

Dokumenttype NOU 1991:2A**Dokumentdato****Tittel** Norsk landbrukspolitikk - utfordringer, mål og virkemidler - Sammendrag**Kapittel** Forord

Til Landbruksdepartementet

Utvalget for utredning av framtidig landbrukspolitikk, kalt Alstadheimutvalget, legger med dette fram sin innstilling.

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 5 november 1987. Utvalgets mandat er stort og omfatter de fleste sentrale spørsmål om mål og virkemidler for framtidig norsk landbrukspolitikk. Mandatet forutsetter videre at alle mål og virkemidler skal sees under ett og i forhold til andre mål for samfunnsutviklingen.

Landbrukspolitikken omfatter et bredt felt av tunge samfunnsinteresser. Utvalgets sammensetning tilsier at det vil være ulike oppfatninger og vektlegginger på flere felter.

Mange utenom utvalget har gitt verdifulle utredningsbidrag til arbeidet og utvalget vil takke alle disse.

Oslo 11 desember 1990

Håvard Alstadheim
leder

Solveig Sukka	Hans Haga	Per O. Lundteigen
Lars T. Bjella	Ingolv Hæreid	Håvard Holm
Grete Botten	Anna J. Avdem	Ragnhild Sundby
Annfinn Lund	Juul Bjerke	Hans K. Dahle
Hjalmar Berg	Martin Buvik	Grete Øverlier
Jostein Vestre	Eli Blakstad	Agnes Sætra
Peder Berg	Berit Sanness	Borghild Sundan

Roar Tobro
Bjørn Standli
Øivind Holm
Hans Otto Hauger

Kapittel Innhold

- 1 Innledning
- 2 Hovedpunkter i utvalgets forslag
- 3 Et samfunn i forandring (1-4) - mandat
- 4 utfordringer for en ny landbrukspolitikk (5-9)
- 5 Målene for landbruket i 90-årene (10-15)
 - 5.1 Mål om matvareberedskap
 - 5.2 Mål om miljø- og ressursvern
 - 5.3 Mål om spredt bosetting
 - 5.4 Mål om likestilling
 - 5.5 Mål om inntekt
 - 5.6 Produksjonsmål og effektivitetsmål?
- 6 Strategi for en helhetlig landbrukspolitikk (15)
 - 6.1 Matvaresikkerhet - et overordnet mål for norsk landbruk
 - 6.2 Reduksjon av kostnadene i landbruket
 - 6.3 Økt robusthet
- 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt (16-21, 24 og 25)
 - 7.1 Markedspolitikken

- 7.2 Produksjon av korn, kraftfor og grovfor
- 7.3 Areal- og ressursforvaltning
- 7.4 Bruks- og eiendomsstruktur
- 7.5 Bedre utnyttelse av kapital og investeringer
- 7.6 Utforming av inntektspolitikken
- 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer (22,23,27,28)
 - 8.1 Næringsutvikling og næringskombinasjoner
 - 8.2 Næringspolitikken i skogbruket
- 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken (26,30)
 - 9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen
 - 9.2 De enkelte produksjoner
- 10 Utdanning, forskning og forvaltning (29)
- 11 Økonomiske og administrative konsekvenser (31)

Tallene i parentes angir hvilke kapitler i hovedinnstillingen de enkelte punkter er behandlet.

Kapittel 1 Innledning

Utredningen er delt i tre dokumenter:

- Sammendrag
- Hovedutredning
- Vedlegg

Utvalget regner med at leserne av utredningen vil ha ulike interesser og kunnskaper om landbruket.

For at flest mulig skal få tak i hovedtrekkene, har utvalget lagt vekt på å framstille disse i et forholdsvis utfyllende sammendrag. Sammendraget følger oppbyggingen av hovedrapporten og bygger på innholdet i denne.

Utredningen omfatter mange kompliserte sammenhenger og nyanser.

I sammendraget er premissene for og innholdet i de ulike forslag presentert konsentrert. Det samme gjelder de merknader fra enkeltmedlemmer som er gjengitt i sammendraget. Et sammendrag kan vanskelig gi et like fullstendig bilde av utvalgets samlede og de enkelte medlemmers syn, som hovedutredningen.

Utvalget står samlet bak innholdet både i sammendraget og i hovedinnstillingen, med unntak av punkter der medlemmer har markert avvikende syn gjennom særmerknader.

Flere særmerknader er såvidt grunnleggende at de representerer alternative standpunkt som går ut over det stedet de er plassert. I sammendraget brukes flertallet som benevnelse der særmerknader ikke er gjengitt spesielt eller der forslag som tidligere er referert benyttes som premiss for videre forslag. Sammendraget refererer de fleste særmerknader som finnes i hovedinnstillingen.

For mange vil det være tilstrekkelig å lese sammendraget. De som skal delta aktivt i diskusjon og det videre politiske arbeidet med landbrukspolitikken, bør imidlertid bygge på den mer utfyllende hovedrapporten.

En del av det grunnlagsmaterialet som utvalget har brukt, er samlet i en egen vedleggsrapport. Vedleggene har først og fremst teknisk innhold og gir ikke uttrykk for enkeltmedlemmenes vurderinger og standpunkter.

