellom landbruksproduksjonen og den eksterne effekten ikke er lineær og at den kan være negativ like så vel som positiv. Det offentlige godet defineres ved ikke-ekskluderbarhet (ingen kan hindres i å konsumere godet) og ikke-rivalitet (konsumet til én reduserer ikke andres konsum).

Romstad, Vatn, Rørstad & Søyland (2000) påpeker at offentlige goder identifisert i tilknytning til landbruket, er koplet til landbruket på forskjellige måter, for eksempel gjennom innsatsvarer, produksjonstypen eller sluttprodukt. Multifunksjonalitet defineres slik:

Multifunctionality is the set of interlinked outputs from a productive acitivity where some goods are private and some are public. The public goods may be produced only by this activity, i.e. they are unique for the

production in mind – or they may also be provided by other activities, i.e., they are secondary. (Romstad m.fl. 2000, side 5)

I denne definisjonen fokuseres bindingen mellom landbruket og den multifunksjonelle dimensjonen gjennom kategoriene unik og sekundær. Kulturlandskapet, biodiversitet, kulturarv, matvaretrygghet og deler av matvaresikkerheten tilhører gruppen unike effekter, mens den rurale bosettingen er definert som en sekundær oppgave. Det nevnes at det er vanskelig å trekke et klart skille.

Etter denne begrepsklarleggingen går forfatterne over til en gjennomgang av private og offentlige goder, hvor graden av ekskluderbarhet og graden av rivalitet kategoriserer goder i henholdsvis private -, allmennings-, klubb- eller rene offentlige goder. Når graden av rivalitet og ekskluderbarhet blir tilstrekkelig lav, fungerer ikke markedet som fordelingsmekanisme lenger på en økonomisk effektiv måte.

Norske myndigheter har tilhørt forkjemperne for det multifunksjonelle landbruket, og de multifunksjonelle dimensjonene har blitt definert som ”non-tradable concerns” (NTC) og unike i forhold til landbruket:

Agricultural products are unique and most essential commodities in every society. NTCs include agriculture's multifunctional contributions to the viability of rural areas, food security, the cultural heritage and environmental benefits such as the agricultural landscape, agro-biological diversity, land conservation and high standards of plant, animal and public health. Furthermore, negative environmental effects should be minimised. As spelled out in the background part of this negotiation proposal, most NTCs are unique to agriculture and have public goods characteristics that may justify government intervention. Moreover, most of these public goods cannot be disassociated from the agricultural production activity itself, as they are provided *jointly* with, and therefore depend on, ongoing agricultural production. Further, agricultural production is biological and site-specific. (Landbruksdepartementet 2001, side 1).

På basis av diskusjon etter GATT-forhandlingene i Uruguay i 1994 som ble avsluttet i 1994, framhevet Landbruksdepartementet tre egenskaper ved sammenhengen mellom mat-/fiberproduksjonen og de multifunksjonelle dimensjonene (jointness):

First, NTCs are often unique or specific to agriculture. (---) Second, NTCs often have public goods characteristics. (---) Third, most NTCs can only be safeguarded jointly with agricultural production. (Landbruksdepartementet, 2001, side 5).

Til sammen peker OECD, Romstad m.fl. og Landbruksdepartementet på flere egenskaper eller kjennetegn ved begrepet multifunksjonalitet: i) de indirekte effektene, ii) de offentlige godene, ii) ikke-handelsmessig karakter (ntc). Den videre klarlegging av begrepet (landbrukets) multifunksjonelle rolle kan ta utgangspunkt i disse egenskapene. Vi står dermed overfor tre begrepspar:

i) *Direkte versus indirekte effekter*. Direkte effekter er hovedmålet med aktiviteten eller produksjonen, og for landbruket er det alt som har med mat å gjøre, enten det er sluttproduktet eller innsatsvarer (blant annet livdyr). De indirekte effektene er goder eller ulemper som følger av matproduksjonen, og effektene kan påvirke innhold og framtoning av et annen produkt eller det kan dreie seg om et eget produkt. Under dette hovedkriteriet kommer Romstads m.fl. (2000) unike versus sekundære egenskaper, dvs om det indirekte

produktet er unikt for landbruket eller mulig å erstatte med virksomheter i andre næringer.

ii) *Offentlige versus private goder*. Et gode blir offentlig når enkeltaktører ikke er i stand til å hindre andre i å konsumere det, samtidig som konsumet ikke i nevneverdig grad reduserer andres konsum av godet. Det er dette Romstad m.fl., med henvisning til Randall (1983), definerte ved hjelp av lav grad av ekskludering og lav grad av rivalitet i konsumet. Når enkeltaktører kan holde konsumet omtrent for seg selv og gjennom sitt eget konsum bruke opp varen, er det et privat gode. Gjennom kombineringen av ekskluderings- og rivalitetskriteriene oppstår det imidlertid en gråsoner med varer og tjenester som ikke er rene offentlige goder, men som på grunn av markedssvikt likevel ikke blir produsert i henhold til etterspørselen.

iii) *Omsettelighet versus ikke-omsettelighet*. Om godet kan omsettes, henger sammen med diskusjonen under foregående punkt, offentlig gode versus privat gode, iallfall når arenaen for omsetningen defineres som et marked bestående av private aktører. Da blir ikke-omsetteligheten en situasjon hvor det mangler byttemåter som sikrer produksjonen av godet og fordelingen av det til de private aktørene. Det kan skyldes de forholdene som ble trukket fram foran. På den annen side kan det også tenkes at omsetningen skjer i regi av offentlige myndigheter, hvor arenaen ikke er et privat, men et offentlig marked. Derfor er det også nødvendig å behandle omsettelighetsdimensjonen atskilt fra det offentlige godet.

Dette gir tre sett med kriterier for å analysere landbrukets multifunksjonelle dimensjoner. Godenes (enten positive eller negative) unike landbrukskarakter vil samtidig stå sentralt. En vanlig antakelse er at de indirekte effektene/godene ikke kan skilles fra produksjonen av mat og fiber (jointness). Produserer man det ene får man uunngåelig det andre. Men det er også mulig at goder kan være konkurrerende på den måten at produksjonen av det ene godet reduserer muligheten for å produsere andre goder. Eller det kan dreie seg om komplementaritet ved at en vekst i den produserte mengden av ett produkt også øker mengden av det andre godet. Å finne ut av slike mekanismer kan påvirke betydningen samfunnet tillegger landbruket i produksjonen av de multifunksjonelle godene, men endrer ikke på den tekniske sammenhengen som sådan. Poenget er at man har multifunksjonalitet, men samfunnet kan velge alternative goder, enten hovedprodukt eller et multifunksjonelt gode. Vi kan dermed si at de multifunksjonelle effektene av landbruket utgjør potensielle offentlige goder, som så ikke blir reelle før samfunnet aksepterer dem som verdifulle og berettiget til å unntas markedsmekanismen.

I tilknytning til behandlingen av det offentlige godet ble kriteriene ekskludering og rivalitet brakt på bane. Med en gradering i lav og høy gir dette opphav til flere kategorier, slik Romstad, m.fl. (2000) viser. Det er for det første allmenningsressursen som preges av høy grad av rivalitet og lav grad av ekskludering. Det betyr at få kan holdes borte fra å konsumere godet, samtidig som det er rivalisering om å konsumere godet. For det andre er det klubbgodet som preges av lav grad av rivalitet og høy grad av ekskludering. I det ligger det at mange kan holdes borte fra godet, og at rivaliseringen om å konsumere godet er lav.

Shepherd (1998) behandler også forholdet mellom offentlige goder og allmenningsgoder, og for ham er allmenningsgodet et spesialtilfelle av det offentlige godet. De offentlige godene kan ingen ekskluderes fra, men noen slike goder kan avgiftbelegges. Med hensyn til allmenningsgodet skriver han:

If people are excluded from benefiting – those who do not pay, or who do not live in a certain area, or are not members of a certain organisation or

kinship group – and if benefits are positively allocated to a restricted membership, then we can speak about common goods, or common pool resources. Common goods therefore overlap with toll goods, but are not necessarily toll goods: membership may be by ascription, or residence. The term is generally used to refer to cases where members identify with the good in question and perceive it as common to themselves. It often refers to local resources. (Shepherd 1998, side 56-57).

Det synes å være en uoverensstemmelse mellom de to definisjonene av allmenningsgodet. Mens allmenningsgodet i Romstad m.fl. preges av lav grad av ekskludering, er det i Shepherd til stede en type ekskludering ved at en gruppe aktører kan dominere godet, samtidig som det generelt sett er begrenset romlig. Ulikheten kan ligge i at de ser på ulike kategorier, eller ulike aspekter ved allmenningsressurser. Fokus for Romstad m.fl. er knappheten og muligheten for at man skal havne i allmenningens tragedie, mens Shepherd synes å anta mekanismer som hindrer en slik utvikling.

I et standard geografisk oppslagsverk er allmenningsressursen definert slik:

Natural or other resources which are in common ownership. The resource pool is usually so large, as with organic fishing areas, that it is extremely difficult to exclude potential beneficiaries from exploiting them, which raises problems of resource management undertaken to ensure the pool is not depleted. (Dictionary of Human Geography, side 98)

En slik ordlyd fanger til en viss grad opp begge tolkningene. Det kan være fare for at det inntreer overbeskatning, og med det rivalisering i betydningen at en aktørs konsum påvirker andre aktørers konsum. Det kan imidlertid unngås, men det avhenger blant annet av hvordan bruken av ressursene er organisert.

For Dierckxsens (2000) derimot er allmenningsgodet noe helt annet. Den uregulerte markedsøkonomien som styres av private interesser er koplet fra allmenningsgodet, og allmenningsgodet er ikke summen av private interesser. Han siterer Engelhardts definisjon:

The Common Good consists of the fact that the persons or groups comprising a society have interests that cannot be reduced to the sum of individual interests. (Engelhard 1996, side 459).

Og fortsetter for egen regning:

Directing the economy in function of the Common Good necessarily entails economic regulation where private interests are mediated by interests of all citizens, but in case of contradiction are subordinated to them. (---) The Common Good is thus an economic rationality in function of citizens, in which they enjoy democratic participation (Dierckxsens 2000, side 15-16).

Det sentrale er altså forholdet mellom den enkeltes interesser og samfunnets interesser, da koplet til demokratisk kontroll. En økonomisk rasjonalitet som er basert på allmenningsgodet vokser fram fra helheten og ikke fra private interesser. På den måten skiller denne innfallsvinkelen seg fra det individbaserte utgangspunktet som ligger innebygd i rammeverket gjengitt i Romstad m.fl. (2000).

Resonnementet til Dierckxsens går imidlertid lenger ved at det trekker inn begrepene effektivitet og vitalitet, sammen med produktive og uproduktive aktiviteter. Effektivitet brukes for å betegne det økonomisk lønnsomme i et marked basert på private/individuelle

interesser. Vitalitet derimot er effektivitet fra et samfunnsperspektiv, eller sett fra helheten. Det som er økonomisk effektivt for den enkelte, kan lett være irrasjonelt for helheten og borgerne generelt.

Det produktive arbeid kan belyses ved hjelp av form og innhold/substans. Kun arbeid som skaper materiell eller ikke-materiell bruksverdi er produktiv med hensyn til innhold. Forskjellen mellom form og innhold koplet til produktiv-uproduktiv beskrives slik:

Productive labour defined by its content indicates the creation of wealth, while nonproductive labour indicates its redistribution. This perspective requires analysis of the reproductive sphere as a whole. (---) All labour that generates profit for capital is productive by-its-form, and all labour that is unprofitable is not productive for capital. (Dierckxsens 2000, sie 4-5).

I et slikt perspektiv blir ikke alle offentlige goder produktive. Noen blir tvert i mot uproduktive. De gir ikke bruksverdi. Dierckxsens bruker militærvesenet som eksempel. En slik definisjon av allmenningsgodet og offentlige goder har åpenbare konsekvenser for en vurdering av landbrukets multifunksjonalitet, samtidig som det viser at definisjonen av det multifunksjonelle også påvirkes av det underliggende teoretiske utgangspunktet. En ytterligere klargjøring av egenskapene ved og kriteriene for multifunksjonalitet bør skje i tilknytning til landbrukets multifunksjonelle dimensjoner. Vårt hovedfokus er på den rurale utviklingen, eller regionaldimensjonen, men samtidig er det nødvendig å trekke inn andre dimensjoner for å belyse kriteriene for det multifunksjonelle.

Om direkte versus indirekte effekter: Den regionale dimensjonen dreier seg om arbeidsplasser og bosetting. Landbruk skaper sysselsetting og dermed bosetting som bidrar til å opprettholde utkantsamfunn. At landbruket bidrar til å opprettholde bosettingen, er åpenbart en indirekte effekt, som ikke har noen som helst sammenheng med den direkte effekten som er å produsere mat og fiber.

Det er imidlertid blitt innvendt mot regionaldimensjonen at landbruket langt fra er den eneste bidragsyteren til bosetting, og Romstad m.fl. (2000) kategoriserte, som påpekt foran, den rurale utviklingen som sekundær. Det betyr at godet i liten grad er unikt for landbruket, og andre næringer har åpenbart samme effekt. Imidlertid kan det innvendes at det bosettingsmønsteret landbruksnæringen skaper, skiller seg fra bosettingsmønster som følger av sysselsetting i andre næringer. Landbruket har et genuint spredt mønster og bidrar til å holde liv i grender og lokale/regionale utkanter. Det kan derfor argumenteres for at også regionaldimensjonen har et unikt preg. Et spredt bosettingsmønster i utkantområder er noe annet enn at befolkningen bor i boligfelt nær tettsteder i utkantområdene. Selvsagt kan folk bo spredt og pendle inn til jobber i tettstedene, men dette vil i så fall være en tilfeldig effekt. På den annen side kan en type bosetting erstattes med en annen type bosetting og fortsatt oppfylle målsettinger om å opprettholde folketallet, relativt eller absolutt. Da blir landbrukets regionale dimensjon, bosettingen, mindre unik og lettere å erstatte.

Om offentlige versus private goder: Et bosettingsmønster er dels noe man kan oppsøke personlig, dels noe man utnytter økonomisk og dels en kunnskap om områder som er bebodd av folk. I denne sammenheng betyr det folk som tilhører det samme landet som en selv tilhører. I sistnevnte betydning oppfyller bosettingsmønsteret åpenbart kriteriene for å være et offentlig gode. Kunnskapen er åpen for alle til å konsumere og ingen kan monopolisere det som sin egen kunnskap. At noen konsumerer kunnskapen påvirker heller ingen andres mulighet til å konsumere den samme kunnskapen. Snarere tvert i mot, det kan være slik at betydningen av å ha kunnskapen om bosettingsmønsteret styrkes av at flere vet om det. Er det i tillegg historiske røtter i bosettingsmønsteret, vil ofte nytten

av konsumet øke. Og legitimiteten av konsumet styrkes. På den annen side kan en situasjon med konflikt om bosettinger skape strid om legitimiteten til og innholdet av det offentlige godet. Derfor bør det forutsettes at bosettingen er folke-/statsrettslig akseptert. Gitt at dette er tilfellet, har vi altså å gjøre med et rent offentlig gode.

Det samme er ikke like åpenbart for konsum av et bosettingsmønster i betydning at man oppsøker det for personlig bruk eller nytte. Det kan være som turist og utøvelse av fritidsaktiviteter, det kan være i tilknytning til arbeid, det kan dreie seg om besøk til slekt og venner, eller som beboer i utkantområdet. For alle aktører som er involvert, enten man er bosatt, er besøkende eller på annen måte agerer i regionen, er man i stand til å monopolisere et begrenset areal og på den måten delvis gjøre godet privat. Hvis vi holder oss til landbruket, har bondefamilien hånd om gårdstunet. Besøkende forventes å ikke trenge seg inn på tunet. I tillegg gjør gårdsturisme det mulig for bonden å tjene penger på monopolet sitt, selv om man ikke har monopol på fenomenet eller godet gården, men kun på sin egen gård. Spørsmålet er imidlertid om dette fører til at bosettingsmønsteret generelt og landbruket spesielt smuldrer opp som offentlig gode.

Selv om deler av bosettingsmønsteret kan monopoliseres, gjelder det neppe større områder. Turismen er et godt eksempel i så måte. Gårdsturisme gir enkelte eksklusiv rett til gården for et begrenset tidsrom, men det er fortsatt fritt frem for å betrakte det hele på avstand. Turistenes kikkning på det bebygde miljøet er generelt sett ikke begrenset. Det bærer innenfor visse grenser preg av lav grad av ekskludering og lav grad av rivalisering. Videre bidrar landbruket til å opprettholde et tjenestetilbud som turister kan benytte seg av. Vi kan dermed si at bosettingsmønsteret til en viss grad er et offentlig gode for besøkende. Rammene settes av privatsfæren og muligheten til å monopolisere deler av bosettingen, en monopolisering som bondehushold kan utnytte økonomisk gjennom gårdsturisme. Graden av ekskludering er høy, men det at noen konsumerer gårdslivet betyr ikke at andre ikke kan konsumere det senere. Det betyr at rivaliseringen kun er høy på gitte, avgrensede tidsrom.

Omsettelighet versus ikke-omsettelighet: Omsetteligheten av den regionale dimensjonen kan deles i en privat og offentlig sfære. Bosettingsmønsteret som sådan er ikke omsettelig på et privat marked, men grunnlaget for et bosettingsmønster er i større eller mindre grad del av et privatisert marked. Det gjelder arbeidsplasser og boliger. Gårdsturismen er et eksempel på at visse egenskaper ved landbruksbosettingen gjøres omsettelig, selv om det i hovedsak er aktiviteten på gården som er det sentrale. En negativ utvikling i antall arbeidsplasser og boliger kan skyldes at det området har å tilby ikke når opp i konkurransen på et privat marked. Dermed kan det skapes en negativ utvikling målt i antall arbeidsplasser og antall bosatte. Man kan hevde at de regionale effektene ligger innebygget i de overveielser enkeltaktører foretar, og når områder eller regioner i større eller mindre grad hektes av vare- og kapitalstrømmene i det kapitalistiske markedet, er dette også et uttrykk for samfunnets verdsettelse av de aktuelle regionene.

På den annen side kan en negativ sysselsettings- og befolkningsutvikling i en region oppfattes som en dysfunksjonell bieffekt av markedstransaksjoner blant mange enkeltaktører. Blant disse er ingen tilskyndelse til å trekke inn annet enn sine egne kortsiktige økonomiske hensyn. Det oppstår negative eksternaliteter av summen av de individuelle handlingene, og disse effektene kan i neste fase være negative også for dem som i utgangspunktet forårsaket det hele. Et lavere folketall reduserer den samlede kjøpekraften slik at etterspørselen synker under kritiske terskler for at tilbud kan opprettholdes i lokalsamfunnet. Selv om det finnes lokale investorer og kapitalkilder som foretrekker sin egen region framfor andre, er det vanskelig å se hvordan det private markedet kan håndtere slike prosesser. Dermed kan det argumenteres for at den regionale

dimensjonen som sådan ikke egner seg for et privatbasert marked. Det hersker ikke-omsettelighet. Mens gårdsturismen, som nevnt foran, er en måte å gjøre visse egenskaper ved landbruket omsettelig, er det langt vanskeligere å gjøre turistenes kikk omsettelig på et privat marked.

Når det gjelder den offentlige sfære, går ett spor inn i eierskap og marked. Det ender opp i ett av de sentrale temaene i det foreliggende arbeidet: Virkemidler for å trekke inn forhold som ikke fanges inn av den aktuelle markedsmekanismen, og som fordeler ressurser til produksjonen av varer og tjenester. Dette sporet er derfor ikke spesielt interessant. Derimot er det mer interessant å utfordre oppfatningen av begrepet marked. Hittil har vi behandlet marked som identisk med en arena hvor produsenter av varer og tjenester møter forbrukere av de samme varene og tjenestene. Vi kan imidlertid også tenke oss at det eksisterer et marked for bruk av offentlige ressurser, og med det tenker vi på hvilke oppgaver som blir tildelt hvor mye penger, men også graden av inngrep i private markeder kan inngå i dette markedet. Vi snakker om den politiske arenaen, og da representert ved Stortinget (og regjering) som det ultimate marked hvor saker avgjøres.

Det er følgelig mulig å argumentere for at offentlige subsidier til forskjellige aktiviteter og formål, representerer flertallets villighet til å betale for å opprettholde et spesifikt bosettingsmønster. Omsetningen av denne varen, bosettingsmønsteret, er da i første omgang en sak mellom politiske partier og velgere, og deretter mellom folkevalgte og regjering, samt forvaltningen som premissleverandør. Det å gi en stemme til et politisk parti kan representere en stemme i favør av å kanalisere ressurser til å drive en gitt regional- og distriktspolitikk. Imidlertid er det sjelden at folks stemmegivning kun skjer på grunnlag av ett politisk mål. Politiske programmer inneholder ofte interne konflikter og motsetninger, og i den daglige politikken utformes kompromisser mellom flere målsettinger. Slike kompromisser skjer bak lukkede partidører, men det skjer også mellom partier representert i Stortinget, partier med en mer eller mindre klar regionalpolitisk profil. Stortingets politiske behandling, sammen med vedtak og iverksettelse av Statsbudsjettet, representerer omsetningen på politikkmarkedet, inkludert vektleggingen i form av ressurser til å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster

Vi kan derfor argumentere for at den rurale utviklingen, regionaldimensjonen, er gjort omsettelig gjennom å bli behandlet på den politiske arenaen. En slik arena erstatter ikke det private markedet, men kommer i tillegg. Det kan innvendes mot en slik definisjon av markedsbegrepet at det jo nettopp er svikten i måten det private markedet fungerer på, ikke-omsetteligheten, som ligger til grunn for den politiske behandlingen. Det er det ikke-omsettelige preget som i første omgang fører det over til den politiske arenaen og en eventuell omsettelighet. Hvordan man forholder seg til omsettelighetsspørsmålet, avhenger således av hvilket perspektiv man har. Skilles det strengt mellom det private markedet og den politiske arenaen, står det ikke-omsettelige kjennetegnet sterkt. Hvis det derimot anlegges et bredere samfunnsperspektiv, kan det argumenteres for å inkludere den politiske arenaen. Noen, eller mange, vil kanskje reservere seg mot å bruke marked og omsettelighet på det som skjer på den politiske arenaen. Begge arenaer, det private marked og det politiske nivået, fungerer som fordelingsmåter for goder og ulemper. Det betyr at de tilhører det som kan kalles samfunnets byttemåte, og den politiske prosessen omfatter ofte kompromisser mellom motstridende interesser.