Kapittel 2 Hovedpunkter i utvalgets forslag

1. Utvalget mener det bør skje en prioritering av målene for landbrukspolitikken, og foreslår matvaresikkerhet som et framtidig overordnet og samlende mål.
 2. Utvalget gir dagens mål for beredskap, distrikt og inntekt nytt innhold. Målet for miljø- og ressursvern utvides og forsterkes. Det foreslås innført et nytt mål om likestilling. Produksjon og effektivitet får ikke lenger karakter som selvstendige landbrukspolitiske mål.
 3. Utvalget mener det bør iverksettes en egen strategi for norsk landbruk som gjør landet mer robust mot forsyningssvikt som følge av mulige miljøkriser, forringelse av produksjonsgrunnlaget og økt internasjonal markedskonkurranse. Kostnadsnivået i norsk jordbruksproduksjon bør reduseres, og utvalget foreslår ulike tiltak i denne retning. Dette vil redusere norsk jordbruks sårbarhet for økt internasjonal konkurranse og gi en bedre utnyttelse av ressursene i landbruket ut fra nasjonaløkonomiske hensyn.
 4. Utvalget foreslår et nytt og forenklet virkemiddelsystem med følgende hovedendringer:
 - Sterkere bruk av pris- og markedsmekanismen for å tilpasse produksjon og markeder
 - Enklere og mer målrettet bruk av overføringer
 - Vridning av virkemidlene fra produksjonsrettede til mere mengdeuavhengige ordninger
-

Kapittel 3 Et samfunn i forandring (kapitlene 1-4)

(Illustrasjon utelatt)

Det er nå 15 år siden det sist ble lagt fram en helhetlig gjennomgang av norsk landbrukspolitikk (NOU 1974:26). Vurdert med 1970-tallets øyne, mener utvalget at landbruket i hovedsak har utviklet seg etter de politiske prioriteringer som ble foretatt, og at måloppfyllelsen derfor har vært høy. I løpet av 1980-årene har det imidlertid skjedd betydelige endringer både innen næringen og i samfunnet forøvrig. Den økende kritikken mot landbrukspolitikken de senere år skyldes etter utvalgets vurdering at prioriteringene fra 1970-årene i økende grad har kommet i konflikt med den generelle samfunnsutviklingen. Debatten omkring landbruket har særlig fokusert på:

- overproduksjonen av jordbruksvarer, både nasjonalt og internasjonalt
- omfanget på og veksten i overføringene til jordbruket
- miljøspørsmål og økologiske sammenhenger
- forskjellen mellom norsk og utenlandsk prisnivå på matvarer
- nedgangen i sysselsetting og brukstall
- inntektsutviklingen i jordbruket
- et komplisert og uoversiktlig virkemiddelsystem

1959-90:

Antall årsverk i jordbruket redusert fra 254.000 til 105.000.

1988:

- Ca 9.7 millioner dekar jordbruksareal, hvorav 89 pst fulldyrket
 - Samlet innsats av fast realkapital pr årsverk utenom jordverdien: 1.1 million kr.
 - Førstehånds bruttoinntekter inklusive statsstøtte: 28.6 milliarder kr.
 - Sysselsatte i nærings- og nytelsesmiddelindustrien: 42.000
-

Kapittel 3 Et samfunn i forandring (kapitlene 1-4)

Mandatet for utredningen

Omfattende og dels nye utfordringer førte til at regjeringen ved kgl.res av 5 november 1987 oppnevnte "Alstadheimutvalget". Utvalget fikk et meget omfattende mandat. Hovedpremissene er formulert i mandatets innledning:

"Det vil være en meget krevende oppgave å utforme landbrukspolitikken slik at den gir positiv effekt for bosetting og sysselsetting i distriktene, samtidig som den er forenlig med å møte de økonomiske utfordringene landet som helhet står overfor.

Regjeringen legger med utgangspunkt i den økonomiske situasjon og utsiktene framover spesiell vekt på å få belyst forutsetningene for å styrke landets produksjonsgrunnlag, bedre ressursbruken og effektivisere nærings- og distriktpolitikken, jf. Perspektivmeldingen (St.meld nr 4 (1987-88)).

En grunnleggende forutsetning er at alle de landbrukspolitiske målene og virkemidlene underkastes en samlet vurdering. Problemstillingene er så omfattende og vidtrekkende at regjeringen har funnet å ville nedsette et bredt sammensatt offentlig utvalg til å utrede den framtidige landbrukspolitikk.

Landbrukspolitikken må ses i sammenheng med en samordning og effektivisering av distrikts- og næringspolitikken. Det må siktes inn mot en effektiv utnyttelse av ressursene for å sikre hovedmål som sysselsetting og bosetting i distriktene. Virkemidlene må forenkles og gjøres mer oversiktlige. Det må legges opp til økt delegering av forvaltningen, slik at en fra en lokal vurdering av ressurser og muligheter kan nytte statlige virkemidler mest mulig effektivt. Rammebetingelsene må legges til rette for yrkeskombinasjoner og vekst i distriktsnæringer som har ekspansjonsmuligheter i markedet, og som øker verdiskapningen i distriktene.

Produksjonsmålene må vurderes på nytt ut fra en totalvurdering av beredskapsbehov, ernæringsmessige og andre samfunnsmessige hensyn. Målene må være å unngå overproduksjon av matvarer, og det må legges vekt på produksjonsmåter som fremmer kvaliteten på matvarene.

Ressursene i jord- og skogbruk må ses under ett, og en må legge vekt på å øke avvirkingen i skogbruket, underlagt vanlige krav til økonomisk avkastning.

Det må legges til rette for at landbrukets ressurser kan utnyttes på en balansert måte i friluftsliv og reiselivssammenheng.

Det må legges stor vekt på å begrense forurensningene fra landbruket, ivareta miljø- og ressursvern hensyn, sikre produksjonsgrunnlaget for fremtiden og ivareta kulturlandskapet jf rapporten fra

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.

Bygdebefolkningen må sikres likeverdige trygge økonomiske og sosiale kår i ulike deler av landet. Det må legges særlig vekt på å øke likestillingen mellom kvinner og menn, og øke kvinnenes muligheter for egne inntekter i Bygde-Norge.

Utredningsoppdragets art forutsetter en bred tilnærming til problemstillingene. For å begrense utredningen noe, bør gjennomgang av lovverk som jordlov, jord- og konsesjonslov og lover vedrørende korn- og kraftforforsyningen tas separat i en annen sammenheng."