Vi har dermed kommet fram til følgende: Multifunksjonalitetsbegrepet må bygge på en betingelse om indirekte effekt. Det må inneholde en betingelse om å være et potensielt offentlig gode i teknisk forstand, men uten dermed automatisk å bli politisk akseptert som sådan. Betingelsen for ikke-omsettelighet gjelder kun i et private marked bestående av produsenter og konsumenter. Etter mitt syn skjer det også omsetting av ressurser på den

politiske arenaen, og dermed blir offentlig gode og ikke-omsettelighet forskjellige begreper.

Regionaldimensjonen synes å oppfylle disse kriteriene, selv om det er litt tvil med hensyn til det ikke-omsettelige kriteriet. Jeg benytter ikke skillet mellom unike og sekundære aktiviteter, men er enig i at graden av det unike er et aktuelt moment med hensyn til den politiske vurderingen av om godet skal aksepteres som et offentlig gode. Kostnadsnivået vil da være ett av flere forhold som teller med. Det vil imidlertid også eventuelle koplinger til de andre definerte multifunksjonelle dimensjonene gjøre. Den regionale dimensjonen vil være nært knyttet til både kulturlandskapet og kulturarven. Hvis landbruket forsvinner fra et område, forsvinner også deler av kulturlandskapet og grunnlaget for at landbruket skal ivareta en landbruksrelatert kulturarv. Det betyr at man ikke kan isolere vurderingen av kulturarv- eller kulturlandskapsdimensjonen fra den regionale dimensjonen.

Bosetting, kulturarv og kulturlandskapet representerer argumenter for å opprettholde landbruket i en region, men det sier i utgangspunktet ikke noe om antallet bønder. For å opprettholde en kulturarv kan det eksistere et kritisk nivå med hensyn til antall i regionen. Videre kan antall årsverk bak et gitt areal påvirke innholdet i kulturlandskapet gjennom hvor intensiv produksjonsformen er. Og for at landbruket skal ha noen bosettingseffekt, trengs det et visst antall bønder. I vurderingen av de multifunksjonelle dimensjonene må vi derfor også trekke inn både antallet bønder og kvaliteten på effektene.

Matvaresikkerhetsdimensjonen skiller seg ut fra de andre multifunksjonelle dimensjonene ved at det er nært knyttet til landbrukets hovedaktivitet, matproduksjon. Det dreier seg om å sikre en tilstrekkelig mengde matvarer for befolkningen og folks tilgang til mat på kort og lang sikt. Sett i et slikt perspektiv oppfyller denne dimensjonen ikke betingelsen av å være en indirekte effekt av landbruket, selv om man kan hevde at dagens måte å drive landbruket på har konsekvenser for framtidens evne til å produsere mat, både med et positivt og negativt fortegn. Matvaresikkerheten kan fungere som et offentlig gode ved at ingen enkeltaktør er villig til å bære de ekstra kostnadene som kreves for et tilstrekkelig høyt produksjonsnivå i tilfelle framtidig krise eller holde et tilstrekkelig høyt lager. Dette er et forsikringsargument som sier at samfunnet produserer og/eller lagrer et større matvarekvantum til en høyere kostnad enn det som ellers er nødvendig. Et annet aspekt er at framtidig matvareproduksjon avhenger av at den enkelte bonde ikke overutnytter naturgrunnlaget. Derfor kan det svare seg for samfunnet at det offentlige betaler bønder for å la arealer ligge brakk en periode, eller utnytte jorda mindre intensivt enn de hver for seg har en økonomisk tilskyndelse til å gjøre. Matvaresikkerheten som et potensielt offentlig gode, står derfor sterkere enn det gjør som en indirekte effekt.

Imidlertid er det et viktig spørsmål hvilket geografisk nivå som produksjonskapasiteten bør sikres på. Handel er et alternativ til egen lager- og produksjonskapasitet. Det er lett å tenke seg at matvaresikkerheten Europa skjærer på tvers av landegrensener, og med det begrenser legaliteten til subsidier på nasjonalt nivå. Et slikt argument vil trolig støte mot enkeltlands suverenitetskrav og selvstendighetsbehov. Samtidig kan store avstander innenfor et land gjøre det nødvendig å etablere regionale lagre og en regionalt avgrenset produksjonskapasitet. Avstanden er lang fra Nord-Norge til Sørlandet, men det er enda større avstander i land som USA, Russland og Kina. Hvis en vurdering av situasjonen i Norge skulle ende opp i at hensyn til matvaresikkerheten krever en regionalisering, vil også matvaresikkerheten påvirke den multifunksjonelle regionaldimensjonen.

Matvaresikkerheten har imidlertid også et omsetningsaspekt. I forhold til det private markedet er spørsmålet i hvilken grad konsumentene oppfatter at matvaresikkerheten er noe som angår dem selv, og om de hver for seg er villig til å betale noe for sikkerhet med

hensyn til matforsyningen (tilstrekkelig tilgang på mat). Vi må analytisk skille dette fra trygg mat, som gjelder egenskaper ved maten (Veggeland & Berge 2001). Det kan imidlertid være kopleingspunkter mellom mengde og kvalitet. En lavere avling per arealenhet eller dyr kan gi høyere kvalitet, men også samtidig bety en lavere kapasitet til å opprettholde et tilstrekkelig høyt lager. På den annen side kan et høyt kvantum med lavere kvalitet også bety utpining av jordsmonnet, og med det lavere framtidig produksjonskapasitet.

Overdreven fokus på billig mat kan på individnivå føre til lav vilje til å betale ekstra for en bedre kvalitet eller en sikrere forsyning, og med det føre til irrasjonelle konsekvenser i makro. De langsiktige konsekvensene kan være fraværende i de daglige beslutninger folk tar hver for seg. På den måten blir matvaresikkerheten ikke-omsettelig. Hvis private aktører opererer som monopolister, kan de være i stand til også å ta langsiktige hensyn, men også monopolister kan ha en for kortsiktig horisont, blant annet ved å kreve en viss avkastning på kort sikt. Med hensyn til det offentlige nivået for omsettelighet, gjør de samme forhold seg gjeldende som under regionaldimensjonen.

En oppsummering av matvaresikkerhetsdimensjonen viser at det i hovedsak dreier seg om en 'offentlige gode'-diskusjon. 'Indirekte effekt'-kriteriet er i liten grad oppfylt, mens omsettelighetsbetingelsen avhenger av perspektivet. I forhold til de dimensjoner som i den internasjonale debatten er trukket fram som multifunksjonelle, gjør det seg ikke gjeldende noen enhetlig definisjon av begrepet multifunksjonell. Begrepet er uklart og flertydig. Det kan unngås ved at kun de dimensjoner som oppfyller alle kriteriene, betegnes som multifunksjonelle, eller vi kan velge det kriteriet som gjør seg gjeldende for flest dimensjoner. Gjennomgangen til nå utpeker 'offentlig gode' til i størst grad å være felles. Med hensyn til behandlingen av den regionale dimensjonen velger vi fortsatt å holde på de tre kriteriene.

I forhold til begrunnelsen for et multifunksjonelt landbruk er hovedinntrykket så langt at de tre kriteriene har sin basis i en individbasert tilnærming. Markedsmekanismen i det private markedet svikter på den måten at det ikke er noen tilskyndelse til å betale for godet. En svikt som skyldes manglende sammenheng mellom den enkelte og helheten¹, konflikt mellom kort- og langsiktige effekter, og at godet er en indirekte effekt som det byr på problemer å kople til markedet for omsetning av hovedvaren. I bunnen finner vi den enkeltes preferanser og nytte, som ikke kommer fullt og helt til sin rett i markedet. Det er dette som i bunn og grunn legitimerer en politikk og virkemidler for å korrigere det samme markedet. Innebygd i slike resonnementer ligger det forutsetninger om gitte former for sosial rettferdighet, moral og etikk. I neste kapittel skal en del slike posisjoner klarlegges.

¹ I tilknytning til sammenhengen mellom den enkelte og helheten, bør det understrekes at det i det private kjøpekraftsbaserte konkurransemarkedet finnes mekanismer hvor summen av enkeltaktørers handlinger på ett tidspunkt, eller i en periode, får negative konsekvenser for mange av dem, eller alle, i en senere periode. For oss er det imidlertid situasjoner hvor de negative tilbakeslagseffektene gjør seg gjeldende for samfunnet som er det essensielle.

3 Rettferdighet som premiss for å vurdere det multifunksjonelle

Foran har jeg pekt på at støtte til landbruket representerer en omfordeling av samfunnets ressurser. Det gjelder både støtte til matproduksjonen og støtte til de multifunksjonelle dimensjonene. I dette notatet står det multifunksjonelle i sentrum, og spesielt den regionale dimensjonen. Spørsmålet blir dermed hvordan samfunnet kan begrunne en omfordeling av ressurser for å opprettholde et bosettingsmønster. Drøftingen i foregående kapittel knyttet i stor grad an til markedssvikt som begrunnelse. Men til grunn for denne og andre teorier for hvorfor man skal eller ikke skal godta støtte på et multifunksjonelt grunnlag, vil det ligge oppfatninger om hva som er rettferdig. Derfor vil jeg i dette kapitlet gå inn på teorier for rettferdighet, og hensikten med det er å avdekke grunnlaget for ulike teoretiske resonnementer i forhold til å akseptere multifunksjonalitet eller ikke. Selv om det neppe vil være mulig å etablere et allment akseptert resonnement med basis i betraktninger om rettferdighet, vil gjennomgangen klarlegge hvor ulike posisjoner skiller lag.

Fordelingen av samfunnets goder og ulemper, og hvordan dette skjer, utgjør kjernen i begrepet sosial rettferdighet. Det å handle rettferdig og komme fram til en rettferdig fordeling har både en materiell- og diskursdimensjon. Det betyr at ressurser fordeles og tolkningen, oppfatningen av denne fordelingen begrunnes, og det hele aksepteres eller forkastes. Det å betegne og forklare et gode inngår i striden om det rettferdige, sammen med folks bestrebelser på å etablere en passende kopling mellom seg selv og de andre (Low & Gleeson 1998).

Imidlertid har diskusjonen om begrepsinnholdet i sosial rettferdighet møtt flere utfordringer. Hovedbudskap i Low & Gleeson (1998) er miljøets og økologiens inntog i den tradisjonelt menneskesentrerte forståelsen av hva som står i sentrum for det sosiale rettferdighetsbegrepet. Mennesket har blitt tvunget til å tenke moralsk om forhold som tidligere ble vurdert som rent instrumentelle. Konsekvensene av menneskenes handlinger kan, hevdes det, påvirke grunnlaget for hele det økologiske systemet. Dette leder fram til to rettferdighetsperspektiver.

Det ene dreier seg om en rettferdig fordeling av miljøgoder mellom folk, hvor spørsmålet om mennesket har krav på en rettferdig andel av spesifikke goder miljøet yter oss står sentralt. Det andre dreier seg om rettferdighet i forholdet mellom mennesker og resten av naturverdenen, hvor spørsmålet om den ikke-menneskelige naturen, eller i det minste deler av den, har krav på rettferdighet, står sentralt. Samspillet mellom disse to rettferdigheter, den miljømessige (environmental justice) og den økologiske (ecological justice), skaper en dialektikk mellom rettferdighet og natur, ifølge Low & Gleeson (1998).

Begrepet territoriell rettferdighet har imidlertid også blitt tatt i bruk, samtidig med at rettferdighet har koplinger til begrepene etikk og moral. Etikk sies å være det

systematiske studiet av moralitet gjennom sitt fokus på hva det er som gjør en vurdering moralsk, det gode og onde, bedre og verre, etc. (Johnston m.fl. 2000). Det moralske er ikke kun et spørsmål om rettferdighet, skriver Sack (1997), men også om å integrere forhold som sannhet og det naturlige med rettferdighet. Hans perspektiv på den moralske orden retter seg inn mot å formulere prinsipper for å kunne vurdere handlinger eller verdier som moralske eller umoralske. En annen innfallsvinkel tar derimot utgangspunkt i at moralske verdier er relative og historisk-geografisk spesifikke, samtidig som moralitet og moralsk orden sies å være nært knyttet til maktrelasjoner. Oppfattes samfunnet som en samling enkeltindivider, tas andre etiske standarder i bruk enn dersom samfunnet oppfattes som klassestrukturert. Dermed blir moralitet og etikk koplet sammen med ontologien, dvs med hva vi aksepterer som fakta. Både hva samfunnet er, hva personen er og hva vi bør gjøre er oppe til debatt (Low & Gleeson 1998).

Sammenhengen mellom moralske og geografiske argumenter har i økende grad kommet på dagsorden. Det moralske landskapet betegner spesifikke landskap tillagt moralske verdiskjemaer. Oppfatninger om naturens plass i forhold til bebygde og menneskeskapte elementer vil være koplet til perspektiver på rettferdighet. Mitt fokus er rettferdighet, fra det sosiale, via miljø/økologi til det territoriale, og dette aktualiserer en geografisk basert moralsk dimensjon forankret i folks handlinger og i samfunnsprosesser.

3.1 Om rettferdighet

Noen av de grunnleggende prinsipper for en diskusjon om rettferdighet fanges opp i utsagnene i) rettferdighet består i å gi og få noe som er fortjent; ii) rettferdighet bunner i at rettigheter respekteres; og iii) rettferdighet er at folks behov oppfylles gjennom bidrag fra alle i samsvar med deres evner (Low & Gleeson 1998; Miller 1976).

Det fortjente må forankres i et spesifikt samfunn eller kultur, hvor handlingsfriheten er et sentralt element, med kopling mellom handling og forventet konsekvens. Risiko og usikkerhet gjør denne sammenhengen uklar. I tillegg fører en markedsbasert verdivurdering av folks handlinger og bidrag til en potensiell konflikt mellom det markedet berettiger en til og samfunnets oppfatning av hva som er fortjent. En rettferdighet basert på fri handling og tilhørende konsekvenser som da regnes som fortjent for aktøren, er åpenbart menneskesentrert og individualistisk, uten en territorial forankring.

Rettighetsdimensjonen kan koples til flere tankeskjemaer. Kant knyttet rettigheter til behov, og retten til å bli beskyttet fra grunnleggende skade blir det samme som retten til å få tilfredsstilt grunnleggende behov. I forlengelsen av dette kan Menneskerettighetene og det Europeiske sosiale charter nevnes som eksempler på rettigheter med ambisjoner om å gjelde universelt, på tvers av landegrenser. Denne type rettigheter kan, og har delvis blitt utvidet til også å omfatte miljøaspekter, forstått som naturen for mennesket, og det territoriale/regionale, slik det ble forsøkt gjort i Johansen m.fl. (1999). Fortsatt står imidlertid mennesket i sentrum. Hvis naturen skal trekkes inn på en mer selvstendig måte, må også den ikke-menneskelige naturen gis rettigheter, og da melder vurderingen av naturens rettigheter versus folk rett til sitt miljø seg umiddelbart.

Behov er materielle og ikke-materielle, og de kan være avhengig av individuelle aktører og sosiale strukturer. Det universelle versus kulturbetingete gjør seg også gjeldende. I et universelt perspektiv vil man ta utgangspunkt i grunnleggende behov som overlevelse i form av fysisk helse, og autonomitet i form av helse, kultur og handling. Deretter følger et lag med mellomliggende behov som mat og vann, bolig og et sunt arbeidsmiljø, for at

de grunnleggende behov skal oppfylles. Dekking av et minimumsbehov og den daglige overlevelsen er ikke tilstrekkelig hvis en fullkommen moralsk person skal ha mulighet til å gjøre sitt beste for å handle moralsk på basis av gjensidige rettigheter og plikter. Igjen er det menneskesentrert, men det kan argumenteres for at miljø og sted kan avledes fra de grunnleggende og mellomliggende behovene.

Det fortjente, rettighetene og behovene inngår som elementer i helhetlige teorier om rettferdighet. Vår gjennomgang av forskjellige retninger har som ambisjon å få fram noen sentrale forutsetninger og prinsipper som kan bidra til å klarlegge grunnlaget for å akseptere eller forkaste samfunnets bruk og fordeling av ressurser. Johnston m.fl. (2000) peker på rettighetsteorien (libertarianism), kontraktsteorien og en marxistisk-strukturell teori, sammen med kommunitarianismen og feminismen som eksempler på teoretiske retninger. Til disse teoriene kan det knyttes institusjonelle systemer av samfunnsmessig og politisk karakter. Low & Gleeson (1998) fokuserer hovedmomenter i utilitarianisme, rettighetsteori, kontraktsteori, kommunitarianisme og diskursetikk. Vi skal illustrere ulike tilnærminger ved kort å skissere noen hovedmomenter i utilitarianismen, kontraktsteorien og en marxistisk-strukturell teori.

3.1.1 Utilitarianismen (nytteteorien)

For nytteteorien står to spørsmål sentralt. Det første dreier seg om hvordan man skal avgjøre at handlinger er riktige eller gale og har gode og dårlige konsekvenser. Dette er blitt behandlet i et handlings- og regelorientert perspektiv, og i følge det sistnevnte perspektivet vil man:

(---) determine the rightness of actions by reference to the goodness of their consequences. (---) the morality of an individual action is not a question of direct perception but of the application of a law to an individual case. The laws Mills had in mind are the ordinary moral principles of truthfulness, honesty, and the like. Such laws Mill called "secondary principles. (---) Mill therefore produced the utilitarian supreme principle that a secondary principle should be accepted and obeyed if, and only if, the consequences of our accepting that principle will be better than of our either having no principle at all or having some alternative principle. (Urmson 1972, side 226)

Det andre spørsmålet dreide seg om hva som er godt, og hva som gjøre de rette handlingene rette. I dette ligger det prinsipper for å benevne konsekvenser som gode eller dårlige. Her er det en del uklarheter, men for Bentham var svaret enkelt:

(---) if we mean by "happiness" pleasure and the absence of pain, the good which determines the rightness of actions will be the greatest happiness of the greatest number. (Urmson 1972, side 227).

Popper på den annen side argumenterte for en "negativ nytteteori". Denne sier at det er feilslått å anta at det er nødvendig å bestemme hvilke konsekvenser av en handling som generelt kan betraktes som gode, for å besvare spørsmålet om hvilke konsekvenser som er relevante i forhold til spørsmålet om handlingene er rette. Moralske normer begrunnes ved at det sosiale livet vil være umulig uten slike normer.

Parsons (1972, side 229) trekker fram at hovedpremisset for utilitarianismen var et fokus på handlingsprosessen som utformes for å tilfredsstille gitte individuell ønsker. Prosessen omfatter valg av midler som er effektive med hensyn til måloppnåelse, og med det kom også rasjonalitetselementet inn i bildet. I tillegg vil nødvendigvis flere mål og knappe

ressurser gjøre seg gjeldende. Velvære er resultatet av en vellykket rasjonell handling, og smerte representerer de subjektive kostnadene ved skadelige konsekvenser. Rasjonalitetsbegrepet definerer et handlingsmønster som man forventet skulle bli oppfattet som noe optimalt av folk engasjert i økonomisk atferd.

Nytteteorien bygger derfor på et enkelt sett med kriterier. Den setter resultatet i sentrum, og alle handlinger skal vurderes opp mot hvilke effekter de har. Samtidig forteller teorien hvordan handlingene skal vurderes, og ett sentralt vurderingskriterium er om folk får det de foretrekker. Den beste måten å måle dette på er ved hjelp av en rangering av ønsker (preferanser), en rangering som måler individenes velferd. Det neste forholdet dreier seg om offentlig politikk, og denne må vurderes i henhold til dens konsekvenser slik de kommer til uttrykk gjennom individenes velferd. Et tredje forhold er at velferden for samfunnet eller grupper av mennesker måles ved at de individuelle velferdserfaringene summeres. Med dette utgangspunktet konkluderes det at et markedsbytte av privateide varer er mest effektivt for å summere de individuelle preferansene (Johnston m.fl. 2000, Lee & Gleeson 1998).

Nytteteorien går også under betegnelsen velferdsteori, og Lamont (2001) peker på at fordelingen av goder i form av en velferdsfunksjon betyr valg av den fordeling som maksimerer den aritmetiske summen av alle oppfylte preferanser som så er vektet i henhold til styrken på disse preferansene.