I tillegg til dette omfatter mandatet en rekke forhold som utvalget er bedt om å vurdere nærmere vedrørende:

- produksjonsmålene for landbruket
- inntektsmålet
- distriktpolitiske mål
- mål for effektivitetsutviklingen
- mål for miljø- og ressursvern
- virkemidlene i landbrukspolitikken
- omsetningssystemene

- økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Kapittel 4 utfordringer for en ny landbrukspolitikk
 (kapitlene 5-9)
 Framtidsutsikter for internasjonal
 matvareproduksjon

(Illustrasjon utelatt)

I etterkrigstiden har det skjedd en meget sterk økning i verdens matvareproduksjon, og landbruket har vært i stand til å sikre matforsyningen til en stadig voksende befolkning. Det produseres nok mat i verden i dag, men produksjonen er skjevt fordelt i forhold til behovet. Mange industriland har overskuddsproblemer, mens en rekke av verdens fattige land har underskudd.

Det er faktorer som tilsier at viktige deler av ressursgrunnlaget for matproduksjon er i ferd med å svekkes både i i-land og u-land. Dette skyldes ulike former for uheldig ressursforvaltning i selve matvareproduksjonen, og en rekke eksterne trusler mot miljøet og ressursgrunnlaget. Den globale miljøutviklingen og overbeskatning av naturressursene over hele verden skaper stor risiko for en omfattende svekkelse av jordas produksjonsevne og direkte tap av store areal- og produksjonsressurser. Selv om det knytter seg usikkerhet til mange av de faktorer som påvirker utviklingen står vi overfor et omfattende og alvorlig trusselbilde.

Videre vet vi at verdens befolkning vil fortsette å vokse langt inn i neste århundre. Det vil bli meget krevende å få verdens matvareproduksjon til å holde tritt med befolkningsveksten i kommende tiår. Ut fra dagens teknologiske, økonomiske og miljømessige forhold er det all grunn til å betrakte den framtidige forsynings situasjon som bekymringsfull.

På den annen side kan en ikke se bort fra at de faktorer som i dag svekker matforsyningen, etter hvert kan finne sin løsning gjennom nasjonale og internasjonale tiltak. En bør heller ikke undervurdere de muligheter som ligger i å forskyve kostholdet mot mer vegetabilsk føde, industriell matvareproduksjon og bioteknologisk utvikling. Slike forhold kan bidra til å øke jordas forsyningsevne vesentlig.

Utvalget vil samtidig minne om de betenkeligheter og farer som er knyttet til bioteknologien, og vil advare mot for stor optimisme til at denne vil kunne løse forsynings- og fordelingsproblemene.

I en situasjon der perspektivene for den globale matforsyningen er preget av sterk usikkerhet vil det etter utvalgets mening være nødvendig å utvikle en beredskap i det enkelte land som kan møte nasjonale og globale trusler mot produksjonsgrunnlaget og matvareforsyningen.

Verdens kornproduksjon økte fra 1130 mill tonn i 1969 til 1610 mill tonn i 1983/85 (42 pst økning).

Endringer i verdens kornproduksjon pr capita (pst pr år):
 1960: + 13
 1990: - 2

Ca 9 mill tonn korn tapes årlig som følge av jorderosjon

Kapittel 4 utfordringer for en ny landbrukspolitikk

(kapitlene 5-9)

Endringer i internasjonal handelspolitikk

Som resultat av en omfattende produksjonsvekst, spesielt i OECD-landene, kom internasjonale markeder og handel med jordbruksvarer ut av balanse i 1980-årene. Omfattende nasjonale støttetiltak, økt proteksjonisme og et dumpingpreget verdensmarked har gitt økte politiske og økonomiske belastninger i mange land. Behovet for internasjonale reformer i jordbrukssektoren har derfor vært økende.

Debatten om internasjonal handelspolitikk knytter seg særlig til "Uruguayrunden" i GATT og gjennomføringen av EFs indre marked, herunder tilnæringsprosessen mellom EF og EFTA-landene (EØS-forhandlingene).

Utvalget har avsluttet sitt arbeid før de endelige resultatene av disse forhandlingene foreligger. Dette gjør at utvalget har måttet basere sine anbefalinger på usikkerhet når det gjelder hvilken innvirkning disse forhandlingene vil få på internasjonal handel og markeder og framtidige rammevilkår for norsk landbrukspolitikk. Utviklingen synes å gå i retning av økende liberalisering av handelen med jordbruksprodukter.

Politisk er det stort behov for å finne løsninger på de problemer som er knyttet til handelen med jordbruksvarer.

Det er i dag usikkert om Uruguayrunden vil løse markedsproblemene på kort sikt. Gitt at markeds- og overproduksjonsproblemene vedvarer, vil det være behov for en liberalisering av handelen. En avtakende vekst i produksjonen (f.eks. som følge av synkende produktivitet, globale og regionale miljøproblemer m.v.) kan redusere behovet og interessen for å liberalisere handelen med matvarer, bl.a. ut fra beredskapshensyn. Dersom verden på lengre sikt skulle oppleve en omfattende forsyningssvikt på matvarer kan dette virke i retning av sterkere nasjonal beskyttelse av produksjonen.

For å sikre miljøet og det samlede produksjonsgrunnlaget, er det etter utvalgets mening behov for å se globale forsyningsforhold, miljøforhold, markeder og handel med matvarer i sammenheng. Dette er nødvendig for å sikre en bærekraftig utvikling både nasjonalt og internasjonalt.