Teoriens menneskesentrerte karakter, individets preferanser som det primære og summeringen av disse for å komme fram til samfunnets preferanser, og rangeringen som målemetode legger viktige premisser for bedømmelsen av rettferdighet. Det representerer et etisk grunnlag for bedømmelsen av rettferdighet som er godt tilpasset neoklassisk økonomisk teori, hvor enkeltpersoner og deres nytte står i sentrum. Markedet er arenaen hvor preferanser for varer og tjenester kommer til uttrykk, og spørsmålet blir hvordan markedet skal organiseres for å gi størst nytteoppnåelse. Gjennomgangen foran gir ikke entydige kriterier i så måte, men vektleggingen av enkeltindivider og summeringen av deres nytte til samfunnets nytte legger noen føringer for organiseringen av markedet. Markedet må på en effektiv måte sørge for at folk realiserer sine preferanser, og det er den enkelte som skal realisere disse. At den enkelte da skaffer seg de varer og tjenester han eller hun vurderer som nyttige, kommer som et neste skritt, og i dagens samfunn spiller penger en sentral rolle med hensyn til et effektivt bytte av arbeid og varer og tjenester.

Det hefter imidlertid noen problemer med den enkeltes deltakelse i markedet og realiseringen av preferanser på tross av at det under gitte betingelser og forutsetninger kan vises at fri konkurranse representerer en effektiv fordelingsmekanisme. Som påpekt foran, representerer offentlige goder og gratispassasjerfenomenet problemer for frikonkurransemarkedet. Det gjør imidlertid også en ulik fordeling av ressurser mellom folk, og med det evnen til å oppfylle preferansene. Ressursfordelingen blir ikke bare et resultat av arbeidsmarkedet, men også et premiss for realiseringen av preferanser i arbeidsmarkedet i neste omgang. En teori om sosial rettferdighet må derfor også forholde seg til markedet(-ene) som en prosess.

Har vi en situasjon med sosial rettferdighet hvis inntekts- og formuesfordelingen er skjev slik at kjøpekraften i konsumvaremarkedet også blir skjev og det er knapphet på godene? Eller er ulikheten et nødvendig resultat av tidligere valg, og dermed en rettferdig effekt av den enkeltes frie valg? Her ligger det åpenbare dilemmaer. I hvilken grad skal samfunnet kompensere for ufornuftige valg den enkelte gjør på ett tidspunkt som så begrenser de muligheter vedkommende har til å skaffe seg ting på senere tidspunkter? Eller dreier det seg kanskje ikke om frie valg?

Libertarianismen og Entitlement-teorien har tilknytning til nytteteorien og berører denne problemstillingen gjennom fokuseringen på eiendom. Nozick utarbeidet en tredelt teori om rettigheter:

If the world were wholly just, the following inductive definition would exhaustively cover the subject of justice in holdings: a) A person who acquires a holding in accordance with the principle of justice in acquisition is entitled to that holding. b) A person who acquires a holding in accordance with the principle of justice in transfer, from someone else entitled to the holding, is entitled to the holding. c) No one is entitled to a holding except by (repeated) applications of a) and b). The complete principle of distributive justice would say simply that a distribution is just if everyone is entitled to the holdings they possess under the distribution. (Lamont 2001; Nozick, 1974, page 151).

Det man trenger å bry seg om er rettferdighet i tilegnelse og overføring av eiendom. Low & Gleeson (1998) peker på fire underliggende forutsetninger, og det er at kontraktslovene opprettholder det rettferdige i bytter; at eiendomsretten ikke gir makt som kan ha en urettferdig virkning på resultatet av forhandlinger utenom eiendomsbytte; at hell og tur, inkludert medfødte goder, diskonteres og at den samlede effekten av hell ikke er et tema under rettferdighet: og at den opprinnelige tilegnelsen av eiendom var rettferdig.

I virkeligheten er det vanskelig å vurdere hvor rettferdig den opprinnelige tilegnelsen av eiendom har vært. Det er også problematisk å vurdere rettferdigheten i tilegnelsen av eiendom i nåtiden. Man havner igjen i en situasjon hvor vurderingene til eier er det sentrale, og en selvrefererende begrunnelse som sier at en frivillig tilegnelse/overdragelse mellom parter i et marked, er rettferdig fordi det hele skjedde frivillig i markedet. Satt sammen med nytteteorien, blir dette et sterkt forsvar for at bare folk får gjøre som de vil i markedet, er fordelene rettferdige. Med det overser man at eiendom representerer en maktfaktor i utformingen og etableringen av lover og regler. I tillegg forsterker teorien det menneskesentrerte i nytteteorien fordi dyr og planter ikke kan ha eiendom, men kan bli til eiendom for mennesker.

Hvis fordelingen ikke aksepteres som grunnlag for rettferdighet, ligger det til rette for inngrep, og slike inngrep kan være skattlegging og omfordeling. Sammen med en aksept av fenomenet offentlige goder og gratispassasjerer har vi her skjelettet av en retning innenfor neoklassisk økonomisk teori som aksepterer aktive inngrep i økonomien og ikke begrenser seg til en passiv tilrettelegging for frikonkurransen. Fundamentet i teorien er de samme antakelser om preferansestruktur blant enkeltindivider, men det erkjennes at det er behov for korrigeringer for å oppnå nyttemaksimering. Dette innebærer imidlertid en viktig forskyvning av prinsippene for hva som aksepteres som rettferdig i forhold til en nytteteori som står på at fordelene i et marked basert på frikonkurransen og uten inngrep er rettferdige.

Nytteteorien, den regionale dimensjonen og landbruket

Utgangspunktet er at etterspurte bieffekter av landbruket ikke blir dekket, enten på grunn av for lav etterspørselen etter mat eller fordi produksjonen ikke gir det riktige innholdet i bivirkningene. Den neoklassiske nytteteorien sier noe om betingelsene for denne etterspørselen, og om hvordan den skal vurderes i et rettferdighetsperspektiv. Det sentrale er den enkeltes nytte og summeringen av disse til samfunnets nytte, og formålsrasjonalitet er et viktig prinsipp. Spørsmålet blir derfor hvor stor nytte de multifunksjonelle dimensjonene representerer for den enkelte og for samfunnet, og om de samme effektene kan produseres på andre måter ved bruk av mindre ressurser. Er utkantsamfunn som ikke

greier seg selv, en god grunn for overføring av ressurser? Og kan de multifunksjonelle effektene av landbruket tilbys på andre måter?

Regional utvikling og bosetting er et gode på linje med andre goder som må vurderes i forhold til den enkeltes og samfunnets nytte. Foran kom vi til at dette godet åpenbart er en indirekte effekt av landbruket, at det i tradisjonell forstand må betegnes som et offentlig gode, men at det på et vis kan være omsettelig, spesielt dersom man aksepterer den politiske kanalen som en arena for omsetting av ulike nyttefordelinger. En annen måte å si dette på er at den regionale dimensjonen som følge av landbruket er et offentlig gode i det tradisjonelle markedet, men at det ikke nødvendigvis rettferdiggjør offentlige korrigeringer i det samme markedet for at folk skal kunne ta del i dette godet mer enn det de allerede gjør. Det blir som nevnt et spørsmål om alternative løsninger, men også om avveininger mellom bruk av samfunnets ressurser på ulike typer offentlige goder. Disse avveiningene skjer i den politiske kanalen, og representerer den nevnte politiske omsettingen av goder.

Regional utvikling og bosetting er et gode som ikke er forbeholdt utkantområdene, men gjelder generelt i alle deler av landet. I et neoklassisk perspektiv blir spørsmålet hvilket bosettingsmønster som gir den høyeste nytten. Det betyr at nytten for den enkelte summeres og blir til samfunnets nytte. Bosetting har dermed et individuelt grunnlag. Og hovedmønsteret vil være at hver enkelt synes den regionen de bor i gir høyest nytte, alt tatt i betraktning, selv om undersøkelser av bostedspreferanser viser at det er en viss ubalanse mellom reell og ønsket bosetting (Orderud & Onsager 1998). Spørsmålet dreier seg imidlertid ikke bare om den enkeltes nytte av sitt eget bosted. Bosettingsmønsteret kan i seg selv være et gode, enten fordi man gjennom slekt og venner er knyttet til folk i andre deler av landet eller fordi man på en eller annen måte gjør bruk av andre områder enn det man bor i selv, er solidarisk, etc. Dette trenger ikke kun dreie seg om privat bonytte, men kan også være relatert til økonomisk samkvem.

På den annen side kan folk som bor i sentrale områder, se seg tjent med at tilflyttingen reduseres for på den måten å unngå pressproblemer og øke sin egen nytte av å bo i sentrum. Men det er mange geografiske nivåer mellom utkanten og de mest sentrale delene av Norge, og mange steder har åpenbart kapasitet til å ta i mot flere folk uten at det skaper nevneverdige pressproblemer. Problemstillingen i et pressperspektiv er ikke utkant eller sentrum, men også det mellomsentrale. Og mellomsentrale regioner trenger kanskje ikke å få tilført (like mye) ressurser for å utvikle seg økonomisk og befolkningsmessig. Derfor er det ingen nødvendig sammenheng mellom å unngå pressproblemer i sentrale strøk og sørge for bosetting i utkantområder.

Vi ser at folks etterspørsel etter regional utvikling og bosetting kan bygge på ønsker om et spredt bosettingsmønster på tross av at man selv bor sentralt, og omvendt. Styrken på etterspørselen etter bestemte bosettingsmønstre vil ligge til grunn for den politiske kanalens vurderingen av bosetting som et offentlig gode. Bosetting i utkanten kan være mer etterspurt enn bosetting i sentrale områder, spesielt hvis utkanten preges av negativ folketallsutvikling, med trussel om avfolkning fordi det da blir et knappere gode. På den annen side vil en generell knapphet på goder, slik det ofte antas å være i neoklassiske modeller, kunne føre til regional konkurranse om ressursene. Støtte til bosetting påvirker da folks generell levekår, med en regional vridning. Da vil etterspørselen etter bosetting i utkanten, via økonomi og levekår, komme i et konkurranseforhold med mer sentrale bosettinger. På tross av etterspørselen etter og nytten av bosetting i utkanten, er det ikke sikkert den samlede nytten styrkes av omfordeling av ressurser til utkanten. Det skyldes at bruken av samme mengde ressurser i mer sentrale områder, kan gi langt større avkastning målt i nytte. En eventuell styring av ressurser til sentrale strøk blir da også mer rettferdig.

Det er heller ikke gitt at etterspørselen etter bosetting i utkantområder tilsier at alle utkantområder skal få den støtten som trengs for å opprettholde og utvikle levedyktige lokalsamfunn. Og blir kostnadene for høye, kan etterspørselen og dermed nytten av at det bor folk overalt reduseres så mye at det ikke lenger er grunnlag for å omfordele ressurser til utkanten, eller til så mange utkantområder som tidligere. Den politiske kanalen står overfor en utfordring i å komme fram til en regional fordelingsprofil som ivaretar kryssende etterspørsel og nytte. Innsatsen i norsk distriktpolitikk tilsier at etterspørselen etter utkantbosetting har vært betydelig. Likevel har vi hatt en vedvarende sentralisering av befolkningen. Spørsmålet blir da om innsatsen ikke har samsvart med etterspørselen, om utviklingen tvert i mot reflekterer avveiningen mellom ulike hensyn, om hensyn som direkte eller indirekte går i favør av sentrum er sterkest, eller om de sentraliserende kreftene i privatmarkedet ikke lar seg snu, noe som også kan tas som uttrykk for at etterspørselen etter utkantbosetting ikke er sterk nok. I en politisk prosess vil det ikke nødvendigvis være bosettingsmønsteret med den største nytten for befolkningen som til slutt vinner frem. Ofte blir det kompromisser med andre hensyn, og det kan hevdes at politiske kompromisser uttrykker samfunnets etterspørsel etter goder som er løftet ut av, eller ikke er egnet for det private markedet, enten de har karakter av å være offentlige goder eller ikke.

Pareto-optimalitet representerer en tilstand i økonomien hvor det ikke er mulig å forbedre situasjonen for noen uten at andre får det dårligere, og er med det et sett kriterier som benyttes i neoklassisk teori for å komme fram til en fordeling av ressursene som er i tråd med folks nytte. En Pareto-optimal forbedring er at noen får det bedre uten at andre får det dårligere. Den marginale betalingsvillighet skal være den samme, og den skal være lik den marginale kostnad for godet. Dette gjelder imidlertid goder som kan omsettes i et ordinært marked, samtidig som fordelingen av godene godt kan være skjev.

Bosetting i et Pareto-perspektiv dreier seg ikke om å opprettholde et gitt, konkret bosettingsmønster, men om å opprettholde en fordeling av goder som gir nytte, og dette kan skje ved ulike bosettingsmønstre. Derfor er endringer i et gitt bosettingsmønster heller ikke nødvendigvis et spørsmål om rettferdighet, selv om det hele tiden dreier seg om fordeling av goder og ulemper. Problemet er selvsagt hvordan man kan vite at man befinner seg i en Pareto-optimal situasjon eller ikke. For goder som omsettes på et marked, står måten markedet fungerer på sentralt, og frikonkurransen hevdes å skape optimalitet. De multifunksjonelle effektene av landbruket, som bosetting og regional utvikling, er imidlertid, som vi vet, dels indirekte effekter og dels offentlige goder, og da må det innføres tilleggsbetingelser for at en Pareto-optimal tilstand skal inntre.

I en situasjon med indirekte effekter er kravet at individets marginale betalingsvillighet for den direkte virkningen pluss summen av alles marginale betalingsvillighet for eksterne effekter, skal være lik summen av direkte og ekstern grensekostnad. Dermed er det en avveining mellom samfunnets etterspørsel og de totale kostnadene ved å skaffe til veie godet. I forhold til bosettingsmønsteret dreier spørsmålet seg om hvor mye hver enkelt av oss er villig til å betale for egen og andres bosetting, pluss samfunnets verdsetting av det overordnede bosettingsmønsteret. Grunnlaget for betraktninger omkring rettferdighet har blitt utvidet, men det grunnleggende prinsippet om at ulike bosettingsmønstre kan være Pareto-optimale, og at endringer ikke uten videre kan avvises som uttrykk for en urettferdig utvikling, står fortsatt ved lag.

Heller ikke ved å innføre betingelsene for Pareto-optimalitet i tilknytning til offentlige goder, i betydningen at summen av alle individers marginale betalingsvillighet for et fellesgode skal være lik grensekostnaden ved å tilveiebringe godet, endres aksepten av at mange utgaver av bosettingsmønsteret kan være optimalt. Men vi ser at det offentlige

godet begrenser seg til summen av individenes marginale betalingsvillighet og utelater tilsvarende for den enkelte. Det trekker vurderingen opp på samfunnsnivå. Med hensyn til regional utvikling og bosettingsmønster, synes dette å innebære at et sentralt aspekt utelates. Den enkeltes nytte bør være inkludert når det optimale bosettingsmønsteret bestemmes. Premissene for rettferdighetsbetraktningene vil være lagt når et slikt optimalt mønster har avtegnet seg.

Det er mulig å tenke seg at dette angis i form av prinsipper eller kriterier for fordelingen av folk langs en sentrum-periferiakse, men man kan også tenke seg at det knyttes opp til et konkret bosettingsmønster som sier at bosettingen i bestemte områder bør opprettholdes, enten det operasjonaliseres som andeler eller i form av absolutte folketall. Med en relativ fordeling langs sentrum-periferiaksen som utgangspunkt, er det en enkel sak å avgjøre om det er eller utvikler seg et avvik fra det Pareto-optimale. Samtidig kan det være noen frihetsgrader som tillater omfordelinger innenfor de kategorier som sentrum-periferiaksen er delt inn i. En finere gradering er selvsagt mer krevende og gir lettere avvik fra det optimale enn det som er tilfellet med en grov inndeling. Hvis derimot en variant som angir et absolutt folketall i forskjellige områder velges, vil en relativ sentralisering måtte godtas, så lenge folketallet stiger. Men også i dette alternativet vil graderingen, eller avgrensingen av områdene, legge premissene for hvor krevende det blir å opprettholde eller oppnå en rettferdig fordeling i Pareto-forstand, samtidig som antallet Pareto-optimale fordelinger begrenses.

Grunnlaget for valg av bosettingsmønster er imidlertid etterspørselen, men denne kan over tid endre seg, og da behøver det ikke dreie seg om det er nytten av bosettingsmønsteret i seg selv som endres. Det kan være andre goder som endrer betydning slik at den relative vekten av bosetting og regional utvikling får en økt eller minsket betydning. En innbyrdes forskyvning mellom ulike goder, kan også oppstå som følge av næringsbetingete endringer i produktivitet og tilhørende kjøpekraft. Inntektsnivået i utkantområder kan synke relativt i forhold til i sentrum, og det betyr at det er behov for økte overføringer for at levekårene skal opprettholdes i utkanten. Det kan bli mer kostbart å opprettholde den samme profilen på bosettingsmønsteret, og dermed kan også den Pareto-optimale fordelingen forskyves i retning av en mer sentralisert bosetting.

Diskusjonen har foreløpig dreid seg om regional utvikling og bosetting generelt, men i landbrukets multifunksjonalitet ligger det også at landbruksvirksomheten støttes for å nå dette målet. Det betyr at næringsstøtte brukes som virkemiddel til å nå bosettingsmålet, men næringsstøtten kan også bygge på resonnementer om verdikjeder hvor produksjonen i utkantstrøkene bidrar til verdiskapning i sentrale deler av landet. Med utgangspunkt i et slikt perspektiv argumenteres det for at støtte til bosetting i utkantstrøk ikke er "støtte" som sådan, men heller tilbakeføring av deler av verdiskapningen. Det kan ikke benektes at det skjer ulikt bytte i transaksjonene i en verdikjede, og at disse kan gi seg systematiske regionale utslag. Når folk likevel flytter, er det et tegn på at det skjer en tilpassing til gjeldende produktivitet og priser i markedet. Derfor kan man argumentere for at det ulike byttet ikke representerer noen grunn for å støtte det eksisterende bosettingsmønsteret. Det forutsetter at aktørene i markedet overskuer effektene av sine handlinger, og det kan ikke tas for gitt, men bosettingsmønsteret er en treg masse som ikke endres over natten. Derfor er det god tid for aktørene i de enkelte verdikjedene til å overskue uønskete effekter.

Hvis vi forutsetter at et gitt (desentralisert) bosettingsmønster ønskes bevart, blir spørsmålet i hvilken grad landbruket bidrar til å det ønskete resultatet. Og ikke bare dette, men også hvilke kostnader som påløper. Oppfølgingsspørsmålet er om andre tiltak på en mer effektiv måte kan gi samfunnet det samme. Etter å ha klarlagt kostnader vil man

innenfor en neoklassisk nyttetilnærming velge den løsningen som krever minst ressurser fordi dette vil frigjøre midler til andre behov. Dermed vil den totale nytten bli større. Det forutsetter imidlertid at det faktisk er det samme bosettingsmønsteret som opprettholdes av de forskjellige virkemidlene. Som vist i kapittel 2, er ikke det nødvendigvis tilfellet. Støtte til landbruket representerer et mer spredt bosettingsmønster i utkantområdene, men også i mer sentrale strøk. Samfunnets etterspørsel må klarlegges mer i detalj før valgene fattes. I tillegg kan prioriteringen av landbruket også begrunnes med andre forhold. Det kan være et ønske om å bevare bredden i næringsstrukturen. Flere grupper finner noe å gjøre, og lokale næringsnettverk vedlikeholdes. Landbruket skiller seg fra annen næringsvirksomhet på grunn av den nære koplingen til naturen, og denne egenskapen, sammen med kulturarven landbruket representerer, kan begrunne vektleggingen av landbruket framfor andre næringer i distriktpolitikken. Det leder oss imidlertid over til de andre multifunksjonelle effektene av landbruket, kulturlandskap, miljø og kulturarv. Kostnadene ved å støtte landbruket i bosettingsøyemed kan bli lavere sammenliknet med andre næringer fordi landbruket også tilbyr andre forhold som samfunnet (muligens) etterspør. Målingen av nytten og betalingen for produksjonen er derfor komplisert, selv om prinsippene for en rettferdig fordeling av ressurser i utgangspunktet er enkel.

Drøftingen så langt har ikke tatt opp problemet i tilknytning til ulik fordeling av ressurser og de skjevheter som kan oppstå over tid, som følge av ulik bruk av og tilgang til ressurser av forskjellig slag. Rettighetsteorien angir prinsipper for dette ved å fokusere på at anskaffelsen av og transaksjonen av eiendom skal være rettferdig. Dette kan overføres til regional utvikling og bosetting. Da betyr det at all omsetning og tilegnelse av ressurser som ligger til grunn for bosettingsmønsteret, skal ha skjedd på en måte som er i samsvar med folks ressurser, ønsker og valg. Ulik tilgang på ressurser/eiendom i neste fase er da ikke et problem. Imidlertid er det vanskelig å avgjøre om tilegnelse av eiendom har vært rettferdig eller ikke, og ofte blir transaksjoner i markedet per definisjon rettferdige, eller tilsvarende for beslutninger fattet på den politiske arenaen. En sentraliserende befolkningsutvikling rettferdiggjør seg selv fordi summen av handlinger i det private markedet og den politiske arenaen har gitt opphav til den utviklingen man ser.

I dette ligger det en kime til sirkelforklaring. Det som er rettferdig, er det som gir størst nytte for den enkelte og for samfunnet, hensyn tatt til offentlige goder. Og det som gir mest nytte, er det som er mest rettferdig fordi det oppfyller folks ønsker uttrykt gjennom etterspørselen og de ressurser man rår over.

Diskusjonen om det multifunksjonelle landbruket dreier seg imidlertid også om reglene for handel mellom land. Det argumenteres for fortsatt støtte til landbruket med henvisning til de multifunksjonelle dimensjonene. I dette ligger det en aksept av at andre land også skal få støtte sitt landbruk. Problemet oppstår imidlertid hvis de multifunksjonelle godene er indirekte effekter av andre næringsvirksomheter, slik det kan argumenteres for at den regionale utvikling og bosettingsmålet er. Da kan det argumenteres for at det er like legalt å støtte disse næringene, enten det dreier seg om industri eller tjenesteyting. Landbruket skiller seg imidlertid ut fra andre næringer på grunn av bredden på de indirekte effektene, slik det er vist i de to første kapitlene. Likevel ligger det en utfordring i regelverket for forskjellige næringer.

Ved å se over landegrensene er det ikke lenger sikkert at etterspørselen etter bosetting i utkantområder bare retter seg mot ens eget land. Norske borgere kan likeså gjerne få dekt behovet for å besøke utkantområder i andre land. Og tilsvarende kan utenlandske borgere få dekt sitt behov i den norske utkanten. Det er enkelt å tenke seg et marked for konsum av utkantområder, og i dag er dette en del av turistnæringen. Men som påpekt foran, er

markedet for "the tourist gaze" i stor grad preget av fri tilgang og liten grad av eksklusivitet.

I det politiske ordskiftet omkring opprettholdelse av bosettingsmønsteret og folketallet blir det framholdt at storsamfunnet må sørge for å kanalisere ressurser til utkantområder. I et neoklassisk perspektiv har vi sett at det i så fall må skje fordi en slik overføring bidrar til å øke den samfunnsmessige nytten. Det må være etterspørsel etter bosetting i utkanten. Men storsamfunnet kan også etterspørre goder, eller tilstander, som ikke går sammen med bosetting, eller bestemte aktiviteter i lokalsamfunnet. Et aktuelt eksempel er etablering og bevaring av levedyktige stammer av store rovdyr. Dette skaper problemer i forhold til sauehold og jakt. Spørsmålet er imidlertid om lokalsamfunn som er avhengig av overføringer fra storsamfunnet for å eksistere, kan velge hva slags etterspørsel i storsamfunnet som de finner akseptabel. Eller om det å akseptere en type etterspørsel også innebærer at andre krav følger med på lasset. Betyr det at folk i enkelte områder må akseptere å kutte ut sauehold, slutte å bruke hund på jakt og godta et lavere jaktutbytte, hvis de ønsker å bli boende?

Tabell 3.1 *Neoklassisk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk*

	Forutsetninger	Bosetting	Landbruket
Generelt	<p>Rasjonelle aktører med full informasjon.</p> <p>Nyttemaksimering på basis av individers preferanser.</p> <p>Likevektsmodell som gir lik regional velferd og optimal territoriell organisering av økonomiske aktiviteter.</p> <p>Offentlige goder og indirekte effekter kan gi avvik fra det optimale.</p>	<p>Bosetting er et behov som på linje med andre behov uttrykkes gjennom preferanser.</p> <p>For samfunnet kan bosettinger bli offentlige goder.</p> <p>Støtte fra samfunnet avhenger av hvor sterk etterspørselen etter ulike typer bosetting er.</p>	<p>Landbruket er et middel til å skape bosetting.</p> <p>Om landbruket skal støttes, avhenger av næringens bidrag til å opprettholde det etterspurte bosettingsmønsteret</p>
Rettferdighet	<p>Samfunnets nytte er summen av nytten for enkeltindivider.</p> <p>Resultatet står i sentrum, og handlinger vurderes i forhold til effektene de har.</p> <p>En best mulig oppfyllelse av preferanser for den enkelte oppfyller også kriteriene for rettferdighet.</p> <p>Markedet fordeler goder og byrder rettferdig.</p> <p>Offentlige goder og indirekte effekter kan kreve korrigeringer av en markedsskapt fordeling.</p>	<p>Det rettferdige bosettingsmønsteret er summen av alle enkeltindividenes bosettingspreferanser, som omfatter egne og andres bosetting.</p> <p>Rettferdighet er en optimalisering av bosettingsmønsterets nytte og kostnader.</p> <p>En pareto-optimal fordeling innebærer at flere bosettingsmønstre kan gi samme nytte</p>	<p>I den grad landbruket skaper et unikt bosettingsmønster som det er etterspørsel etter, kan støtte til næringen bidra til å optimalisere rettferdigheten</p>

3.1.2 Rawls, kontrakt- og differensieringsteori

Contractarianism, eller kontraktsteorien er knyttet til John Rawls. Hans svar på spørsmålet om hva slags regel folk helt og holdent ville si seg enig i som medlem av et politisk samfunn, er nedfelt i følgende to hovedprinsipper:

- (1) Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.
- (2) Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with just savings principle, and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity. (Lamont 2001; Rawls 1971, page 302).

Rawls proposes these principles, along with the requirement that (1) must be satisfied prior to (2), and (2b) must be satisfied prior to (2a). Principle (1) and Principle (2b) may also be thought of as principles of distributive justice: (1) to govern the distribution of liberties, and (2b) the distribution of opportunities. (Lamont 2001, page 2).

For Rawls står rettigheter sentralt, og med det en antakelse om at folk legger vekt på en garanti i forhold til de økonomiske omstendighetene de er underlagt. Her kommer differensprinsippet inn, som sier at individer ikke fortjener det de blir født inn i verden med. Begrepet "fortjene" kan ikke fungere som et prinsipp for rettferdighet. Grunnleggende goder bør fordeles likt dersom ikke en ulik fordeling av ett eller flere goder er til fordel for dem som er i besittelse av færrest fortrinn. En balanse mellom rettferdighet og toleranse søkes, og det nødvendiggjør et skille mellom rettferdighet som realisering av det høyeste gode og politisk rettferdighet. Tre kjennetegn definerer politisk rettferdighet: i) dets spesifikke subjekt er politiske, sosiale og økonomiske institusjoner som etablerer den grunnleggende strukturen i det moderne konstitusjonelle demokrati; ii) et politisk rettferdighetsbegrep fungerer uavhengig av spesifikke allmenngyldige moralprinsipper; iii) innholdet i det politiske rettferdighetsbegrepet framkommer i visse grunnleggende ideer som er innebygd i den politiske kulturen i samfunnet.

Rasjonelle agenter er ikke kun selviske, og handlinger baserer seg ikke så mye på fakta som på vurderinger. Dette innebærer usikkerhet og behov for at grunnleggende rettigheter sikres fordi: i) betingelsene for samhandling mellom individer er sosialt gitt; ii) rettigheter kan undermineres av lokalt betinget samhandling; iii) og dermed må det være en arbeidsdeling mellom bakgrunnsrettigheter og rettigheter som styrer samhandlingen i seg selv. Teorien om rettferdighet må regulere ulikheter i borgernes livsbetingelsene som er knyttet til startpunktet, naturgitte fortrinn og historiske gitte betingelser (Low & Gleason 1998).

Fokuset hos Rawls er på absolutte posisjoner for de svakeste gruppene og ikke deres relative posisjon. Økt relativ ulikhet kan aksepteres hvis det bidrar til å øke den absolutte posisjonen til de svakeste gruppene. Men gir en slik utvikling opphav til ulik frihet, stiller saken seg annerledes. Materiell vekst er underlagt frihetskravet (Lamont 2001).

Rawls kriterier representerer en alternativ tilnærming i forhold til hva som aksepteres som rettferdig i fordelingsmessig forstand, men den er også menneskesentrert og individuell. Det legges til rette for større inngrep i en markedsbetinget fordeling av goder og ulemper enn under neoklassisk økonomisk teori, men disse inngrepene er forankret i grunnleggende friheter og dernest tilgodeses svakere gruppers absolutte nytte- eller velferdssituasjon. Det er det institusjonelle rammeverket som skal legge grunnlaget for en

rettferdig fordeling, og prinsippet om at offentlige goder rettferdiggjør favorisering, er styrket i forhold til de foregående teoriene (Johnston m.fl 2000).

Kontraktteorien, den regionale dimensjonen og landbruket

I tilknytning til Rawls' kriterier for rettferdighet kan vi stille følgende to spørsmål: i) Inngår den regionale dimensjonen, eller bosettingen, blant de grunnleggende friheter alle bør ha tilgang til? ii) Bør tilordningen av sosiale og økonomiske ulikheter med sikte på at det tjener de som står svakest, inkludere den regionale dimensjonen?

I dette ligger det et spørsmål om det er systematiske regionale ulikheter med hensyn til sosiale og økonomiske forhold, og to nye spørsmål kan stilles: a) Kan man si at de som kommer dårligst ut, bor i utkanten? b) Og bør utkanten tilføres ressurser for at forholdene skal bli bedre, og eventuelt sikre eller styrke bosettingsgrunnlaget?

Med hensyn til det første spørsmålet er svaret at Rawls ikke hadde et regionalt perspektiv. Men oppfølgingsspørsmålet er om den regionale dimensjonen forstått som bosetting bør inngå blant de grunnleggende friheter. Bosetting som frihet kan på den ene side dreie seg om den enkeltes frihet til selv å velge hvor man vil bo. Det er allment akseptert i Norge at norske borgere. Vårt anliggende er imidlertid det motsatte: Er det noen frihet forbundet med det å kunne bli boende på et sted? I stedet for frihet til, dreier det seg om friheten fra å måtte flytte. Å ha frihet til å bli boende dersom det ikke påfører andre kostnader eller ulemper, bør kunne inngå i de grunnleggende friheter. Det er heller ingen flyttetvang i Norge.

Saken stiller seg annerledes hvis man mangler inntektsgivende arbeid, og av den grunn blir tvunget til å flytte. Å knesette det å kunne bli boende på et sted selv om en er uten inntekt, som en grunnleggende frihet, er problematisk. Det skyldes at det har konsekvenser for andre. Dels vil det kreve overføringer fra resten av samfunnet, og dels kan det betinge at også andre folk blir boende for at viktige samfunnsfunksjoner skal bli opprettholdt. Dermed kan andres frihet til å flytte begrenses, om ikke i form av pålegg, så iallfall indirekte gjennom de tilskudd staten yter. Så kan man spørre om det er noe å bry seg om. Folk er vel i stand til å ta selvstendige valg gitt rammebetingelsene de opererer under? Og bidrar staten til å sikre et tilbud som gjør at man fortsatt blir boende, burde vel alt være uproblematisk? På en måte ja, men på en annen måte nei, fordi en eventuell flytting kunne ha gitt et høyere velferdsnivå² som de det gjelder, går glipp av. Men flyttingen kunne også ha gitt et redusert velferdsnivå. Hva som blir resultatet, avhenger av de konkrete alternativene. Drøftingen kunne vært ført videre over på samfunnsnivå og hensynet til det kollektive, men Rawls' teorier er individbasert. Derfor er ikke dette aktuelt.

Konklusjonen er at bosetting kan tilhøre de grunnleggende friheter, og det gjelder fraværet av direkte, offentlig tvang til å gjøre det ene eller andre. På den annen side kan ikke bosetting tilhøre de grunnleggende friheter dersom det å bli boende på et sted har konsekvenser av noe slag for andre. Og dette vil ofte være tilfellet for det temaet dette notatet er opptatt av.

Det andre spørsmålet dreier seg om samfunnet i sin fordeling/omfordeling av sosiale og økonomiske forhold og goder skal etterstrebe en skjev profil basert på regionale kriterier. I følge Rawls skal grunnleggende goder fordeles likt dersom ikke en ulik fordeling er til fordel for dem som er dårligst stilt, uavhengig av hva man har gjort tidligere. Det er nåsituasjonen som teller.

² Dette kan dreie seg om inntekt og liknende målbare goder, men også oppfatningen av egen posisjon i forhold til andre.

Tradisjonelt har en viktig begrunnelse for norsk distriktpolitikk vært å bringe svakstilte regioner opp på et nasjonalt nivå, og virkemidlet har ofte vært støtte til næringslivet for å opprettholde og skape sysselsetting (Johansen m.fl. 1999). Det er blitt utført mye forskning for å klarlegge levekårs-, nærings-, demografiske forskjeller, etc., langs regionale skillelinjer. Dette er ikke stedet for en bred gjennomgang av resultater fra denne forskningen. Det bør imidlertid sies at den regionale dimensjonen ikke synes å være like viktig som den var for noen tiår siden. Ulikheten skjærer like mye på tvers av storbyer som mellom storbyer og utkant. Vi har imidlertid fortsatt sentralisering av befolkningen, og rundt om i mange utkantområder ligger det noen bomber i form av en aldrende befolkning som ytterligere kan svekke folketallet.

Konklusjonen i forhold til Rawls må bli at den regionale dimensjonen åpenbart kan inngå som et kriterium for tilordning av en ulik fordeling av ressurser. Betingelsen for dette blir at det empirisk sett kan avdekkes slike ulikheter. Og styrken på disse ulikhetene må holdes opp mot ulikheter langs andre dimensjoner for å avgjøre hvilke som er mest grunnleggende. For selv om man finner regionale forskjeller, er det ikke nødvendigvis den regionale dimensjonen som er mest avgjørende. Det kan dreie seg om opphopning av sosiale eller økonomiske forhold. Motsatt kan det også dreie seg om prosesser hvor avstand fungerer som en ulempe og gir opphav til ulikheter som søkes opphevet, avbøtet eller minsket.

Forutsatt at en slik analyse ender opp med å konkludere at utkanten må prioriteres og folketallsnedgangen stoppes, tilsier Rawls' kriterium om absolutte nivåer at utkanten ikke behøver tilgodeses så mye at deres relative posisjon opprettholdes. Det holder at det absolutte nivået sikres, og uttrykt i folketall betyr det at man søker å sikre dagens folketall framfor å sikre andelen av landets folketall. Dette må selvsagt koples til om det er vekst i landet som helhet, og hvor store deler av utkanten som eventuelt opplever nedgang.

Landbrukets rolle i denne sammenhengen er som leverandør av sysselsetting og levekår, og dermed blir støtte til landbruket et virkemiddel. Man kunne tenke seg at en skjev næringsstruktur kunne være et kriterium, og at politikken gikk ut på å skape en mer lik sammensetning på tvers av regioner. Tankegangen bak en slik politikk kunne være å utjevne inntektsnivåene. I så fall ville ikke støtte til landbruket i utkantstrøk være noen aktuell politikk fordi lønnsomheten ikke er spesielt god. Imidlertid er levekostnadene lavere i utkantområder. Derfor vil det være nødvendig å operere med kjøpekraftsindekser.

For Rawls står politisk rettferdighet sentralt, og demokratiske rettigheter er en viktig del av dette. Koplingen til regional utvikling og bosetting synes kanskje å være uklar, men indirekte er den der. Problemstillingen er i hvilken grad små lokalsamfunn i utkant-Norge er i stand til å opprettholde de tilbud og institusjoner som det forutsettes at folk skal ha tilgang til. En vurdering av rettferdighet som for eksempel konkluderer med at utkanten må tilgodeses med ressurser, må dermed også ta hensyn til forhold som kan tale i mot en slik støtte. Støtte til landbruket kan bidra til å opprettholde små lokalsamfunn, men en slik støtte kan ut fra andre hensyn være kontraproduktiv. Det beste kan være å sørge for en viss sentralisering.

Anvendt på handel mellom land og fortsatt mulighet for støtte til landbruket, er det avgjørende om de rawlsianske kriteriene også skal gjelde på tvers av landegrensener eller om de i utgangspunktet begrenses til å gjelde innenfor land. Rawls selv satte et skille ved landegrensener, men vi kan selvsagt vurdere konsekvensene av å trekke kriteriene hans ut over landegrensener. Vi ser at det etableres rettigheter som er ment å gjelde på tvers av land, som for eksempel Menneskerettigheter, hvor også Rawls' prinsipper kan inngå som prinsipper for rettigheter. Det mest interessante for oss er om kriteriet med hensyn til ulik fordeling av ressurser i regi av samfunnet/det offentlige bør skje på en internasjonal basis.

Til en viss grad er dette allerede tilfellet gjennom dagens u-hjelp, men det er tvilsomt om slike ordninger kan gjøres mer generelle. Det har sammenheng med rettigheter og plikter som ligger innebygd i et institusjonelt system med fordeling og omfordeling av ressurser.

På den annen side kan de rawlsianske kriteriene anvendes i handelssammenheng. Konkret kan man gi fri adgang til det norske markedet for varer fra fattige land selv om det er en generell toll. En slik ordning finnes allerede i dag for en del matprodukter, som for eksempel kjøtt, uten at handelen har antatt noen større dimensjoner. Det prinsipielt viktige er imidlertid at en slik politikk bakes inn i internasjonale avtaler om handel med for eksempel matvarer kan kollidere med praktiseringen av de samme kriteriene nasjonalt. Dermed står man overfor et valg mellom svake grupper; de som tilhører ens eget samfunn og andre som tilhører andre land.

Tabell 3.2 *Rawlsiansk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk*

	Forutsetninger	Bosetting	Landbruket
Generelt	<p>Enkeltindividet er den grunnleggende enheten for måling av fordelinger.</p> <p>Rasjonelle aktører er ikke grunnleggende selviske.</p> <p>Handlinger baserer seg ikke så mye på fakta som på vurderinger.</p> <p>Samhandlingen mellom individer er sosialt gitt.</p>	<p>Bosetting som fravær av flyttetvang inngår i de grunnleggende friheter, men å bli boende er ingen rett.</p> <p>Når individets bosetting har konsekvenser for andre, er det ikke lenger en generelt grunnleggende frihet.</p>	<p>Støtte til landbruket er et virkemiddel hvis det uten sideeffekter, bidrar til at mennesker ikke tvinges til å flytte.</p> <p>Effekten av støtten må vurderes opp mot effekten av støtte til alternative aktiviteter.</p>
Rettferdighet	<p>Grunnleggende goder bør fordeles likt dersom ikke en ulik fordeling av ett eller flere goder er til fordel for de svakeste.</p> <p>Økt relativ ulikhet aksepteres dersom det bidrar til å øke den absolutte posisjonen til svake grupper.</p> <p>Det skilles mellom rettferdighet som realisering av det høyeste gode, og politisk rettferdighet.</p>	<p>Den regionale dimensjon kan inngå som et element blant andre elementer i forhold til en ulik fordeling av ressurser</p> <p>Utkantområdenes andel av landets folketall trenger ikke å opprettholdes. Det er tilstrekkelig å sikre et absolutt nivå</p>	<p>Støtte til landbruket inngår i grunnlaget for rettferdighet hvis det bidrar til å opprettholde et gitt ressursnivå sammenliknet med andre regioner</p>

3.1.3 Et strukturelt utgangspunkt, med kopling til aktører

Marxistisk strukturell teori har i seg flere elementer som legger føringer for temaet vi belyser her; begrunnelser for distrikts- og regionalpolitikk, landbrukets rolle i denne og bieffekter av landbruket. Ett element er antakelsen om den grunnleggende motsetningen

mellom arbeid og kapital, som tradisjonelt sies å ta form av en klassekamp mellom arbeidere som selger arbeidskraften sin for penger (arbeiderklassen) og kapitalister som betaler for denne arbeidskraften (bursjoasiet), men med det formål for øye å sikre seg merverdien og akkumulere kapital. Under dette hovedskillet mellom arbeid og kapital finnes det i dag klassefraksjoner som kan bidra til å tilsøre grunnleggende motsetninger. Et annet element er antakelsen om at historien utvikler seg i faser som også preges av ulike klassekonstellasjoner, men hvor den historiske utviklingen går i retning av økt velstand og makt for massene, de undertrykte. Det dialektiske motsigelsesforholdet mellom arbeid og kapital vil føre til at en ny samfunnsformasjon vokser fram, forutsatt en klassebevisst handling fra arbeiderklassens side. Et tredje element er det klare politiske elementet som krever kamp på vegne av de undertrykte, dvs arbeiderklassen som under dagens kapitalistiske samfunnsformasjon ikke får sin rettfærdige del av den verdiskaping de som klasse står for.