Når det gjelder markedsintegrasjonen i Europa synes det klart at denne vil pågå uavhengig av hva som skjer i større internasjonal sammenheng og medvirke til et økt økonomisk og handelsmessig samkvem mellom landene i Europa. En vidtgående integrering gjennom etablering av et felles europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS) vil gjøre situasjonen mer åpen for endringer også på landbruksområdet, selv om jordbruksvarer ikke direkte omfattes av forhandlingene.

Totalt sett peker både GATT-prosessen og utviklingen innen EF og EFTA i retning av at det vil skje en økt markedsintegrasjon og liberalisering av handelen med jordbruksvarer. Dette vil isolert sett øke både de politiske og økonomiske kostnadene ved å opprettholde et omfattende importvern og støttenivå i de enkelte land. Tendensen går klart i retning av at de enkelte lands nasjonale landbrukspolitikk vil bli knyttet sterkere opp mot den generelle internasjonale utvikling og handelspolitiske spilleregler. Imidlertid er det i dag usikkert hvor langt og hvor raskt denne prosessen vil gå. Det avhenger både av det internasjonale samfunn og politiske forhold i de enkelte land.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener det er liten grunn til å forvente at debatten om handelspolitikk og liberalisering vil bli like framtrepende de neste ti år. Det bærende prinsippet for internasjonal handel har vært og vil være nasjonal sikkerhet for egen matvareproduksjon. Ønsket om en slik sikkerhet er årsaken til den produksjonsvekst vi har sett fram til midten av 1980-tallet. Ingen land vil gi slipp på en så grunnleggende faktor i sin egen sikkerhetspolitikk. En utstrakt frihandel vil slik situasjonen er nå ha negative konsekvenser for miljøet. Vi viser til innspillet fra nobelprisvinner Trygve Haavelmo i rapporten "Economic for sustainable economy". Haavelmo kommer her med kraftig kritikk av frihandelsstrategien og framhever at frihandel er en fare for jordas miljø.

De globale klimaendringene vil etter disse medlemmenes syn framtvinge reguleringer på bruk av fossile brensler til transport, og prioriteringer mellom "nødvendige" og "unødvendige" former for matvaretransport.

Kapittel 4 Utfordringer for en ny landbrukspolitikk

(kapitlene 5-9)

Nasjonaløkonomiske hensyn

Norsk økonomi må i dag sies å ha grunnleggende effektivitets- og kostnadsproblemer.

Fastlands-Norge har over lang tid hatt et betydelig driftsunderskudd overfor utlandet.

Behovet for økt verdiskapning og en bedre konkurranseevne tilsier at det må stilles strenge samfunnsmessige krav til en effektiv økonomisk utnyttelse av ressursene innen alle sektorer. Under forutsetning av at det er lite ledige ressurser i økonomien vil det etter flertallets vurdering ut fra strenge økonomiske kriterier være gunstig å overføre arbeidskraft og kapital fra landbruket til andre sektorer med høyere direkte avkastning. Dersom en tar i betraktning arbeidsmarkedssituasjonen på kort og mellomlang sikt og de samfunnsmål som landbruket kan bidra til å løse, blir bildet mer sammensatt.

Det vil bli meget krevende å redusere arbeidsledigheten og samtidig få frigjort ressurser til å skape vekst i sysselsettingen på lang sikt. De omstillinger som må foretas for å gi balanse i norsk økonomi vil måtte pågå over lang tid.

Næringsstøtten til landbruket og kostnadsnivået i norsk jordbruksproduksjon ligger i dag på et høyt nivå.

Dette, sammen med de utfordringer næringen står overfor, gjør det nødvendig å redusere kostnadene knyttet til gjennomføringen av landbrukspolitikken.

Uavhengig av den generelle situasjonen i norsk økonomi vil det være viktig å stimulere til en mest mulig effektiv ressursbruk for å nå de mål som settes for landbrukspolitikken.

Jord- og skogbruk utgjorde i 1989:

- 2.61 pst av BNP (fastlands-Norge)
- 7.8 pst av sysselsettingen i fastlands-Norge
- 63 pst av samlede statlige næringsoverføringer gikk til jord- og skogbruk

Kapittel 4 Utfordringer for en ny landbrukspolitikk

(kapitlene 5-9)

Forbrukernes behov og interesser

Landbrukspolitikken har betydning for forbrukerne over et vidt spekter.

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å framheve noen hovedområder. Dette gjelder prisutviklingen på matvarer og kvaliteten på matvarene (f.eks hygiene, ernæringsmessig standard, varenes kjemiske innhold, fremmedstoffer, renhet, smaklighet o.l.). Det stilles dessuten krav til at produksjonen ikke fører til miljøskader i naturen og svekket dyrehelse. Forbrukerne legger større vekt på at varene skal ha god ferskhetsgrad enn tidligere. Det samme gjelder krav til variasjon og bredde i matvaretilbudet både av råvarer og ferdiglagte varer. Parallelt med dette stilles det krav

til sikkerhet mht forsyning i ulike områder og situasjoner.

En hovedutfordring i ernæringspolitikken framover vil være å endre sammensetningen av kostholdet og matvarene slik at inntaket av mettet fett reduseres.

Kapittel 4 Utfordringer for en ny landbrukspolitikk
(kapitlene 5-9)
Befolkningsutvikling

Landets befolkningsutvikling i årene framover vil ha konsekvenser for landbruket. Stagnasjonen i befolkningsveksten setter klare grenser for markedsutviklingen og gir lite rom for volumvekst og produksjonsøkning. Det er videre grunn til å regne med at skjevheten i befolkningsutviklingen vil gjøre rekrutteringen til næringen mer usikker, spesielt i distriktene, som følge av endrede flyttemønstre, krav til variert arbeidsmarked, lønnskurransen med andre næringer og andre faktorer.

Kapittel 4 Utfordringer for en ny landbrukspolitikk
(kapitlene 5-9)
Økende krav om likestilling

Endringer i utdanningsmønster, yrkesmønster, holdninger og krav til selvstendighet gjør at unge kvinner i dag har en høyere mobilitet enn menn i tilsvarende alder. Flere kvinner enn menn forlater i dag distriktene og landbruket. Endringene i kvinners tilpasning avviker betydelig fra det tradisjonelle mønsteret som kvinner har hatt i landbruket. Samtidig er det ut fra likestillingshensyn nødvendig å styrke kvinners muligheter for å realisere egne ønsker og ferdigheter. Disse forholdene representerer derfor en stor utfordring både for distriktspolitikken og landbrukspolitikken.

På 1980-tallet tapte utkantkommunene like mange kvinner mellom 17 og 25 år gjennom utflytting, som kvinner over 80 år gjennom dødelighet.

Kapittel 4 Utfordringer for en ny landbrukspolitikk
(kapitlene 5-9)
Nytenkning i distriktspolitikken

Sysselsettingen knyttet til landbruket er sterkt redusert i etterkrigstiden. Bosetting og sysselsetting blir mer og mer avhengig av andre næringer og servicefunksjoner, men landbruket er fortsatt basis for bosettingsmønsteret i mange distrikter. Denne utviklingen har ført til en økende avhengighet mellom landbruket og bygdesamfunnet omkring, både økonomisk, sosialt og kulturelt/miljømessig. Regionaløkonomiske hensyn og den gjensidige avhengighet gjør at landbruket må ses i nær sammenheng med andre sektorer.

(Illustrasjon utelatt)

Netto innflytting pr år:

	1980	1988
Sentrale kommuner	4.071	10.160
De minst sentrale kommunene	300	2.314

Kapittel 4 utfordringer for en ny landbrukspolitikk

(kapitlene 5-9)

Mer vekt på miljø- og ressursvern

Vi står i dag overfor store nasjonale utfordringer på miljøområdet. Utfordringene knytter seg særlig til å redusere erosjon og forurensninger, verne det biologiske miljøet, sikre arealenes produksjonsevne og kulturverdiene knyttet til landbruket.

Menneskeskapte tilførsler av fosfor og nitrogen til vann:

Kilde	Fosfor pst.	Nitrogen pst.
Landbruk	27	49
Kommunale utslipp	67	36
Fiskeoppdrett	1	0
Industri	5	15

Kapittel 4 utfordringer for en ny landbrukspolitikk

(kapitlene 5-9)

En sikker matvareforsyning

Samfunnet vil også i framtida stille høye krav til en sikker forsyning av matvarer. De forholdene som kan true matvareforsyningen er under endring som følge av den sikkerhetspolitiske og miljømessige utvikling, noe som bør få konsekvenser for framtidig beredskapsstrategi. Beredskapstiltakene bør bygge på et bredere grunnlag enn selvforsyningsevne etter tradisjonelt mønster.

Andel av fett i kostholdet:

1975 - 40 pst.

1988 - 35 pst.

Kapittel 4 utfordringer for en ny landbrukspolitikk

(kapitlene 5-9)

Bonden skal leve med framtidens landbrukspolitik

Store endringer i samfunnet tilsier at ståsted. Næringen må sikres betingelser som gjør det mulig å tilpasse seg effektivt til en ny politikk. Kunnskaper og fagmiljø betyr mye som grunnlag for dette.

Landbruksbefolkningen tilpasser seg i økende grad som andre grupper. Dette skyldes høyere utdanning, bedre kommunikasjoner, større yrkesaktivitet mv. På familienivå stilles de samme krav til velferd som ellers i samfunnet. Det gjelder økte krav til ferie og fritid, ønsket om to arbeidsinntekter pr familie, karriere uavhengig av hverandre, behovet for utvidede omsorgstilbud, ønsket om et forbruksmønster basert på stor kjøpekraft osv.

Til tross for dårlig helsetilstand og høy ulykkesrisiko har tiltak for bedre helse og arbeidsmiljø vært forholdsvis lavt prioritert både hos utøvere og myndigheter.

Landbruksbefolkningens tilpasninger følger gjerne generasjonsintervaller. Mellom generasjonsskiftene er tilpasningsmønsteret mer stabilt. Dette tilsier at omstillinger i landbruket ofte kan ta mer tid enn det omlegging av virkemidler isolert skulle tilsi.

Kapittel 4 Utfordringer for en ny landbrukspolitik

(kapitlene 5-9)

Overskudd av arealer og andre
produksjonsfaktorer

Markeds- og produktivitetsutviklingen gjør at det etter flertallets mening kan bli nødvendig å redusere melkeproduksjonen og antallet melkekyr i kommende 10-års periode. Dette får betydelige konsekvenser for sysselsettingen i distriktsjordbruket og vil skape et overskudd av jordbruksarealer i distriktene.

Redusert melkeproduksjon gir indirekte også redusert storfekjøttproduksjon. Dette kan endre sammensetningen av den totale kjøttproduksjonen i retning av lyse kjøttslag som svinekjøtt og fjørfekjøtt, eller skape behov for økt import. Dette vil bidra til å forsterke overskuddet på grasarealer.

Størrelsen på jordbruksarealet har vært meget stabilt i etterkrigstiden. De endringene som nå er under utvikling kan få omfattende virkninger på behovet for jordbruksarealer, særlig for deler av distriktsjordbruket. På kort sikt vil det være vanskelig å endre utviklingen i denne retningen, som ligger innebygget i dagens produksjonssystem. På lengre sikt vil det imidlertid være mulig å påvirke utviklingen. Økt vekt på miljøhensyn kan dempe arealoverskuddet, forutsatt at intensiteten i produksjonen reduseres. En økt satsing på spesialiserte kjøttproduksjoner på storfe vil virke i samme retning. Sterkere vekt på ønsket om å redusere kostnadene ved norsk jordbruksproduksjon vil kunne virke i motsatt retning, og forsterke den retningen utviklingen går i dag.