I dette ligger det mange dilemmaer, og det er mye uenighet blant dem som hevder de representerer marxismen. Denne uenigheten er det ikke rom for å gå inn på her, men noen av dilemmaene vil bli synlige. Det gjelder blant annet forholdet mellom handling, historiske utviklingsfaser og rettfærdighet. Innenfor samfunnsgeografisk forskning er David Harvey en av de mest sentrale bidragsytere av marxistisk orientert analyse, og han har beskjeftiget seg med rettfærdighet. For Harvey (1996) befinner rettfærdighetsbegrepet seg midt i spenningsfeltet mellom det universelle og spesifikke/unike. Selv om begrepet er grunnleggende i reguleringen av menneskelige forhold, framstår det ofte uten et annet fundament enn en tilfeldig effekt av tilfeldig makt i spesifikke/unike steder og tidspunkter. Følgende fire konklusjoner trekkes (Harvey 1996, side 362-363):

- i) Det universelle inngår i en dialektisk relasjon med det spesifikke/unike ved at begge definerer hverandre. Det betyr for eksempel at det universelle alltid er åpent for justeringer på basis av spesifikke/unike forskjeller. Videre må det universelle etableres som en differensiert konstruksjon forankret i prosesser som opererer i helt forskjellige tid-rom skalaer.
- ii) Respekten for identitet og det som er annerledes, må avstemmes mot erkjennelsen av at selv om alle andre tilhører de andre, er noen fjernere enn andre. Og i ethvert samfunn finnes det prinsipper for ekskludering, og slike mekanismer må vurderes opp mot en betingelse forankret i det universelle prinsippet om å hindre at grupper undertrykker andre grupper. Grensene for den akseptable ekskluderingen fastlegges i en kontinuerlig forhandling blant samfunnsaktører.
- iii) Alle utsagn og påstander i favør av sosial handling, eller sosial rettfærdighet, må evalueres kritisk på basis av posisjonen til både argument og den som argumenter. Samtidig er det viktig å være klar over at personer som tilhører ulike posisjoner ikke er en ensartet masse. Dermed blir også posisjonen, som ens sted, uensartet og differensiert. Og avhengig av sosiale prosesser som opererer i forskjellige tid-rom skalaer. Det er i siste instans den sosiale konstruksjonen av stedsposisjoner på forskjellige nivåer som teller. Imidlertid har individuelle tilknytninger mye å si på tross av at enkeltpersoner er forankret i makroprosesser i form av kapitalakkumulering på verdensbasis.
- iv) Den kunnskapslæren som kan fortelle oss om forskjellen mellom mer eller mindre betydningsfulle ulikheter, representerer også en forståelse av den sosiale konstruksjonen av posisjoner, steder, annerledeshet, forskjellighet, politisk identitet, etc. Relasjonen mellom sosial identitetskonstruksjon og betingelsen for identitetspolitikk er grunnleggende i så måte. Respekten for den svake må omfatte de sosiale prosessene som skaper fenomenet, og det betyr at en politikk som søker å eliminere prosessene eller

mekanismene bak fenomenet, er noe annet enn en politikk som legger forholdene til rette for differensierte identiteter, etter at disse er etablert.

I dette perspektivet på rettferdighet har det dialektiske samspillet mellom det unike og det universelle en sentral rolle. Denne prosessen foregår med utgangspunkt i stedsposisjoner, hvor stedet er en egenskap ved prosessen. Offentlige inngrep i økonomien er integrert i de grunnleggende prosessene og ikke korrigeringer av markedet utenfra. Det dialektiske perspektivet omfatter også samspillet mellom individet og helheten, og avviker på den måten fra andre teoretiske tilnæringsmåter vi har vært innom.

I forlengelsen av Harveys påpeking av rettferdighet i spenningsfeltet mellom det universelle og unike/spesifikke, kan det være fruktbart å trekke inn Elsters fokusering på forholdet mellom global og lokal rettferdighet (Elster 1992). En global fordeling kjennetegnes av en sentral utforming, mens en lokal fordeling utformes av institusjoner med varierende grad av selvstendighet innenfor sentralt fastsatte retningslinjer. Det globale skal kompensere for ulemper blant enkeltaktører. Aktørene i det lokale systemet er politikere som foretar førsteordens beslutninger i forhold til fordeling og rettferdighet, men ofte preget av effektivitetshensyn. På det neste nivået befinner fordelingsbyråkrater seg som avgjør de konkrete fordelingene, og for disse vil motivet like mye være likhet som effektivitet. Til slutt er det mottakere som gjennom sine reaksjoner kan påvirke behovet for knappe goder og sannsynligheten for tilgang til godet. Mottakerne styres av egeninteressen. Det lokale rettferdighetssystemet er ikke utformet for å kompensere for global urettferdighet, men kan derimot gi opphav til en slik type urettferdighet.

(---) the more local injustice there is, the greater the local pressure for more just systems. The more that system become locally just, the more global injustice is possible. The more global injustice, the greater the global pressure for more just systems. But the more global justice there is, the greater the chances for local injustice. And so on, where local injustice leads to local justice, local justice to global injustice, global injustice to global justice, and global justice to local injustice. (Roe 1997, side 110)

Gapet mellom global og lokal rettferdighet synes uunngåelig. Rettferdighet utvikler seg i et dialektisk samspill mellom de to nivåene. Dette samspillet vil omfatte det Harvey skriver om kriterier for grensene mellom respekt og ekskludering, defineringen av stedsposisjoner på ulike nivåer, og relasjonen mellom dannelsen av sosial identitet og identitetspolitikk, med skillet mellom en prosessfokuset endringsstrategi og akseptering av det eksisterende. Årsaken til det nevnte gapet ligger også i at det romlige har en relasjonell karakter i forhold til rettferdighet, og det betyr at rettferdigheten er knyttet til konkrete virkeligheter, og at territoriale konstellasjoner er en del av betingelsene for rettferdighet, både som resultat og premiss.

Den strukturelle tilnærmingen peker på at rettferdighet blir til i et samspill eller i motsetningsfylte konflikter mellom ulike krefter på og mellom ulike nivåer, som individer versus kollektiver og det lokale versus globale. Det rettferdige blir på denne måten en kontinuerlig konstruksjon, men innenfor rammen av materielle betingelser, og hvor ulikhet kan begrunnes eller avvises med referanse til kollektive enheter på ulike nivåer. I dette ligger det en viktig forskjell i forhold til de individualistisk pregede teoriene beskrevet foran. Premissene for den konkrete fordelingen av goder og ulemper er likevel mindre klar, men aksepten for at andre forhold enn den enkeltes ressurser betyr noe for fordelingen av goder og ulemper, sammen med hvor folk bor og hva de gjør, er sterkere enn tilsvarende innenfor neoklassisk økonomisk teori. Det er en innebygd del av prosessene istedenfor en korrigering av markedssvikt. Dermed blir det legitimt å trekke inn bivirkninger av produksjonen i vurderingen av næringens rolle i samfunnsutviklingen.

Strukturteori, den regionale dimensjonen og landbruket

Den regionale dimensjonen og bosetting er i utgangspunktet inkludert i prosessene som leder fram til ulikhetene som driver fram politikken, og denne politikken er også en del av prosessene. Om bosettingshensynet blir tillagt vekt kommer an på utfallet av kampen eller spenningen mellom ulike krefter som argumenterer og kjemper for sine interesser. Og det offentlige er en part i dette. Det betyr at det offentlige ikke bare korrigerer når markedet ikke fungerer i henhold til teorien eller er garantist for institusjonell stabilitet, men også er en aktør som tjener noens interesser på bekostning av andres.

Rettferdig fordeling mellom klasser står sentralt i en marxistisk tilnærming. Det betyr kamp mot undertrykking. Tvang og undertrykking er nært knyttet til produksjonen og den økonomiske verdiskapingen. Kapitaleiernes søken etter avkastning omfatter det å bruke geografiske variasjoner aktivt for å senke kostnadene og øke inntektene. Opp- og nedbygging av bedrifter skjer i en territoriell sammenheng, og summen av dem skaper nettostrømmer av arbeidsplasser, med tilsvarende flyttestrømmer. Dermed blir regionale befolkningsendringer koplet til at lokalsamfunn i større eller mindre grad hektes på eller av kapitalstrømmene i samfunnet. Innebygd i dette ligger det ulike bytteforhold, og en stagnerende befolkningsutvikling (absolutt og relativt) kan lett tolkes som et uttrykk for en urettferdig fordeling av verdier, basert på makt og maktesløshet.

I dette ligger det et potensielt dilemma i forhold til det teoretiske. En sidestilling av region og undertrykking kan representere en romlig fetisjisme fordi det er klasser og ikke det geografiske som står sentralt i marxistisk teori. Klassemotsetninger kan likevel være sammenfallende med territorielle enheter, selv om disse motsetningene skjærer på tvers av det geografiske. Regionale skjevheter kan reflektere interne klassespenninger, og klassefraksjoner innenfor både arbeid og kapital kan ha en regional dimensjon. I tillegg må det skilles mellom det teoretisk baserte dialektiske forholdet mellom arbeid og kapital og klassemotsetninger i en konkret sammenheng. Kampen for klasse(fraksjoner) som utbyttes og undertrykkes, er mangesidig, og den territorielle dimensjonen representerer ett av disse aspektene.

Territorielt baserte ulikheter vil sannsynligvis gripe over i hverandre avhengig av geografisk nivå. Derfor vil det være nødvendig med en nærmere analyse for å avgjøre substansen i eventuelle regionale skjevheter som ligger til grunn for blant annet et sviktende folketall. En slik analyse, eller politisk argumentasjon, må avdekke eksistensen av skjevheter som samfunnet ønsker å oppheve eller minske, og som gjør at bestemte områder må støttes. Selv om det avdekkes en ulik regional befolkningsutvikling som fører med seg en trussel mot levedyktigheten til lokalsamfunn i utkantområder, er det ikke dermed sagt at det dreier seg om urettferdighet. Og forsøkene på å opprettholde folketallet fører ikke nødvendigvis utviklingen i en mer rettferdig retning. I dette ligger det innebygd fem dilemmaer i den marxistiske forståelsen:

i) Forholdet mellom historiske faser og handlinger. Støtte til å opprettholde lokalsamfunn kan føre til at urettferdighet på et lavere absolutt nivå, mens man ved å la sentraliseringen gå sin gang kan legge grunnlaget for nye klassemotsetninger på et høyere produktivitetsnivå. Poenget er at potensialet i den økonomiske utviklingen ikke blir hentet ut, med den konsekvens at overgangen til en ny samfunnsformasjon sinkes. Hvis situasjonen kjennetegnes av systematiske regionale bytteverdiskapte ulikheter, kan de territorielle motsetningene gi opphav til en dialektisk transformasjon som gir en mer rettferdig fordeling, og som samtidig legger grunnlaget for en jevnere regional befolkningsutvikling. Problemet er imidlertid at oppfatningen om en ny historisk fase (sosialisme og kommunisme) som skal avløse dagens kapitalistiske samfunnsformasjon, kan føre til en nedvurdering av behovet for bevisst handling i dagens situasjon. Eller det

kan gi opphav til strategier som stimulerer konfliktpotensialet i dagens samfunn uten å gjøre forsøk på å redusere eksisterende ulikheter og urettferdigheter, snarere tvert i mot skaper ulikheten en sprengkraft i systemet.

Konsekvensen av en slik tankegang er at regionalpolitikken er underlagt hensynet til en tenkt framtidig samfunnsformasjon, og mange intrikate resonnementer vil gjøre seg gjeldende. Blant annet må det ikke bli full likhet regionalt, men heller ikke fullstendig sentralisering fordi begge deler kan hindre eller dempe den dialektiske utviklingen av samfunnet. Problemet er selvsagt at en slik politikk vil overse dagens realiteter og dermed undergrave sin egen legitimitet i befolkningen. Det tvinger det marxistiske resonnementet til å ta hensyn til den dagsaktuelle rettferdigheten, og bosetting og lokalsamfunn vil være en dimensjon ved resonnementene og politikken, slik det er blitt utlagt foran. Men dilemmaet mellom historiske faser og handling ligger der og gjør utjevning av blant annet territorielt betingete ulikheter til en politikk under stadig konstruksjon.

Også landbrukets rolle påvirkes av betraktninger om historiske faser. Spørsmålet er om støtte til landbruket bidrar til å bevare en avlegs produksjonsform eller om en slik støtte kan bidra til dialektikken i samfunnsutviklingen, både økonomisk og sosialt. Landbruket er en spesiell næring på den måten at de fleste eiere av gårdsbruk i Norge også bruker sin egen arbeidskraft på bruket. Det representerer et potensielt motsetningsforhold i en kapitalistisk økonomi, og kan derfor bidra til å drive utviklingen framover. Samtidig kan det hindre utviklingen av klasseidentitet og det klassemotsetninger. Derfor er det ikke åpenbart hva en sterk vektlegging av landbrukets rolle for overgangen mellom historiske faser innebærer for landbruket som element i samfunnsutviklingen eller mer spesifikt i politikken for å opprettholde et gitt bosettingsmønster. I enkelte land, som blant annet USA, har større foretak kommet inn på eiersiden av landbruket og gjort tidligere eiere til vanlig arbeidskraft, samtidig som de fleste gårdsbruk er så store at de må ansette landarbeidere. Dermed blir det en tradisjonell kapitalistisk klassemotsetning. I Norge får bøndene en stor andel av inntekten sin fra det offentlige, og de forhandler årlig om størrelsen på overføringene. Det gjør næringen til et særtilfelle, og det argumenteres for at næringen bidrar til å kanalisere ressurser som under en kapitalistisk bytterelasjon vris til dem med mest makt, tilbake til en svakere part. Og denne parten har fortsatt en utkantprofil, selv om deler av landbruket befinner seg i sentrumsnære områder.

ii) Forholdet mellom rettferdighet på kort og lang sikt. Dette dilemmaet har åpenbare likhetstrekk med det foregående dilemmaet, men er mer direkte knyttet til dagsaktuelle problemstillinger og ikke opphengt i historiske faser. Det sentrale er at gode tiltak på kort sikt kan gi dårlige løsninger på lang sikt og omvendt. En side av dette er at det på lang sikt kan tjene rettferdigheten å framprovosere motsetninger som kan gi opphav til en ny dialektisk omdreining av samfunnsutviklingen, men som på kort sikt forutsetter urettferdighet. I dette ligger det, som for det foregående dilemmaet, en fare for at overgrep godtas på det påståtte framskrittets alter. Men det er også problemer av typen makroeffekter av mange enkeltstående handlinger, som igjen kan koples til forholdet mellom lokal og global rettferdighet.

For bosetting og den regionale dimensjon betyr dette at støtte til et gitt bosettingsmønster på kort sikt kan slå negativt ut på lengre sikt. Det kan for eksempel skje hvis virkemidlet er næringsstøtte, og den næringen som støttes er på retur slik at arbeidsplassene likevel forsvinner helt eller delvis. Landbruket har i lang tid hatt nedgang i tallet på årsverk. Derfor kan det argumenteres for at det ikke er framtidsrettet å støtte denne næringen. På den annen side utgjør landbruket fortsatt en ikke ubetydelig del av næringslivet i næringssvake kommuner i utkantstrøk (Orderud, Johansen & Hegrenes 2001), og dette er kommuner hvor grunnlaget for alternativ næringsdrift ofte er svakt. Selv med fortsatt

nedgang i behovet for arbeidskraft i landbruket, kan det derfor argumenteres for at støtte til landbruket er et tjenlig virkemiddel på kort og lang sikt. Det gjelder både den dialektiske rollen og effekten på den dagsaktuelle rettferdige fordelingen av verdiskapingen i samfunnet.

iii) Forhold omkring det offentlige rolle. Med utgangspunkt i marxistiske resonnementer hevdes det at det offentlige under kapitalismen fungerer som et redskap for kapitalen. Dermed vil også distriktpolitikken måtte tjene interessene til den samme kapitalen. Konkret betyr det at forholdene legges til rette for akkumulering av kapital, samt unngå det kapitalistiske systemets selvdestruktive dynamikk. En annen forståelse vil derimot se på det offentlige som en kraft som kan utnyttes av både arbeid og kapital, og spesielt i en situasjon med ulike klassefraksjoner som griper over i hverandre i et territorielt system. Dermed finnes det frihetsgrader på det offentlige politikkområdet med hensyn til hvem regionalpolitikken skal tjene, og man vil kunne se allianser på tvers av hovedskillet mellom arbeid og kapital med hensyn til kampen om å tilegne seg eller dra nytte av de ressurser som kanaliseres gjennom offentlige kanaler. Det omfatter ikke bare midler som kanaliseres inn i distriktpolitikken, men også den geografiske fordelingen av offentlig virksomhet. Hvordan offentlige ressurser fordeles og brukes regionalt, er imidlertid ikke gitt, verken i den ene eller andre retning med hensyn til sentrum-periferi.

For kapitalen vil en stabil og billig arbeidskraft være tjenlig, og det har ofte vært tilfellet på mindre steder i utkantstrøk. Samtidig kan kapitalen være tjent med en viss andel arbeidsledige, en reservearmé, for å sørge for at presset på lønninger ikke blir for høyt. Det kan stimulere til en viss sentralisering slik at det ikke blir knapphet på arbeidskraft i sentrale strøk. Uansett, vil det neppe være de bosattes velferd som har første prioritet for kapitalen, dvs folk er generelt en produksjonsfaktor som kan kjøpes inn på et marked. Stedstilknytningen står derimot mer sentralt for arbeidskraften fordi de har investert i bolig og sosialt nettverk på steder. Dermed ligger det bedre til rette for at bosetting gjøres til en variabel i en regionalpolitikk hvor arbeidssiden har innflytelse. Men som påpekt foran, finnes det allianser på tvers av arbeid og kapital når den territorielle dimensjonen trekkes inn, fordi kapitalen også består av folk som er bosatte, og som kan få ødelagt betingelsene og grunnlaget for akkumulering av kapital gjennom territorielt baserte ulike bytteforhold.

iv) Forholdet mellom enkeltaktører og det kollektive. Innenfor et marxistisk perspektiv har vektlegging av strukturer og samfunnsnivået framfor aktører og den enkelt gitt opphav til et dilemma med hensyn til forståelsen av prosesser og hvordan man skal oppnå rettferdighet. Rettferdighet er koplet til samfunn og dernest til enkeltindivider som medlemmer av disse samfunnene. Hensynet til enkeltindividet kan derfor bli underordnet og ofret for helheten og det kollektive. Utfordringen er å begrense negative utslag av politikken for enkeltaktører til det som er 'rettferdig'.

I bosettingsspørsmålet betyr dette at en strukturell tilnærming vil legge mer vekt på hensynet til at lokalsamfunnet opprettholdes enn at den enkelte har fullkommen frihet til å følge egeninteressene. Det er fordi samfunnets samlede nytte ikke bare er summen av enkeltaktørers nytte, men at det skapes en mernytte når enkeltindivider danner et samfunn som er større enn summen av enkeltindividers nytte. Derfor blir det helt legitimt å sørge for at lokalsamfunn sikres tilstrekkelige livs- og velferdsvilkår. Men heller ikke innenfor et slikt perspektiv vil alle lokalsamfunn ha blankofullmakt til evig liv. Det skyldes at ressurser er knappe i et kapitalistisk samfunn. Lokalsamfunn kan komme i en konfliktsituasjon der noen samfunn og steder tvinges til å bli bygd ned. I et marxistisk perspektiv vil det være helt sentralt at dette ikke skjer på grunnlag av markedsbestemt utbytting, men med konsesjoner til dem som råkes.

For landbruket betyr vektlegging av samfunn framfor enkeltindivider at landbrukets bidrag til samfunnet veier tyngre enn hensynet til den enkelte bonde. Landbrukets andel av produksjonen i lokalsamfunnet er et mål på dette, men andre hensyn kan gjøre seg gjeldende. Plass og rolle i lokale/regionale næringsystemer kan få betydning. Et helhetlig velferdsperspektiv vil bety at forhold som foran er definert som multifunksjonelle, kan trekkes inn fordi landbruket er funksjonelt forankret i grunnleggende samfunnsmessige prosesser.

v) Forholdet mellom det nasjonale og internasjonale/globale. I marxismen spiller det internasjonale perspektivet en viktig rolle. Konflikten mellom arbeid og kapital stopper ikke ved landegrensene, og den territorielle dimensjonen knyttet til konkrete situasjoner gjør, som beskrevet foran, at utbytting og undertrykking også gjør seg gjeldende mellom land i et internasjonalt arbeidsdelingssystem. Det gir opphav til et nytt dilemma: Norge tilhører den rike del av verden, og den norske distriktpolitikken bidrar til å holde liv i arbeidsplasser i næringer ved hjelp av subsidier. Det gjør at produsenter i land i den fattige del av verden ikke kommer inn på markedet og får solgt sine produkter, hevdes det. Resonnementet er at (fri)handel vil gi de fattige inntekter og legge grunnlaget for en positiv økonomisk utvikling i disse landene. Det kan vel ikke en politikk som kjemper for de fattige gå i mot, er det retoriske argumentet fra forkjempere for en kapitalistisk frihandelsøkonomi. Dette dilemmaet gjelder mer generelt enn distriktpolitikk og opprettholdelse av næringsvirksomhet i utkantområder, men vi kan forholde oss til det med distriktpolitikken som eksempel.

Svaret fra en marxistisk posisjon vil være mangesidig. For det første er det langt fra gitt at det er de fattige som får ta del i inntektene fra handelen. Det er mer sannsynlig at det er rike kapitaleiere, enten i de befinner seg i fattige eller rike land. Slike sammenhenger er avdekket (Madely 2000). Samtidig er ikke poenget med å støtte den fattige å gjøre seg selv fattig. Budskapet i Harvey (1996), referert foran, er at noen av de 'andre' står oss nærmere enn de øvrige, og i dette ligger det gradforskjeller av moralsk ansvar for fattigdom og undertrykte klasser. Man løser ikke problemet ved å ta fra de svake/fattige i rike land for å hjelpe rike i andre land, og frihandelen vil i størst grad tjene kapitaleiere som sitter i maktposisjoner i økonomien. Slike posisjoner setter dem i stand til å hente ut større profitt ved å handle inn billige varer.

Landbruket er en næring som passer godt inn i dette siste dilemmaet fordi mat produseres billigere i mange andre land, også fattige land, og fordi det sies å være ett av de produkter som folk i fattige land kan ha et fortrinn i å produsere. Derfor blir landbruket også sårbar overfor argumentene om støtte til fattige land. Dette endrer imidlertid ikke noe på en marxistisk basert kritikk av neoklassisk handelspolitikken. Spørsmålet dreier seg ikke om handel eller ikke, men grunnlaget handelen foregår på. Skal den baseres på 'markedet' eller skal andre prinsipper legges til grunn? Det er utviklet alternative systemer for handel til den neoklassiske markedsøkonomien (McKeever 1997): Ett slikt system går under betegnelsen 'rettferdig handel', og kjernen i dette er forsøket på å tilbakeføre mer av profitten direkte til produsenter i fattige land ved å få konsumenter i rike land til å kjøpe varer som er merket med 'fair trade'. Dette gjøres ved å gå utenom mellomledd og ikke kjøpe fra store, flernasjonale selskaper. Et annet system baserer seg på balansert handel som sier at et land ikke bør importere mer enn det eksporterer slik at handel og pengestrømmer er i balanse, enten på land til land basis eller totalt. Innenfor nasjonalstaten anbefales frihandel.

'Rettferdig handel' representerer en strategi for motstand under et kapitalistisk system, mens 'balansert handel' gjennom innenlandsk frihandel ikke gjør det. Med en importandel av matvarer på omtrent 50 prosent i Norge, er det et rimelig stort potensiale

for import fra fattige land sammenliknet med dagens situasjon som domineres av import fra andre rike land. Et prinsipp om rettferdig handel kan også inkludere bivirkninger av produksjonen i de enkelte landene. For eksempel vil prinsippet om å gå forbi mellomledd kunne bety at merverdien i større grad tilfaller lokale produsenter. Det kan styrke grunnlaget for å utvikle bosettinger i utkantstrøk på bekostning av ledd som befinner seg i mer sentrale strøk i landet.

Den prinsipielle behandlingen av distriktpolitikk i et marxistisk perspektiv har pekt på en del dilemmaer. Disse dilemmaene bidrar til å understreke sentrale elementer i Harveys prinsipper for rettferdighet, og det er vektlegging av de kontinuerlige forhandlingene og fokus på posisjoner (inkludert sted) knyttet til argumenter og den som argumenterer, sammen med inkludering og ekskludering med utgangspunkt i grad av nærhet og gitt hensynet til de(n) svake. I dette trer også individet fram og bidrar til å motvirke både blind tro på den historiske faseutviklingen og overdreven tro på at den langsiktige, dialektiske utviklingen rettferdiggjør ulikheter og undertrykking på kort sikt.

Tabell 3.3 *Marxistisk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk*

	Forutsetninger	Bosetting	Landbruket
Generelt	<p>Klassemotsetninger er grunnleggende drivkrefter i samfunnet.</p> <p>Strukturelle forhold legger premissene for aktørenes handlingsrom.</p> <p>Ulikevekt og konflikter preger de samfunnsmessige prosessene.</p> <p>Rommet er heterogent, og avstand konstruerer og blir konstruert i foretakenes politiske økonomi.</p>	<p>Samspillet mellom det unike og universelle som prosess har sitt utgangspunkt i sted.</p> <p>Det regionale og bosettinger er en innebygd del av prosessene som skaper ulikhet</p> <p>En negativ befolkningsutvikling kan reflektere bytteverdiskapte ulikheter.</p>	<p>Landbruket spiller en rolle i forhold til konflikten mellom arbeid og kapital.</p> <p>Landbruket spiller en rolle i forhold til den regionale fordeling av ressurser.</p> <p>Støtte til landbruket avhenger av dets rolle og posisjon i striden om ressurser.</p>
Rettferdighet	<p>Ingen likevekt maksimerer nytten for alle aktører, og ikke-intenderte konsekvenser oppstår.</p> <p>Markedet preges av konflikter som fører til vedvarende ulikhet innenfor og mellom klasser og regioner.</p> <p>Respekten for annerledeshet har sine grenser, og ekskludering må vurderes opp mot undertrykkende konsekvenser.</p> <p>Rettferdighet for den enkelte må veies mot rettferdighet for samfunn.</p>	<p>Et rettferdig bosettingsmønster følger av en kontinuerlig, dialektisk prosess.</p> <p>Bosetting er en del av grunnlaget for en rettferdig fordeling av goder og ulemper</p> <p>Et rettferdig bosettingsmønster varierer over tid</p> <p>Støtte til bosettinger som samfunn, kan begrunnes selv om det ikke tjener alle som enkeltindivider.</p>	<p>Landbruket er en del av prosessene som skaper et bosettingsmønster, og derfor aktuell for støtte.</p> <p>Støtte til landbruket avhenger av dets rolle i lokalsamfunnet, både som motor i den historiske utviklingen, og som sårbar gruppe i forhold til en fordeling av verdiskapingen.</p>

3.1.4 Geografisk moralteori og et realismeperspektiv

Nytteteorien og kontraktsteorien er uten romlig forankring, og dermed ble også sosial rettferdighet i utgangspunktet frikoplet fra stedet og det territorielle. Det betyr ikke at disse to teoriene er avskåret fra å trekke inn territorielle forhold. "*Territorial justice*" anvender prinsipper for sosial rettferdighet på geografiske enheter. I dette inngår regionalpolitikk, distriktpolitikk og bypolitikk. Imidlertid må sosial rettferdighet ta hensyn til produksjonsbetingelsene for verdiskaping og den sosiale velferden som følger av fordelingen av verdiene. Det betyr at den bare har mening i tilknytning til gitte sosiale relasjoner. En territoriell rettferdighet avgjøres av behov, som koples til bidrag til offentlige goder. Her er det imidlertid nivåbestemte måleproblemer, samtidig som

territoriell rettferdighet kan bidra til eller føre til at andre former for urettferdighet forsterkes (Johnston m.fl 2000).

For eksempel vil det i et rawlsiansk perspektiv være mulig å innføre territoriell tilhørighet som en egenskap ved svake versus sterke grupper og sentrum versus periferi, men det romlige fungerer da som en container. Det betyr at det er en overflate hvor folk fordeles utover uten at det romlige og stedlige i seg selv er bygd inn i de ulikeskapende drivkreftene. Det knyttes egenskaper til personer, og dernest avdekkes den regionale fordelingen av personer med gitte egenskaper uten at det regionale eller romlige inngår i forklaringen av de egenskapene som i utgangspunktet ble knyttet til personene og fordelt regionalt.

Innenfor geografisk forskning er et slikt rombegrep blitt utsatt for sterk kritikk. I Harveys marxistisk orienterte teori er derimot romdimensjonen et innebygd element, men det kan være nyttig å trekke inn en mer aktørorientert posisjon som også har det romlige og stedlige som aktive elementer. Sack (1997) bygger på realismen, med aktør-struktur i en Giddensk tradisjon, og han inkluderer en moralsk dimensjon i det teoretiske grunnlaget. Det er spesielt prinsippene for geografisk baserte moralske handlinger som er interessant i tilknytning til bosetting og landbruk.

Sack (1997) tar utgangspunkt i et felles sett moralske kriterier. Folks opptreden i bestemte områder kan karakteriseres som passende eller upassende, samtidig som koplingen mellom folk og omgivelser kan gjenspeile og produsere moralske vurderinger. For Sack står det geografiske selvet sentralt, og et begrepsmessig rammeverk som kartlegger hvordan natur, kultur og selvet passer sammen med geografiske elementer som rom, sted, hjem og verden, setter oss i stand til å avdekke hvordan vi omformer verden og selv blir påvirket av denne omformingene. I tillegg kan moralske premisser for å ta mer ansvar for våre handlinger, gjøre sted, hjem og verden bedre, formuleres. I dette rammeverket spiller begreper som handling, viten og moralsk fokus en viktig rolle for å etablere det geografiske selvet.

Det gitte stedet betyr noe for *handlingene*. De både begrenser og muliggjør handlinger, samtidig som våre handlinger konstruerer og vedlikeholder steder, men hjemmets effekt på oss er like viktig. Ansvar gir omsorg for et sted, og viten om globale effekter øker både ansvar og omsorg.

Place implies space, and each home is a place in space. Space is a property of the natural world, but it can be experienced. From the perspective of experience, place differs from space in terms of familiarity and time. A place requires human agency, is something that may take time to know, and a home especially so.” (Sack 1997, side 16).

Stedet er ikke bare knyttet til våre handlinger, men også innhold og utbredelse av vår viten. Å tenke geografisk er en nøkkel til å få viten, og viten ligger til grunn for synet på verden, samtidig som viten om en selv er å se og evaluere seg selv som en del av verden.

The relationship between geography and awareness is reciprocal. As we are presented with the opportunity to learn more about the world, we change our view, which in turn affects how we influence places in the world. These dynamics between the geographical elements of place and space on the one hand and awareness on the other hand are also at the core of an extremely important part of awareness – that of moral concern.” (Sack 1997, side 20).

Med utgangspunkt i forståelsen for at den empiriske, moralske og estetiske sfæren ved livet er koplet sammen i sted og rom, får andre muligheten til å vurdere konsekvensene av våre handlinger. Det å tenke eller sette seg i andres sted betyr ikke at man overtar deres subjektivitet, men man blir derimot i stand til å innta en kritisk distanse.

Det *moralske fokus* og anvendelsen av retningslinjer blir nesten alltid påvirket av lokale betingelser, og det skyldes at man må vite noe om betingelsene for og konsekvensene av handlingene. Det geografiske utvider imidlertid den moralske sfæren. Den geografiske viten om konsekvensene av våre handlinger står sentralt for å handle ansvarlig, men i moralsk forstand er vi kun ansvarlig for handlinger dersom vi selv satte dem i verk.

Real actions, awareness, and moral concerns in place and space inevitably draw nature into the picture. This is because real actions and real places themselves are integrations of nature and culture (or more precisely, of nature, social relations, and meaning). (---) Constructing and maintaining any place require decisions about whether particular natural or cultural elements should exist here rather than there, or exist at all. Each and every decision we make about places to live, work, and visit engages us in this calculus, balancing our interest in nature and culture.” (Sack 1997, side 22).

Dimensjonene sannhet versus usannhet, rettferdighet versus urettferdighet og naturlig versus unaturlig skaper et konkret moralsk fokus slik det framtrer i en gitt sammenheng, eller konkurrerende moralsk fokus. For Sack, som representant for realismen, avhenger det sanne versus usanne av om det som sies samsvarer med hvordan ting er i virkeligheten, og metoden for å nærme seg dette ligger i korrespondanseteorien. Det betyr ikke at det kun finnes én sannhet, men at det sanne etableres med forskjellig grad av enighet etter en diskusjon hvor ulike syn får presentere seg og bli sjekket mot det observerbare. Det å etablere sannhet blir en prosess, og bestemmelsen av det rettferdige bygger på en søken etter et sett underliggende, allment aksepterte kriterier.

Sack framhever at åpenhet og fri undersøkelse er viktige kriterier, men også at man befinner seg på et sted. Selv om man alltid befinner seg på et sted, er det viktig å unngå og bli innoverskuende. Det lokale må gi rom for impulser utenfra for at beboerne skal bli i stand til å se utover sine egne grenser. Lokal isolasjon hindrer vidsyn og med det respekt og anerkjennelse for alle lokalsamfunnenes behov. Det samme gjelder imidlertid også en global integrasjon uten lokal forankring.

An important means of expanding our view is to have places porous enough to allow for the free flow of meaning. Awareness and perspectives are conscious and reflexive uses of meaning. The unimpeded flow of meaning prevents secrecy and provides the greatest opportunity to expand our mentality. The moral impulse itself is broadening and depends on free inquiry. (Sack 1997, side 248).

Rammeverket er imidlertid menneskesentrert, noe som er viktig for relasjonene mellom sted og natur. Selv om naturen kan ha en egenverdi, blir den vurdert i lys av det menneskeskapte stedet. Når naturen på denne måten blir en del av stedet, filtreres den sammen med mening og sosiale relasjoner. Det å tenke på oss selv som geografiske vesener, *homo geographicus* bidrar til å bygge bro mellom det sosiale og naturen:

We see that our actions are inescapably constrained and enabled by space and place, and these draw together the natural and the cultural, where culture is but a composite of social relations and meaning. As geographical

beings we incorporate and alter each of these in the particular places we occupy. By observing how we live in the world we can understand the connections among these forces. And as geographical beings we are able to determine if and how we can free ourselves from them and be morally responsible agents.” (Sack 1997, side 25).

Det territorielle, den regionale dimensjonen og det multifunksjonelle landbruket

Bidraget fra Sack omfatter både en begrunnelse for at det territorielle må inngå i teorier om samfunnsmessige forhold, og et normativt resonnement om hvordan lokalsamfunn bør opptre. I forhold til regional utvikling og bosetting understreker disse prinsippene at folk har tilknytning til steder og at handlinger er forankret i steder. Det hjelper oss imidlertid ikke noe videre enn allerede påpekt foran: Folk bor både i sentrum og utkant, og det ene har i utgangspunktet ingen forrang framfor det andre. Spørsmålet er om det ligger noen moralske føringer i retning av å sikre fortsatt bosetting i små, avfolkningstruete lokalsamfunn i utkant-Norge.

For Sack er det et viktig prinsipp at verden skal gjøres bedre og at man må søke viten for å evaluere seg selv som en del av verden. Veien er kort til nytteorienterte betraktninger, men ikke nødvendigvis på basis av individuell nyttemaksimering. Det gis imidlertid ingen entydige kriterier. Derimot understrekes prosedyrer for å komme fram til beslutninger og gjøre valg, som åpenhet og frihet, være utoverskuende og innoverskuende i forhold til det stedet man bor på. Innebygd i dette ligger premisset om at man skal ta hensyn til andre og deres behov. Disse prinsippene gir opphav til åpenbare dilemmaer:

Ett dilemma er hvordan man skal håndtere at aktører i maktposisjoner kan opptre utbytende overfor svakere aktører og ikke tar hensyn til andres behov, spesielt når slik atferd truer eksistensgrunnet for lokalsamfunn. Ett svar er at det er offentlig sektors ansvar å korrigere for uheldige utslag av for eksempel konkurransen i markedet, både ved forebyggende lovgivning og som avbøtende tiltak i etterkant. En slik tankegang ligger nær opp til det neoklassiske perspektivet presentert foran, men må akseptere at tilknytningen til stedet og lokalsamfunnet er en legitim begrunnelse for støtte. En slik aksept er mer åpenbar innenfor det perspektiv Sack representerer enn det som ligger innebygd i den neoklassiske økonomien. Og det er neppe grunn til å tro at Sack ikke innser at enkeltaktører kan handle i strid med allmenne retningslinjer. Derfor vil det måtte finnes institusjonelle ordninger som sikrer at hensynet til de andre er et ansvar for samfunnet, sammen med prosedyrer for å sikre åpenhet, etc. i diskusjonen.

Det avgjørende i et distriktperspektiv er om opprettholdelse av bosettingsmønsteret og lokalsamfunn i utkanten samlet sett bidrar til å gjøre 'verden' bedre, og at slike valg skjer på grunnlag av viten om ulike relasjoner og konsekvenser av disse. Det er neppe grunn til å forvente en allmenn enighet om hvilket bosettingsmønster som er det beste. Spørsmålet er om det skal overlates til de økonomiske markedsaktørene eller om det er tema som hører hjemme på den politiske arenaen. Mye taler for at det vil måtte være et politisk ansvar. I en situasjon hvor utkantområdene opplever sviktende befolkningsutvikling, vil den politiske samtalen og diskusjonen dreie seg om hva som er rimelig. For eksempel, er det rimelig at områdene skal opprettholde andelen av landets befolkning eller holder det å sikre et gitt folketall? Eller bør en viss uttynning godtas før samfunnet setter inn tiltak?

Et annet dilemma er hvor mye hensyn som skal tas til andre, og for eksempel melder spørsmålet seg om hvor store overføringer det er rimelig å forvente at storsamfunnet er villig til å bruke for å sikre bosettingsmønsteret og en fortsatt eksistens for lokalsamfunn som ellers ville ha forsvunnet eller blitt vesentlig svekket. Det er også et spørsmål hvor mange utkantsamfunn støtteordningene bør omfatte, etc. Det vil åpenbart gå en grense for

hvor store ressurser som overføres, og avveininger mellom flere gode formål og hva som er best på kort og lang sikt, vil presse seg fram.

Det er ikke enkle svar på verken dette eller det første dilemmaet, og det er trolig heller ikke ønskelig med klare svar fordi samtalen, diskusjonen og forhandlingene er ment å føre fram til fordelingen av ressurser og goder og ulemper i en territoriell sammenheng. Det bidrar ytterligere til å understreke betydningen av at prosedyrene for 'samtalen' er institusjonelt forankret i et system som sikrer at de svake kommer til orde og ikke overkjøres av interesser med mye ressurser og høy kapasitet til å drive lobbyvirksomhet. Sack argumenterer ikke bare for et system hvor det offentlige skal bøte på negative utslag av samhandlingen i et økonomisk marked, men også at enkeltaktører skal utvise en generøsitet som betyr at de ikke kun forfølger egennytt. Det har konsekvenser for prissetting, hvem man handler med og hvor dette skjer. Å gjøre slike prinsipper til allmenne dreier seg om den samfunnsmessige sosialisering og (ut)dannelse. Folk må oppleve det som innlysende å ta hensyn til andre enn seg selv, og slike hensyn omfatter det territoriale og lokalsamfunn.

Landbruket står i en spesiell stilling fordi næringen er sammenvevd med natursfæren. Det betyr at handlinger, viten og moralske vurderinger i tilknytning til landbruk og steder åpenbart er integrert i natur, i tillegg til mening og sosiale relasjoner. Landbruket som bidrag til å konstruere og vedlikeholde steder vil bygge på beslutninger om innslaget av spesifikke natur- og kulturelementer i en territoriell sammenheng. Hvorfor skal steder eksistere her framfor der, eller finnes i det hele tatt? Et slikt spørsmål betinger at vi avdekker og blir bevisst den mening tilstedeværelsen av landbruk gir opphav til på stedet og de sosial relasjoner landbruket inngår i.

Meningselementet omfatter det å produsere mat, en vare som er en betingelse for å leve. I tillegg kommer imidlertid flere av de forhold som vi foran har tatt opp under merkelappen multifunksjonalitet. For eksempel representerer landbruket en kulturarv som gir seg uttrykk i både ideer og landskap. Bondeyrket gir et annet erfaringsgrunnlag enn for eksempel læreryrket eller butikkyrket, og bidraget til dannelsen av meningssfæren og de sosiale relasjoner i lokalsamfunnet vil tilsvarende være forskjellig, selv om mange bønder også er engasjert i andre yrker på si. Vedlikeholdet av et visst innslag av bønder på et sted vil derfor bidra til å videreføre bestemte sosiale praksiser. Naturelementet er innebygd i slike praksiser, også i andre næringer enn landbruk, men natursfæren blir ekstra sterkt framtreddende for landbruket. Generelt omdanner sted natur til 'sekundær' natur, og i det ligger det at den underlegges samfunnsmessig og stedlig struktur og dynamikk. Natur og kultur er trukket sammen, og landbruket representerer en særegen blanding av disse elementene, avhengig av hva som produseres og hvordan det produseres. Det skaper en overgang mellom det bymessig bebygde miljø og natur med villmarkspreget, men det hele vurderes fra en menneskebasert synsvinkel, dvs fokuseringen av stedet innebærer en antroposentrisk tilnærming.

En aktuell problemstilling i tilknytning til landbruket er driftsform og intensitet i produksjonen. Samspillet mellom natursfæren påvirkes av om det er plante- eller dyreproduksjon, hva slags plante- eller dyreproduksjon det dreier seg om og hvordan denne produksjonen er lagt opp med hensyn til intensitet. Et storskalalandbruk med mye maskinell innsats vil ha andre egenskaper enn et småskalalandbruk med en større arbeidsinnsats. Et såkalt industrielt landbruk, eller konvensjonelt landbruk, vil ha andre egenskaper enn et landbruk som går under betegnelsen økologisk landbruk. Disse variasjonene gjelder både natursiden og meningssfæren og de sosiale relasjonene.

Et samfunn som i sterk grad vektlegger prisen på maten i butikken, kan komme til å legge mindre vekt på hvordan mat produseres, for eksempel antall dyr per besetning, bruk av

sprøytemidler, genmodifisering, etc., hvis slike hensyn innebærer økte matvarepriser. En sterk bevissthet om dyreetiske forhold og skepsis til bruk av kjemikalier i produksjonen, vil i større grad akseptere høyere kostnader og høyere matvarepriser. Hva som blir resultatet, avhenger av den offentlige diskusjonen og hvilke krefter som vinner fram, og det legger premisser for hvor mange som kan ha sitt utkomme fra landbruket. I neste omgang legger dette viktige premisser for om og i hvilken grad landbruket kan spille en rolle for utviklingen og opprettholdelse av bosetting utkantområder.

Bosettingshensynet står sterkere hos Sack enn det gjorde i det neoklassiske perspektivet og i det rawlsianske, og det er tilført en moraldimensjon som ikke har de samme interne spenninger som i marxismen. Det er likevel ikke gitt at bosettinger, lokalsamfunn og steder har krav på 'evig' liv. Den offentlige debatten og samtalen kan lede fram til at samfunnet aksepterer at steder blir fraflyttet eller at steder bør avfolkes. Prosedyrene for debatten vil stå sentralt.