Flertallet mener det er lite trolig at produktivitsveksten framover vil ligge vesentlig lavere enn dagens trend. Utviklingen på miljøområdet (både nasjonalt og internasjonalt) kan bidra til å endre dette noe. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at miljøhensyn ikke står i noe entydig forhold til produktivitsvekst. Noen miljøhensyn står i konflikt til økende produktivitet, mens andre miljøhensyn vil være uavhengige eller sammenfallende med økende produktivitet.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Holm, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener det er betydelige muligheter til å påvirke produktivitsutviklingen gjennom de styringsredskaper en rår over i

landbrukspolitikken, herunder særlig forskning, avl, priser og prisforhold.

Styring av avlings- og ytelsesutvikling vil etter disse medlemmers syn være avgjørende for miljøutviklingen.

År 2000:

Trendframskrivning basert på dagens utviklingstrekk:

- Overskudd på ca 1 mill dekar jordbruksareal i distriktene og 10-20 pst færre melkekyr enn i 1990.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15)

(Illustrasjon utelatt)

Utvalget foreslår 5 delmål for landbrukspolitikken. Nedenfor redegjøres det nærmere for hver av disse. Elementer fra delmålene bør inngå i et overordnet mål om matvaresikkerhet. Dette beskrives nærmere lenger ut i sammendraget.

Forenklet målskisse

(Figuren er utelatt)

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15)

5.1 Mål om matvareberedskap

Utvalget har analysert mulige kriser og beredskapsbehov, historiske erfaringer, regionale hensyn osv, og ut fra dette formulert et mål for den framtidige matvareberedskapen.

Utvalget mener det er nødvendig å opprettholde en høy beredskap på matvareområdet. Vi står overfor et trusselbilde som er under endring.

Utvalget understreker at trusselbildet de senere år er såvidt endret at dette bør påvirke utformingen av vår beredskap. Matvareberedskapen må tilpasses en økt risiko for økologiske kriser og redusert krigsrisiko. Utvalget mener dette gjør det nødvendig å vri beredskapen slik at mulighetene for å møte slike utfordringer blir styrket.

Beredskapen bør ha som mål å gjøre landet selvforsynt i en krise av lengre varighet enn det som er målet i dagens sivile beredskap. Utvalget påpeker samtidig at det med begrensede ressurser ikke er mulig å ha en beredskap som kan omfatte kriser av permanent karakter eller der landet utsettes for krigføring eller større ødeleggelser av infrastruktur og produksjonsapparat.

Jordbruksberedskapen står svært sentralt i utformingen av den totale matvareberedskapen, og større vekt på beredskap mot økologiske kriser setter større krav til å opprettholde et nasjonalt produksjonsgrunnlag enn det som kan avledes av tradisjonelle avsperringskriser. Økologiske kriser kan ha en varighet som går langt ut over de krisetyper som en har vært utsatt for tidligere. I et slikt perspektiv blir beredskapen i normale tider i sterkere grad knyttet til opprettholdelse av produksjonsgrunnlaget enn til den løpende produksjon.

Det må foretas en kontinuerlig vurdering av hvordan matvareberedskapen kan sikres. Hovedkriterier i denne sammenheng vil være evnen til å sikre

matforsyningen i en krise, de kostnader dette medfører og trusselbildet vi står overfor. Innsatsen for å sikre jordbruksberedskapen må også vurderes og ses i forhold til de sivile beredskapsforberedelser som settes inn på andre områder. Flertallet mener det bør legges beredskapshensyn til grunn når en skal fastsette omfang på jordbruksproduksjoner som har betydning for selvforsyningen.

Formålet med beredskapen må fortsatt være å opprettholde en høy nasjonal selvforsyningsevne i krisetid, og å styrke mulighetene til å foreta de nødvendige omstillinger i en krisesituasjon. Dette forutsetter et kunnskapsrikt utøvermiljø, mindre avhengighet av tilførte produksjonsfaktorer (økologisering) og opprettholdelse av produksjonsgrunnlaget.

Utvalget er delt i synet på hvor omfattende krav som hensynet til matvareberedskapen stiller m.h.t omfanget av løpende produksjon i normaltid:

Medlemmene Avdem, Bjella, Blakstad, Haga, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka, Sætre og Vestre mener det av hensyn til beredskapen er nødvendig å opprettholde en høy løpende produksjon i normale tider.

Medlemmene Alstadheim, Hj. Berg, Bjerke, Botten, Buvik, Dahle, Holm, Hæreid, Lund og Øverli mener det har vært lagt for lite vekt på skillet mellom landets totale matvareberedskap og produksjonsbehovet i normaltid og at hensynet til matvareberedskapen ikke automatisk innebærer en høyest mulig løpende produksjon i normale tider.

Medlemmet Peder Berg viser til egen merknad senere i sammendraget.

Med krisemeny og dagens lager av korn (1 års forbruk) vil landet maksimalt kunne oppnå 90 pst selvforsyning under en 3 års forsyningskrise

Med lager av driftsmidler kan selvforsyningsevnen økes til 106 pst.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15)

5.2 Mål om miljø- og ressursvern

Utvalget har lagt stor vekt på innstillingen fra Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling (Vår felles framtid - 1987). Tilgjengelig materiale viser at norsk landbruk ikke skiller seg spesielt ut når det gjelder ressursforvaltning og intensitet i produksjonen i forhold til andre skandinaviske land.

Ut fra de forhold som verdenskommisjonen trekker opp, står vi overfor store utfordringer på miljøområdet også i norsk landbruk.