Tabell 3.4 *Geografisk moralteori basert på et realismeperspektiv; forutsetninger, bosetting og landbruk*

	Forutsetninger	Bosetting	Landbruket
Generelt	<p>Mennesket er et geografisk forankret vesen, og det geografiske er en nøkkel til viten.</p> <p>Stedet begrenser og muliggjør handlinger, og handlinger konstruerer og vedlikeholder steder.</p> <p>Stedet binder sammen det empiriske, moralske og estetiske.</p> <p>Stedet synliggjør konsekvenser av handlinger.</p>	<p>Det aksepteres at folk har tilknytning til steder, og at dette legitimerer støtte til regioner og steder</p> <p>Å være både utover- og innoverskuende i forhold til steder, er et viktig prinsipp for vurderingen av et bosettingsmønster.</p>	<p>Landbrukets kopling til natursfæren gjør næringen spesiell</p> <p>Driftsform har betydning for den rolle landbruket tillegges for steder og bosettinger</p> <p>Landbrukets historie og dens posisjon på stedet, bestemmer rollen næringen har for bosettinger</p>
Rettferdighet	<p>Geografisk, men menneskesentrert, viten står sentralt for å handle ansvarlig</p> <p>Folk evner å se ut over sine snevre egeninteresser</p> <p>Det sanne og det rettferdige bygger på en søken etter allment aksepterte kriterier</p> <p>Det rettferdige betinger åpenhet og fri undersøkelse</p>	<p>Opprettholdelse av en bosetting må gjøre 'verden' bedre</p> <p>Tiltak for å støtte steder fattes på grunnlag av viten om ulike relasjoner og konsekvenser av disse</p> <p>Et rettferdig bosettingsmønster bygger på offentlig samtale og diskusjon</p>	<p>Støtte til landbruket kan begrunnes gjennom bidraget til bosetting, men også næringens bidrag til stedets meningselement og det estetiske må tas med i vurderingen</p>

3.1.5 Nærmere om natur- og miljøaspektet

Foran har vi sett at rommet har gått fra å være fraværende til å bli en integrert del av det teoretiske. Fortsatt preges imidlertid perspektivene av å være menneskesentrerte. Også Sack (1997), som i vår gjennomgang kanskje har gått lengst i å integrere rommet og stedet i det samfunnsmessige, mener naturens framtid i møtet med sosiale relasjoner og mening konstrueres og problematiseres på måter som ikke skjer når naturen er rom. Natur blir sekundær natur, og villmark forblir heller ikke villmark uten at mennesket bidrar til det.

Imidlertid mangler det ikke på teoretiske forsøk på å inkludere natur, økologi eller miljø i teorier om rettferdighet. Harvey (1996) tar for seg ulike retninger og beskriver hvordan forskjellige menneskesentrerte teorier har sine biosentriske analogier:

”The libertarian view, for example, produces strong doctrines of animal rights when extended onto the terrain of rights accorded to all ”subjects of a life” (Regan 1983). The utilitarian view can be extended to accord to rights to as many as species as possible in terms of their ability to flourish and to multiply. Radical egalitarianism across all species and habitats characterizes the deep ecology movement while the contractarian view suggests a strong appreciation for rights of the less well-off (endangered species) as well as a conservative approach to habitat transformation (justified only if it is to benefit of the least advantaged species). (Harvey 1996, side 397).

I tillegg videreføres argumentene fra teoriene om rettferdighet i menneskesamfunnet med hensyn til helheten versus individuelle rettigheter til naturen, eller økosystemet og livsmiljøer versus enkeltorganismer. Low & Gleeson (1998) etablerer, som nevnt foran, et perspektiv hvor dialektikken mellom miljø i et menneskeperspektiv og økologi for seg selv er det sentrale. I det første synet, miljømessig rettferdighet, er det en rettferdig fordeling av miljøkvaliteter og miljørisiki som fokuseres, og lokaliseringsproblemet har ofte dominert, med bruk av diverse forkortinger: locally unwanted land use (LULU), not in my back yard (NIMBY), not in anyone’s back yard (NIABY), there is no other alternatives (TINA), not on planet earth (NOPE). Økologisk rettferdighet dreier seg på den annen side om menneskets moralske tilknytning til og ansvar overfor andre arter.

Low & Gleeson (1998) konkluderer med at sammenhengen mellom mennesket og naturen best kan beskrives som en asymmetrisk felles avhengighet. Naturen vurderes generelt i termer av arter og økologiske systemer, mens menneskeheten moralsk sett betraktes som enkeltmennesker, selv om individets avhengighet av samfunnet erkjennes. For å opptre rettferdig overfor andre mennesker, aksepteres det at dyr enkelte ganger ofres til beste for mennesket. Med utgangspunkt i at mennesket når sitt høyeste uttrykk i tilknytning til naturverdenen etableres to prinsipper:

The first principle of ecological justice is that every natural entity is entitled to enjoy the fullness of its own form of life. Non-human nature is entitled to moral consideration. With an extended conception of the self, an absolute barrier between human and non-human nature is untenable.

The second principle is that all forms are mutually dependent and dependent on non-life forms. This principle must be considered when any conflict among species occurs. Exactly what implications this principle has for judgement in specific instances of conflict between the rights and needs of different life forms is as yet unclear. (Low & Gleeson, 1998, side 256)

Gitt disse to hovedprinsippene, gjøres det tre presiseringer:

1. Life has a moral precedence over non-life. (---)
2. Individualised life forms have moral precedence over life forms which *only* exist as communities. (---)
3. Individualised life forms with human consciousness have moral precedence over other life forms. (Low & Gleeson, 1998, side 256-57)

Det første punktet betyr at ikke-organisk natur må vike hvis det kan hindre skade for organiske livsformer. Det andre punktet betyr at mennesket burde gripe inn for å beskytte individualiserte dyr fra angrep av en bakterie- eller insektsverm. Det tredje punktet betyr at dyr kan ofres som mat for mennesker under regulerte betingelser og med respekt for deres rettighet til hel eksistens.

Dialektikken i rettferdighet og natur er en prosess som dreier seg om å finne sannheten om de menneskelige betingelser. I og med at mennesket er i stand til å reflektere om helheten, menneskeheten, samfunnet og naturen i rom og tid, er det også i stand til å reflektere omkring fordelinger av goder og ulemper innenfor denne helheten. Når en fordeling bli sagt å være bedre, mer rettferdig eller riktig, er det lagt et grunnlag for å vurdere systemets ulike fordelinger, og man kommer, i følge Low & Gleeson (1998, side 196-197) fram til kriterier for politisk rettferdighet. Det første nivået er ment å løse fordelingskonflikter mellom folk og mellom folk og andre skapninger. Det andre nivået omfatter begreper for å løse uenigheter på det første nivået.

Dialektikken mellom disse nivåene har sin rot i en drivkraft for å komme fram til et sett universelle kriterier for rettferdighet. Hvis dette avvises, havner man i en relativisme hvor debatten om det rettferdige blir meningsløs. Low & Gleeson (1998, side 199-200) mener folk fra ulike kulturer kan etablere en dialog med utgangspunkt i ulike oppfatninger om virkeligheten, og det foreslås fire prinsipper for styring av institusjoner som skal håndtere en slik dialog:

- i) Det økologiske prinsippet dreier seg om at alle naturenheter er i stand til å utnytte hele sin livsform, men de tre presiseringene gjengitt foran kommer til anvendelse.
- ii) Autonomitetsprinsippet dreier seg om rettigheter og plikter i et politisk system. Folk skal være frie og ha lik innflytelse på betingelsene for sine egne liv så lenge man ikke nekter andres rettigheter. Dette prinsippet er underlagt det første prinsippet, det økologiske.
- iii) Prinsippet om utvungen diskurs innebærer at folk som er involvert i å ta beslutninger, ikke er underlagt tvang, verken utenfra eller innenfra. Det er argumentene som skal avgjøre, og fri informasjon er et sentralt kriterium.
- iv) Samtykkeprinsippet skal fange opp betydningen av kulturelle forskjeller. Diskursen om rettferdighet er forankret i kulturer. Samtalepartene må snakke autentisk innenfor deres kulturelle kontekst og anerkjenne riktigheten av andres kulturelle kontekst. I dette ligger det en utvidet selvoppfatning som inkluderer miljøet til andre folk og natur.

Natur og økologi i forhold til bosetting og det multifunksjonelle landbruket

Jeg tar utgangspunkt i det perspektivet og de prinsipper Low & Gleeson har utviklet. Deres grunnprinsipp er at økologisk rettferdighet tilsier at alle 'naturenheter' er berettiget til å realisere seg selv, men samtidig er alle enheter gjensidig avhengig av hverandre og avhengig av uorganiske naturelementer. Bruken av betegnelsen 'naturenhet' betyr at det dreier seg om noe mer enn arter og enkeltindivider av forskjellige arter. Tilknytningen til et miljø, en biotop, et område eller et sted gjør seg gjeldende, og det er kun i et egnet

naturmiljø det er mulig for arter å kunne utfolde seg som art. 'Ville' dyr i fangenskap kan ha et greit liv, men de får neppe utfoldet seg som art, og i det ligger også samspillet med andre arter og naturelementene.

Også mennesket er en art som for sin utfoldelse krever tilgang på arealer og mulighet til å utnytte andre arter og uorganiske naturelementer. Menneskearten har imidlertid nådd et nivå hvor det har global dominans, og det er i stand til å reflektere omkring denne dominansen og effektene for mennesket og andre arter. I følge Low & Gleeson har individualiserte livsformer med menneskelig bevissthet et moralsk fortrinn i forhold til andre livsformer. Det skaper åpenbare dilemmaer. Med en stadig befolkningsvekst, skal det godt gjøres å unngå at menneskets og menneskeartens utfoldelse på lang sikt ikke fører til hel eller delvis fortrenging av andre arter. Det er allerede i dag eksempler på slik fortrenging, blant annet hevdes det at villreinen er under press i den norske fjellheimen som en direkte følge av menneskeskapt infrastruktur og bruken av disse. Eksistensen av denne type motsetninger erkjennes imidlertid av Low & Gleeson.

Menneskets bosettinger er bruk av natur, og denne bruken kan komme i et motsetningsforhold til andre bruksformer, eller fravær av bruk. Samspillet og konfliktlinjene går derfor i flere retninger og skaper sammensatte allianser og motsetninger. Verden ser annerledes ut og situasjonen er en annen i et fattig utviklingsland enn et rikt, vestlig industriland som Norge.

Det eksisterende bosettingsmønsteret og utviklingen av dette representerer en gitt naturbruk. En politikk som opprettholder et gitt bosettingsmønster, legger føringer for hva slags naturbruk det blir på forskjellige steder i landet. Hva slags aktiviteter som pågår i de enkelte delene av bosettingsmønsteret har også betydning. En distriktpolitikk som bidrar til å opprettholde et spredt bosettingsmønster, vedlikeholder samtidig menneskelig aktivitet i områder med et større innslag av andre arter enn tilfellet er for et sentralisert bosettingsmønster med vekt på bybebyggelse. For storsamfunnet og for det globale samfunnet reiser dette en rekke interessante problemstillinger:

En problemstilling er om det gir større effekt i forhold til naturenhetenes utfoldelse om folk i større grad bor i byer, og kanskje enkelte tettsteder i områder med lite menneskepåvirket natur. Vi kan ikke svare entydig ja eller nei på et slikt spørsmål. Svaret blir situasjonsavhengig. Mennesket er en art som for sin utfoldelse krever arealtilgang, og slik sett ligger det innebygd en begrunnelse for å opprettholde bosettinger og et bosettingsmønster. Det er imidlertid ikke like opplagt at menneskearten kan ta i bruk i nye arealer for sin egen utfoldelse. Hvis mennesket som art dominerer store deler av naturen, og andre arter er på vikende front, står opprettholdelse av bosettinger for å sikre utfoldelsen til menneskesamfunn på bekostning av dyresamfunn mindre sterkt enn det ellers ville ha gjort. Knapphet for dyrearter øker deres legitime krav for å få være i 'fred' for menneskearten. Slike hensyn kan føre til at mennesket trekker seg ut av områder. Men et sterkt befolkningsstrykk vil gjøre det vanskelig å overlata områder til andre arter, eller unnlata å gå inn i nye områder. Samtidig er det ikke gitt at alle arter skal bevares. Også i menneskets fravær vil arter komme og gå, men som et vesen med selvrefleksjon, har mennesket et særlig ansvar i forhold til andre arter og deres mulighet til utfoldelse.

Å avvikle en bosetting betyr ikke nødvendigvis at mennesket overlater området til andre arter. Det kan bety en bruk som ikke i samme grad baserer seg på fast bosetting. Turisme av forskjellig slag kan komme i stedet. Uten begrensinger for aktiviteten kan trykket på og bruken av området bidra til å bryte ned og forbruke livsgrunnlaget for de artene som er avhengig av arealet for sin utfoldelse og endog overlevelse. Det er mulig å tenke seg at en bosetting med en annen bruk av området gir bedre livsvilkår for andre arter. Svaret avhenger igjen av situasjonen og hvilke reguleringer som etableres og aksepteres.

Mennesket er på grunn av tilgangen til effektive transportmidler et langt mer mobilt vesen enn andre arter, og det tilsier at det er lettere å regulere og styre menneskets aktiviteter i og mellom områder enn dyreartenes tilstedeværelse.

Det er også natur og andre arter i og nær byer. Det reiser spørsmålet om hva som er mest tjenlig for menneskets utfoldelse. Er det bedre å sikre en bynær natur isteden for å sikre større sammenhengende folketomme områder langt fra byer? I den offentlige debatt om byenes utvikling vil vi både finne krefter som argumenterer for at utbygginger og aktivitetsvekst i byen er nødvendig, og at dette betinger nedbygging av natur, og krefter som argumenterer for at lett tilgang til ubebygde arealer og natur, inkludert det å observere andre arter, spiller en helt sentral rolle for folks utfoldelse, også i bymessig bebygd miljø. Det er imidlertid stor forskjell på fugleliv og større pattedyr i samspillet med menneskebosettinger. Problematikken omkring "spoiled bears" i Canada, eller for menneskevant elg i nærheten av storbyen, er vel kjent. Når dyrene fortsatt er ville, men likevel er blitt menneskevante oppstår det større problemer på store enn små steder. For den ville artens utfoldelse representerer derfor størrelsen på bosettingen et viktig premiss.

Et gjennomgående dilemma er i hvilken grad områder helt skal overlates andre arter eller om mennesket bruk av området kan ha en bevarende funksjon. Å overlate naturen til 'seg selv' innebærer en aksept av at arter svinger i omfang og utbredelse avhengig av tilgangen på mat, enten det er planter eller kjøtt. For eksempel kan jakt bidra til å holde slike svingninger på et bærekraftig nivå. Å avvikle bosettinger og redusere menneskets innblanding for å gi andre arter mulighet for utfoldelse er derfor heller ikke entydig til beste for alle arter over tid fordi det også skaper mye lidelse for artene det gjelder. Det er likevel grunn til å tro at større områder uten, eller med begrenset menneskeskapt infrastruktur og aktivitet gir større mulighet for andre arters utfoldelse enn områder med mye bosetting. Selv om bosettinger i utgangspunktet er en betingelse for menneskets utfoldelse, er det en nødvendig betingelse for andre arters utfoldelse at mennesket ikke, eller i begrenset grad, er til stede i 'deres' område. Det behøver imidlertid ikke være en tilstrekkelig betingelse, slik det er skissert foran, og det tilstrekkelig kan betinge inngrep i regi av mennesket.

I forhold til vårt tema, bosetting i et rettferdighetsperspektiv, er konklusjonen at opprettholdelse av menneskebosetting er en legitim rettighet. Og det kan begrunne overføring av ressurser mellom lokalsamfunn, og mellom sentrum og periferi. Bosetting representerer imidlertid ingen uinnskrenket rettighet, men må veies opp mot andre tilsvarende rettigheter, både internt i menneskesamfunnet og i forholdet mellom menneskesamfunn og andre arters evne og mulighet til utfoldelse. Det skaper for det første et umiddelbart behov for regler og prosedyrer for måten beslutninger om bosettinger og annen aktivitet tas på. Foran refererte jeg Low & Gleasons generelle prinsipper om frihet og lik innflytelse på betingelsene for eget liv, utvungen meningsutveksling på grunnlag av fri informasjon og erkjennelse av at ulike parter snakker innenfor en kulturell kontekst når man søker etter enighet. Prinsipper som åpenbart trenger grundige drøftinger med hensyn til innhold, og som kan oppnås på forskjellige måter. Men selv med enighet på disse områdene, vil man stå overfor store utfordringer i den konkrete avveiningen mellom ulike interesser, og det vil være et behov for enighet om grunnlaget for å vektlegge ulike sider ved en sak eller ulike parter i en konflikt. En slik drøfting sprenger rammene for og ligger utenfor målet med foreliggende rapport.

Landbruket står kanskje enda mer i en særstilling i det økologiske perspektivet enn under det forrige som vektla moralgeografisk handlingsteori. Det skyldes at landbruket bruker naturen, både vegetasjon og dyreliv, som produksjonsfaktorer. Næringens behandling av

dyr må derfor veies opp mot dyrenes rett til utfoldelse, men begrepet artens utfoldelse har ikke samme mening for husdyr som for ville dyr. Husdyr er til en viss grad blitt individer, selv om dette varierer mellom de forskjellige artene. Det betyr at husdyrenes utfoldelse som art betinger et nært samspill med mennesket. Det betyr ikke at husdyrenes rett til utfoldelse kan bestemmes av den enkelte bonde og hans/hennes skjønn. Samfunnet må komme fram til prinsipper for en etisk akseptabel behandling av husdyrene. Det samme gjelder til en viss grad også dyrking av plantearter. Imidlertid påpeker Low & Gleeson at planter er underordnet behovene til både dyr og mennesker, og for planter snakker man om arter ikke individer. Utviklingen av plantearter kan få innvirkning på andre arter, som for eksempel insekter, slik det er blitt avdekket i tilknytning til genmodifiserte planter (Steinbrecher 2001).

I tillegg står landbruket i et potensielt konkurranseforhold til resten av naturen. Det gjelder kanskje mer for skogbruket enn landbruket. Landbruket kan ødelegge eller forandre livsbetingelsene for andre arter slik at de blir fordrevet fra et område. Samtidig kan landbruket skape et eksistensgrunnlag for en rekke arter. Dette er blitt påpekt i forhold til eng og annen beitemark for husdyr. Mange planter og insekter er avhengig av en slik beiteaktivitet. Blant annet har sommerbeite på setrer i eller nær fjellandskapet blitt redusert de siste tiårene, og sammen med færre beitedyr har vegetasjonen i fjellet endret seg. Dermed endres livsvilkårene også for de ville artene. Gjengroing ødelegger grunnlaget for noen arter og skaper et grunnlag for andre arter. Det er derfor ingen enkel formel for om landbruket er gunstig for eller til skade for andre arters mulighet til utfoldelse. Og det er ikke mulig å snakke om landbruket i entall fordi ulike driftsformer kan benyttes i produksjonen av samme produkt. Ulike driftsformene har åpenbart ulike konsekvenser for resten av naturen, men også i forhold til menneskesamfunnet vil ulike driftsformer ha konsekvenser. Det gjelder både i forhold til menneskets bruk og opplevelse av naturen, og landbrukets bidrag i lokalsamfunn rundt omkring i landet.

Landbrukets forhold til resten av naturen er imidlertid en generell problemstilling og ikke et spesifikt utkanttema. Imidlertid kan landbruket i utkantstrøk oppleve å befinne seg i en konfliktsituasjon med enkelte dyrearters mulighet for utfoldelse. Konflikten mellom rovdyr og husdyr eksemplifiserer dette. Samtidig er landbruket flere steder en viktig bidragsyter i å opprettholde folketallet i bosettinger med et ellers svakt næringsgrunnlag, og landbruket bidrar til et spredt bosettingsmønster. Avveiningen mellom hensynet til rovdyr som art og hensynet til menneskebosettinger skaper åpenbare dilemmaer for utøvelsen av politikk på flere nivåer. Konklusjonen er at landbrukets multifunksjonelle rolle må veies opp mot hensynet til andre arter, både de tamme og de ville, og slike avveininger vil måtte trekkes inn i den konkrete utformingen av landbrukspolitikken og utformingen av virkemidler for å oppnå de ønskete multifunksjonelle effektene.

Det er også en annen side ved det økologiske perspektivet som fortjener å bli trukket fram. Handel med matvarer blir ikke kun et spørsmål om importbarrierer, tollsatser og subsidier. Hvordan dyr og planter behandles er minst like viktig, og det betyr at det er nødvendig å etablere regler for behandlingen av dyr og planter som tar hensyn til deres rett til utfoldelse som art, gitt de prinsipper som er blitt trukket fram foran. Dette omfatter den daglige behandlingen av artene, men også hva slags egenskaper som frambringes gjennom avlsarbeid, sammen med hva slags prosedyrer og teknikker som benyttes. Å ha like vilkår på dette feltet blir i et økologisk perspektiv like viktig som å etablere regler for omsetningen av produktene. På en del felter ser vi at en slik tankegang er på vei inn som følge av et press fra konsumenter som krever å få vite at produktene er produsert på en for dem akseptabel måte.

På denne måten representerer den naturøkologiske teorien viktige premisser for den internasjonale handelen med mat. Dilemmaet er at produksjonskostnadene kan bli høyere på grunn av økologisk baserte moralske kriterier. Foruten å utfordre forestillinger om at et lavest mulig prisnivå bidrar til nyttemaksimering for konsumentene, kan anvendelsen av naturøkologiske prinsipper kostnadmessig slå ulikt ut geografisk, både mellom land og mellom regioner i land. Men det er ikke gitt at utslagene får en entydig profil langs en sentrum-periferiakse eller ”nord-sør”-akse. Det må eventuelt avdekkes i konkrete tilfeller.

Tabell 3.5 *Naturøkologisk teori; forutsetninger, bosetting og landbruk*

	Forutsetninger	Bosetting	Landbruket
Generelt	<p>For alle arter og individer er tilgangen på areal og miljø en forutsetning for en meningsfull eksistens.</p> <p>Gjensidig avhengighet mellom arter og miljø.</p> <p>Mennesket kan reflektere over sin egen plass i det naturøkologiske systemet.</p> <p>Organisk liv har fortrinn framfor det ikke-organiske, individualisert livsform har fortrinn framfor samfunn, og arter med bevissthet har fortrinn framfor andre arter.</p>	<p>Bosetting og tilgang til miljø er nødvendig for at arter og individer kan utfolde seg i henhold til sine forutsetninger.</p> <p>Konflikt mellom arter (og innenfor arter) om tilgangen til områder og steder.</p> <p>Noen arter tillegges større vekt enn andre i tilgangen til et miljø for sin selvtfoldelse.</p>	<p>Landbruket står i en særstilling på grunn av koplingen til naturmiljøet, både tamme og ville arter</p> <p>Driftsform og behandlingen av naturmiljøet blir viktige elementer</p>
Rettferdighet	<p>En rettferdig fordeling av muligheten for selvtfoldelse betinger at mennesket i sin selvtfoldelse, og kontroll og styring av naturområder, tar tilbørlig hensyn til andre arters livsbetingelser.</p> <p>Prosedyrene og prosessen for å komme fram til en rettferdig fordeling av mulighetene for selvtfoldelse har en dialektisk karakter, og forutsetter prinsipper om frihet, utvungen samtale og samtykke.</p>	<p>Tilgang til arealer er en grunnleggende rett for alle arter, også mennesket.</p> <p>Lokalsamfunn har rett til å eksistere, men en helhetsvurdering på tvers av arter kan konkludere med at mennesket skal overlate arealer til andre arter, eller underkaste sin egen virksomhet i området hensynet til andre arters selvtfoldelse.</p>	<p>Støtte til landbruket oppfyller kriterier for rettferdighet dersom det utvikler og opprettholder bosettinger.</p> <p>Samtidig må landbruket og lokalsamfunnet oppfylle kravene til en rettferdig behandling av andre arter, både tamme og ville.</p>

4 Oppsummering

I kapittel 3 valgte jeg å presentere fem teorier for å avdekke ulikheter med hensyn til bosetting og landbruk, med et fokus på rettferdighet. Gjennomgangen avdekket at kriteriene for det rettferdige varierer fra vektlegging av enkeltmenneskets rett til på grunnlag av egne ressurser å tilfredsstillе sin egen nytte, til retninger som i varierende grad søker å ta hensyn til folk med begrensede ressurser. Vi har sett at teoriene varierer fra et fokus på enkeltmennesker frikoplet fra det romlige og territorielle til teorier som gjør også det romlige til en dimensjon av betydning for bestemmelsen av det rettferdige. Vi har sett at teoriene varierer fra å være ensidig fokusert på mennesket (antroposentrisk) til i forskjellig grad å trekke inn miljø og natur som dimensjoner med egenverdi i rettferdighetsbetraktningene.

Det er styrker og svakheter ved alle de fem teoretiske perspektivene, men åpenbare gradforskjeller. Det neoklassiske teoriregimet synes å tilby de mest entydige kriteriene for hva som skal regnes som rettferdig, sammen med et opplegg for økonomisk tallfesting av nytten og dermed også det rettferdige. De andre retningene, hvor inngrep for å sikre definerte svake grupper har en langt mer fremtredende plass, og hvor kriteriene for det rettferdige sies å bli til gjennom diskusjoner eller konflikter, representerer en mer åpen tilnærming. Men omfordelinger ligger under som et viktig og legitimt premiss. Imidlertid så vi også at det innenfor en nytteteoretisk basert neoklassisk økonomisk teori er rom for inngrep dersom kjøp og salg blant enkeltaktører har negative utslag for alle andre eller at det eksisterer et gratispassasjerproblem for goder som samfunnet ønsker å ha tilgang til. Det er likevel hensynet til den enkelte som ligger til grunn for eventuelle inngrep i markedet.

En grunnleggende svakhet ved neoklassisk teori er dens manglende forankring i rom og sted. Det er en 'punkt i rommet'-teori, hvor de grunnleggende drivkreftene er frikoplet fra det geografiske i form av avstand og sted. Et mulig forsvar mot en slik kritikk er at steder og bosetting trekkes inn som preferanser på linje med annet konsum, og at konsumenten på den måten veier bosettingsønsker opp mot andre ønsker og etterspør de enkelte godene ut fra ens preferansestruktur. Det holder etter mitt syn ikke fordi romdimensjonen kleber seg til de fleste goder og gjør stedet, det territorielle og bosetting til en bakenforliggende faktor som må trekkes inn i teorigrunnet på en mer aktiv måte. Det er på en langt mer overbevisende måte gjort i marxistisk teori, Sacks moralteori og naturøkologisk teori, mens den rawlsianske teorien også er romløs.

Andre grunnleggende svakheter ved den neoklassiske teorien er forutsetningene om likevekt og umiddelbare tilpasninger, individuell maksimering av nytte og profit, samt summering av individuell nytte til samfunnets nytte. Dette er forutsetninger som gjør at den neoklassiske teorien ikke greier å fange opp prosesser preget av ulikevekt; at folk unnlater å forfølge egen nytten og heller gir visse konsesjoner til andre; og at hensynet til helheten kan prioriteres foran hensynet til den enkelte i visse sammenhenger. Teorier som inntar og bygger på motsatte forutsetninger, vil akseptere et langt bredere sett med utfall av pågående prosesser, og det betyr at prosedyrer for hvordan samfunnet kommer fram til

det ene eller andre, spiller en sentral rolle for legitimiteten av forskjellige utfall. I disse prosessene aksepteres bosettinger og stedstilknytning som legitime hensyn.

Alt i alt hefter det etter mitt syn såpass mange svakheter med det neoklassiske teorigrunnlaget at det ikke egner seg til å analysere de problemstillinger vi er opptatt av her, nemlig regional utvikling og bosettingsmønsteret. Også de andre teoriretningene kan imidlertid kritiseres.

Jeg vil kritisere rawlsiansk teori for å vektlegge enkeltaktører og det individuelle. Det gjør at analysen mister en viktig dimensjon, dvs samspillet mellom den enkelte og samfunnet. I tillegg forutsetter teorien at det er det absolutte nivået som teller og ikke relative forskjeller. Det er en grunnleggende svakhet fordi det overser at oppfatningen av ulikhet også har noe med avstanden mellom posisjoner å gjøre. Økt relativ avstand kan gi opphav til forsterket ulikhet i maktgrunnlag og utøvelse av makt. Som drøftet foran, er det et poeng å skille mellom opprettholdelse av relative befolkningsandeler og det absolutte folketallet, men det bærer galt av sted å forutsette at det er tilstrekkelig å fokusere på det absolutte nivået. Når teorien samtidig mangler en eksplisitt romdimensjon og aksept av stedstilknytning, fører dette til at regionale ulikheter ikke blir håndtert godt nok. Jeg mener derfor at heller ikke den rawlsianske teorien holder mål i forhold til den aktuelle problemstillingen om bosetting som grunnlag for støtte og landbruket rolle i denne sammenheng.

Den marxistiske teorien unngår svakhetene som er påpekt foran, men vektlegging av historisk faseutvikling, med overgang fra kapitalisme til sosialisme og kommunisme skaper problemer med hensyn til utviklingen på kort og lang sikt, og sammen med en sterk vektlegging av helheten i forhold til den enkelt, og struktur framfor aktør, kan det føre til at overgrep i dag aksepteres på fremskrittets alter, samtidig som betydningen av aktørenes handlinger undervurderes. Og selv om den marxistiske teorien har inkludert romdimensjonen som et teoretisk element, opererer mange med et klart skille mellom rom og sted. Det territorielle og stedet er det konkrete uttrykk for den grunnleggende motsetning mellom arbeid og kapital, og derfor vil noen konkludere med at støtte til steder bidrar til å tilsøre den nevnte grunnleggende motsetningen. En slik forståelse av marxistisk teori vil lett føre til kynisme, vikarierende motiver og aksept av overgrep, der lokalsamfunn blir brikker i et spill og uten egenverdi. I tillegg har det innenfor marxistisk teori blitt hevdet at det empirisk observerbare ikke direkte lar seg overføre til teoretiske sammenhenger fordi det er nødvendig å abstrahere fra det observerte for å avdekke de teoretiske sammenhengene. Selv om det ikke kan utelukkes at enkelte teoretiske sammenhenger ikke lar seg observere direkte, er jeg uenig at dette er en generell antakelse. Analysen av regionale ulikheter og vurderingen av regionale støttetiltak blir unødig vanskeliggjort, selv om det romlige og regionale som påpekt foran, inngår som element i den marxistiske analysen.

Gjennomgangen av Sacks moralgeografiske teori fokuserte på de territorielle aspektene ved teorien. Grunnlaget for kritikk er derfor noe mer begrenset enn foran. Imidlertid synes teorien til Sack å være noe naiv. Og med det mener jeg at hans normative og etiske krav for en akseptabel behandling av steder og miljøer ikke synes å ta høyde for at aktører ikke nødvendigvis tar de nødvendige hensyn verken til individers behov eller bosettinger og deres utvikling, selv om prosedyrer for å bestemme atferd, utnyttning og bruk av stedlige ressurser vektlegges. På tross av dette har Sack levert et viktig innspill til støtte for romdimensjonen og mennesket som geografisk vesen. I dette ligger det en aksept av stedstilknytning som et strukturerende element i de samfunnsmessige prosessene.

Alle de foregående teoriene har hatt et menneskesentrert utgangspunkt, og det gjelder også Sack, selv om han definerer en natursfære og ellers trekker inn det geografiske som

et aktivt teoretisk element. Det naturøkologiske teoribidraget har et bredere og etter min mening fruktbart perspektiv ved at naturmiljøet og arter tilkjennes en rett til utfoldelse, og en slik rett betinger tilgang til områder, biotoper og steder. Bosetting blir på den måten en rettighet. Imidlertid er det et problem at prinsippene som Low & Gleeson setter opp, likevel gir mennesket en slags forrang i forhold til andre arter, avhengig av hvordan man definerer selvbevissthet. Det kan føre til at menneskets interesser i for stor grad blir prioritert på bekostning av andre arter og deres behov for selvutfoldelse. For å ta høyde for en slik dynamikk, bør det etableres kriterier som ser ut over enkeltilfeller, og på den måten skaper et livsgrunnlag for større økosystemer som ikke primært er innrettet mot menneskebaserte næringskjeder.

Tabell 4.1 *Bosetting og landbruk vurdert innenfor ulike teoriretninger*

	Bosetting	Landbruk
Neoklassisk teori	Ingen rett, men en preferanse på linje med andre. Kan være et offentlig gode.	Et virkemiddel for eventuelt å sikre bosetting. Effekt i forhold til alternativer avgjørende for bruken.
Rawlsiansk teori	Fravær av flyttetvang en rett, men ingen rett til å bli boende. Bosetting kan inngå i grunnlaget for korrigering av ulik tilgang på goder.	Et virkemiddel som eventuelt kan benyttes i korrigeringen av ulikheter, men avhengig av effekt i forhold til alternativer.
Marxistisk teori	Bosetting en rett på linje med andre, avhengig av utfallet av kampen om ressurser og makt.	En 'aktør' i motsetningen mellom arbeid og kapital, og i verdiskapingen, som får et regionalt 'avtrykk'
Geografisk moralteori	Sted (og bosettinger) et utgangspunkt for å tenke og handle moralsk og etisk rettferdig.	Bidrar til stedets kulturarv og stedets mening (identitet).
Naturøkologisk teori	Bosetting, areal og miljø utgjør betingelser som er knyttet til muligheten for og retten til utfoldelse.	Må vurderes i forhold til ulike arters rett til utfoldelse i et aktuelt miljø, inkludert menneskets rett til bosetting.

Gjennomgangen har vist at bosetting kan bli tillagt vekt innenfor alle teoretiske perspektiver, selv om styrken på vektleggingen og rollen bosettinger spiller varierer. Det neste spørsmålet er selvsagt i hvilken grad bosetting i utkantstrøk, med stagnerende eller sviktende befolkningsutvikling, bør få støtte fra resten av samfunnet, og at en slik støtte oppfyller et rettferdig krav i forhold til fordelingen av ressurser eller goder og ulemper i samfunnet.

Innenfor neoklassisk teori er det et spørsmål om enkeltindividers preferanser og summen av disse. Befolkningsnedgang er i seg selv ikke en tilstrekkelig grunn for støtte. Det må være en etterspørsel etter bosetting i de berørte områdene, og denne etterspørselen kan både være rettet mot utkanten og sentrum. Heller ikke i rawlsiansk teori er det noen grunnleggende rett knyttet til det å opprettholde et bosettingsmønster, men den regionale

dimensjonen kan likevel inngå som ett av flere kriterier for tilordning av en ulik fordeling av ressurser. Det betinger imidlertid at det regionale ligger til grunn for den ulikhetene som søkes korrigert, og regionalt betingete ulikheter må veies opp mot ulikheter langs andre dimensjoner.

I et marxistisk perspektiv vil en regionalt stagnerende eller negativ befolkningsutvikling kunne være et tegn på ulikt bytte og skjev fordeling av ressurser og verdiskapingen. Forutsatt at teoretiseringen bekrefter sammenhengen, kan konklusjonen bli at denne type svakstilte regioner fortjener og har rett til å få overført ressurser fra resten av samfunnet for å utlikne en del av ulikhetene i en regionalt betinget utbytting. Dette er imidlertid ingen nødvendig konklusjon fordi det kan dreie seg om romlig fetisjisme som tilslører reelle klassemotsetninger. Likevel synes utkantdimensjonen å spille en mer aktiv rolle i marxistisk teori enn de to foregående teorien fordi rom oppfattes som en egenskap ved objektene.

I den geografiske moralteorien aksepteres bosetting som et grunnlag for handling, men det er ikke gitt at steder i stagnasjon eller tilbakegang skal tilføres ressurser for å bli revitalisert. En slik overføring forutsetter at samfunnet samlet sett blir bedre, samtidig som vedtak om overføringer er et resultat av en samtale eller diskusjon i samfunnet. Det betyr at en negativ eller stagnerende befolkningsutvikling ikke automatisk gir rett til støtte, men er et utviklingstrekk som må tas opp til politisk diskusjon. I denne diskusjonen aksepteres stedstilknytning som et relevant hensyn, og et hensyn som kan begrunne støtte til problemregioner.

Den naturøkologiske teorien tillegger bosetting en grunnleggende rolle i forhold til arter og individers rett til utfoldelse. I så måte representerer også utkantbosetting en rett som bør aksepteres, og en stagnerende eller negativ befolkningsutvikling kan være et grunnlag for å gå inn med støtte. Heller ikke i denne teorien er dette en nødvendig konklusjon. Det skyldes at når også andre arters rett til utfoldelse trekkes inn, kan det være bedre at menneskets nærvær i bestemte områder begrenses, avvikles eller tilpasses hensynet til samspillet mellom flere arters rett til utfoldelse.

Hva så med landbruket og dets multifunksjonelle effekter? I kapittel 2 drøftet jeg i hvilken grad sideeffekter av en produksjon, som for eksempel bosetting, bør trekkes inn som en begrunnelse for å støtte næringen. Drøftingen var knyttet opp til offentlige goder og ikke-omsettelighet, og perspektivet lå ganske nær det neoklassiske, og det skyldes at dominerende aktører i det internasjonale samfunnet agerer og begrunner sine posisjoner og ønsker om samhandling på dette grunnlaget. Gjennomgangen i kapittel 3 har hatt som mål å knytte bosetting og landbruk til resonnementer om rettferdighet. Denne diskusjonen har omfattet alternative teoretiske posisjoner, og vist at hvordan bosetting og landbruket rolle varierer.

I den neoklassiske retningen er landbruket kun et instrument for å nå et mål, og det må derfor vurderes opp mot andre alternative midler for å nå samme mål, for eksempel bosetting eller en bestemt type landskap. Den instrumentelle mål-middel tankegangen er også framtreddende i andre teoriretninger, men ikke like ensidig i alle teorier. Blant annet fører et prosessfokus til økt bevissthet om vekselvirkning mellom elementer, som for eksempel landbruk og landskap eller landbruk og bosetting. I tillegg vil måten målene nås på, bli vektlagt sterkere innenfor noen teorier. Dette vil åpenbart også ha konsekvenser for analysen av mekanismer og virkemidler, og det vil være naturlig å berøre problemstillingen også i de to andre delene av prosjektet.

Dette betyr også at vurderingen av landbrukets multifunksjonelle effekter påvirkes. Bosetting eller landskap og miljø kan trekkes inn dersom det oppfyller kriteriene for å

være et offentlig gode. Og det må trekkes inn dersom det for eksempel anlegges et naturøkologisk perspektiv. Det skyldes at hensynet til arters selvutfoldelse representerer et grunnleggende premiss også for handelsystemer og spesielt for handelen med matvarer fordi landbruket er i direkte inngrep med dyr og planter, også de ville. På den måten kan det hele vendes om, og de multifunksjonelle effektene kan legge føringer for hvordan landbruket ter seg og handelen med matvarer organiseres. Slik er det til en viss grad også i dag, men ikke på en systematisk og konsekvent måte, selv om det er tak på hvor mange dyr man kan ha, hvor store bur pelsdyrene skal ha, tid kyr skal ha ute, hvilke sprøytemidler som kan brukes, etc. Slike krav inngår ikke som et kriterium for handel.

Litteratur

- Dierckxsens, Wim (2000): *The Limits of Capitalism. An approach to Globalization without Neoliberalism*. London, UK: Zed Books
- Elster, Jon (1992): *Local Justice: How Institutions allocate Goods and Necessary Burdens*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Harvey, David (1996): *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Johansen, Steinar; Kann, Frode og Orderud, Geir Inge (NIBR) & Hegrenes, Agnar og Hovland, Ivar (NILF) (1999): *Norwegian Agriculture and Multifunctionality. The Peripheral Dimension*. Joint Working Paper. Oslo; Norsk institutt for by- og regionforskning
- Johnston, R.J; Gregory, Derek; Pratt Geraldine & Watts, Michael (eds.) (2000): *The Dictionary of Human Geography, 4th Edition*. Oxford, UK: Blackwell Publishers Ltd.
- Landbruksdepartementet (2001): *WTO Agricultural Negotiations: Proposal by Norway* Notat til ”Special Session of the WTO Committee on Agriculture”, 16. januar 2001. <http://odin.dep.no/ld/mf/statements/proposals/020031-990171/index-dok000-b-n-a.html>
- Lamont, Julian (2001): ”Distributive Justice”, I Edward N. Zalta (ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2001 Edition). URL=
<http://plato.stanford.edu/archives/spring2001/entries/lamont/>
- Low, Nicholas & Gleeson, Brendan (1998): *Justice, Society and Nature*. London, UK: Routledge.
- Madely, John (2000): *Hungry for Trade*. London, UK: Zed Books Ltd.
- McKeever, Michael Pierce (1997): *Balanced Trade: Toward the Future of Economics*. <http://www.mkeever.com/> Berkeley, Ca, USA: McKeever Institute of Economic Policy Analysis.
- Mosen, Odd Gunnar (1998): *Litteratursøk og studie av begrepet multifunksjonalitet i landbruket*. Notat 1998:8. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

- OECD (1998): *Multifunctionality: A Framework for Policy Analysis*. AGR/CA(98)9. Paris, Frankrike: OECD.
- Orderud, Geir Inge; Johansen, Steinar & Hegrenes, Agnar (2001): "The Multifunctionality of Agriculture: The Regional Dimensions." I Vårdal, Erling (red): *Multifunctionality of Agriculture*. Seminar Proceedings, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.
- Orderud, Geir Inge & Onsager, Knut (1998): *Flytting – mønstre og årsaker*. NIBR prosjektrapport 1998:6. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Parsons, Talcott (1972): "Utilitarianism: Sociological Thought". I Sills, David (ed.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. London, UK: The Macmillan Company
- Roe, Emery (1997): "Sustainable Development and the Local Justice Framework". I *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 23, No. 2, 1997, side 97-114. London, UK: Sage Publications.
- Romstad, Eirik; Vatn, Arild; Rørstad, Per Kristian & Søyland, Viil (2000): *Multifunctional Agriculture – Implications for Policy Design*. Rapport 21, NLH. Ås: Institutt for Økonomi og Samfunnsfag, Norges Landbrukshøgskole.
- Sack, David (1997): *Homo Geographicus. A Framework for Action, Awareness, and Moral concern*. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press.
- Sheperd, Andrew (1998): *Sustainable Rural Development*. London, UK: MacMillan Press Ltd.
- Steinbrecher, Richard A. (2001): "Ecological Consequences of Genetic Engineering". I Tokar, Brian (ed): *Redesigning Life? The Worldwide Challenge to Genetic Engineering*. London, UK: Zed Books.
- Urmson, J. O. (1972): "Utilitarianism: The Philosophy". I Sills, David (ed.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. London, UK: The Macmillan Company
- Veggeland, Frode & Berge, Sigrud (2001): *Trygg mat – begreper, erfaringer og strategier*. NILF-notat 2001-4. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.