For å oppnå en bærekraftig utvikling både nasjonalt og internasjonalt mener utvalget det vil være viktig å få til en fordeling av produksjonen mellom ulike regioner som samsvarer med fordelingen av arealressursene og miljøets sårbarhet.

Dermed kan en bidra til å unngå at noen områder overbeskatter sitt naturgrunnlag, mens andre områder legger ned produksjonen på velegnede arealer.

(Illustrasjon utelatt)

En nasjonal bærekraftig utvikling innebærer at produksjonen må kunne skje uten at miljøet forringes på lang sikt, og slik at arealenes evne til å produsere mat opprettholdes.

Ut fra de analyser og vurderinger som er gjort, har utvalget formulert følgende mål for miljø- og ressursvern:

- Samlet mål for miljø- og ressursvern vil være å utvikle et bærekraftig landbruk som er tilpasset utfordringene knyttet til nasjonale og internasjonale miljøproblemer. I den løpende produksjon blir det viktig å tilpasse seg naturforholdene på stedet, og tilstrebe høy miljømessig

kvalitet knyttet til redusert forurensning, utvikling av biologisk mangfold, kulturlandskap og matvarekvalitet.

Av hensyn til den internasjonale miljøutviklingen, behovet for reduksjon av forurensninger og opprettholdelse av kulturlandskap, bør opprettholdelse av jordbrukets arealgrunnlag tillegges vekt. Den løpende produksjon bør spres over et tilstrekkelig stort areal og baseres på god utnyttelse av lokale naturressurser.

Utvalget har valgt å formulere følgende presiseringer til dette målet:

- Bruk av innsatsfaktorer og produksjonsformer bør utvikles slik at næringsstoffene sirkulerer mest mulig i produksjonssystemet. Intensiteten i planteproduksjonen (avling pr dekar) bør etter flertallets oppfatning reduseres.

Beregningseksempler som er gjort for utvalget viser at ca 10 pst redusert intensitet i planteproduksjonen (avling pr dekar) vil gi et effektivt bidrag både til opprettholdelse av arealgrunnlaget og forbedring av miljøkvaliteten i vassdrag og sjøområder.

Flertallet betrakter dette som et veiledende nivå for å sikre et mer bærekraftig landbruk. Mindretallets syn framkommer senere i sammendraget, jfr punkt 9.1.

Når det gjelder utvikling av produksjonsformer og tekniske miljøtiltak, mener utvalget at hovedvekten bør legges på tiltak som fører til redusert avrenning av næringsalter fra arealene. I denne sammenheng bør driftsformer som sikrer plantedekket gjennom vinterhalvåret i erosjonsutsatte områder gis prioritet. I husdyrområder vil det også være viktig å prioritere tekniske miljøtiltak for å redusere punktutslipp og spredning av husdyrgjødsel utenom vekstsesongen. Dyretallet må tilpasses det stedlige naturgrunnlaget.

Tiltak mot utslipp som samlet har liten betydning, men som kan føre til store lokale ulemper må prioriteres lokalt/regionalt ut fra brukerinteresser og sårbarhet i resipientene.

Behovet for bedre vannkvalitet i svært belastede resipienter, vil kunne medføre strengere krav til landbruket i enkelte nedbørsfelt enn den målsetting som antydes for landbruket som helhet.

Utvalget vil understreke at prinsippet om kostnadseffektivitet må tillegges stor vekt i prioritering av tiltak både mot arealavrenning og punktutslipp. Dette gjelder både internt i landbruket og i forhold til andre sektorer.

Deklarasjonen fra Nordsjøkonferansen i mars 1990 må oppfylles. Norge har der forpliktet seg til å redusere de menneskeskapte utslippene av næringsalter til kystområdet Halden-Lindesnes med 50 pst innen 1995, i forhold til nivået i 1985. Utslippene av miljøgifter skal reduseres med 50-100 pst.

Utvalget finner det ikke riktig å binde sine anbefalinger til et konkret årstall, men vil understreke at en snarlig måloppfyllelse må gis høy prioritet.

- Det biologiske mangfold opprettholdes. Bruk av innsatsfaktorer, produksjonsformer og arealbruk må tilpasses slik at det er mulig å bevare viktige økosystemer og opprettholde mangfoldet av planter og dyr i kulturlandskapet.

Dette innebærer at det må avsettes mer plass til naturlige økosystemer/biotoper i jordbrukslandskapet og at det må satses mer på produksjonsformer som stimulerer det biologiske mangfold.

- Energibruken bør endres med større vekt på energioptimalisering, utnyttelse av miljøvennlige energiformer og lokale fornybare energikilder.

Det er neppe grunnlag for å trekke ut landbruk isolert som energisparesektor. Det er imidlertid grunn til å regne med tiltak i årene framover som vil endre mønsteret for energibruk i miljøvennlig retning. Dette vil også kreve endret tilpasning i landbruket og tilsier redusert forbruk av energikrevende innsatsvarer (f.eks kunstgjødsel) og økt utnyttelse av stedegne energikilder (f.eks bioenergi, solenergi, vindenergi).

- Bruk av stoffer med skadevirkninger på mennesker og økosystemer reduseres.

Dette innebærer i dag reduksjon i forbruket av plantevernmidler og stimulering av produksjonsformer der slike midler kan unngås helt. Ut fra dagens kunnskap antas det som mulig med en 50-70 pst reduksjon i løpet av noen år.

- Landbruket skal bidra til å bevare og forbedre naturmiljøet og kulturlandskapet. Dette vil gi miljøgoder (trivsel, rekreasjon, identitet, tradisjon) for hele befolkningen.

Dette fører til at produksjonen må foregå mindre intensivt, og at en i arealbruken må skjøtte miljøverdier og utvikle muligheter for allmenn ferdsel.

- Produksjonen i ulike deler av landet tilpasses regionale variasjoner mht naturens sårbarhet for forurensninger, livsvilkår for økosystemer, landskapets egenart, historiske og kulturelle verdier.

Forbruket av nitrogen kunstgjødsel pr dekar:

Norge	11.0
Sverige	7.5
Finland	8.0
Island	10.5
Danmark	13.5

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15)

5.3 Mål om spredt bosetting

Landbruket alene har små muligheter til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Landbrukets viktigste distriktpolitiske rolle ligger i å opprettholde bosetting og sysselsetting i kommuner der landbruket har avgjørende betydning for bosettingen. Utvalget mener derfor at landbruket fortsatt vil ha viktige distriktpolitiske oppgaver.

Primærnæringene vil også i framtida være grunnlaget for bosettingen i distriktene. Som følge av at de er basert på utnytting av naturressurser får primærnæringene en sterkere tilhørighet til bygdene enn andre næringer.

Ut fra en gjennomgang av den regionale utviklingen, distrikts- og bygdepolitiske utfordringer og behovet for samordning mellom landbrukspolitikk og bygdepolitikk har utvalget valgt å formulere et mål for spredt bosetting.

Hovedtrekkene i den regionale fordelingen av produksjonen bør etter flertallets mening videreføres. På lengre sikt vil det være avgjørende for å nå målene i distriktpolitikken at grunnlaget legges for en vekst i verdiskapningen og at det utvikles en større bredde i næringsstrukturen. Dette vil redusere avhengigheten av bestemte typer næringer. En slik utvikling av næringsstrukturen må etter utvalgets mening skje gjennom mobilisering av ressursene lokalt. Flertallet vil understreke at politisk vilje og opinionens mening avgjør "lovmessigheten" i at kommuner med ensidig næringsgrunnlag vil få vesentlige problemer med å opprettholde bosetting og sysselsetting i framtida.

I denne sammenheng peker landbruket seg ut som særlig betydningsfullt på flere områder. For det første vil virksomheten i landbruket, med utnyttelse av landbruksressursene være en nødvendig forutsetning for bosetting og næringsvirksomhet. Videre har landbruket betydelige muligheter for å videreutvikle eksisterende og skape nye virksomheter ved å utnytte ressursene bedre og ved å trekke kompetanse ut i distriktene.

(Illustrasjon utelatt)

Utvalget mener det bør trekkes et klarere skille mellom næringspolitiske og distriktpolitiske tiltak. Videre bør det skje en sterkere geografisk målretting av de distriktpolitiske virkemidlene i landbrukspolitikken.

Gjennom dette mener utvalget at det vil være mulig å effektivisere de regionale effektene av de ressursene som settes inn.

Utvalget er delt i synet på hvilke kriterier som her bør legges til grunn for geografisk inndeling av virkemidlene.

Medlemmene Alstadheim, Hj. Berg, Bjerke, Botten, Buvik, Dahle, Holm, Hæreid, Lund og Øverli mener denne inndelingen må bygge på bosettingsmessige og demografiske kriterier (næringsstruktur, sentralitet, demografiske indikatorer m.v.).

Medlemmene Avdem, Bjella, Blakstad, Haga, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka, Sætra og Vestre mener vilkårene for jordbruksproduksjon må ligge til grunn også her.

Medlemmet Peder Berg viser til egen merknad.

I forhold til målet om spredt bosetting vil overgangen fra rene næringspolitiske tiltak til mer generelle distriktpolitiske tiltak være glidende. Det kan være aktuelt å skille mellom geografisk differensierte virkemidler på tre områder.

1. Deler av de næringsrettede tiltakene i landbrukspolitikken vil indirekte ha betydelig distriktpolitisk virkning. Dette gjelder særlig virkemidler rettet mot arealbruken og den regionale fordelingen av jordbruksproduksjonen.

Utvalget mener disse virkemidlene må differensieres etter vilkårene for jordbruksproduksjon (klimatiske og dyrkingsmessige forhold m.v.).

2. Utover det som de rent næringspolitiske hensynene krever bør mulighetene i landbruket utnyttes i områder der næringen har avgjørende betydning for opprettholdelsen av bosettingsmønsteret. I slike områder kan landbruket ha særlige forutsetninger for å sikre bosettingsmønsteret og det kan være aktuelt å sette inn tiltak for å begrense reduksjonen i brukstall, sikre rekrutteringen og å utnytte landbruket som lokaliseringssredskap å trekke næringer og kompetanse ut i distriktene. Dette kan skje gjennom virkemidler rettet mot bruks- og produksjonsstrukturen og rekrutteringen til landbruket. Utvalget er her delt i synet på hvilke kriterier som bør legges til grunn, jfr merknad foran.
3. Endelig vil landbruket kunne spille en mer aktiv rolle i utnyttelsen av generelle nærings- og distriktpolitiske virkemidler på linje med andre næringer og virksomheter. Generelle tiltak for å styrke næringsgrunnlaget bør skje gjennom en strategi rettet mot bygdeutvikling i bred forstand. Utvalget forutsetter her en full samordning med andre virkemidler som er rettet mot utvikling av ny næringsvirksomhet i bygdene. Utpeking av satsningsområder bør skje regionalt og lokalt ut fra en lokal prioritering mellom næringer og regioner.

80.000 bruk i drift i år 2007 vil kreve at 45.000 bruk rekrutteres i løpet av de neste 17 år

DU-områdenes andel av den samlede landbruksproduksjon (1986):

Melk	79 pst.
Storfekjøtt	70 pst.
Sau	86 pst.
Korn	27 pst.
Svinekjøtt	44 pst.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15)

5.4 Mål om likestilling

Utvalget har gjennomgått offentlig likestillingspolitikk, spesielt problemer knyttet til likestilling og rekruttering av kvinner til landbruket. Lov om likestilling mellom kjønnene tar særlig sikte på å bedre

kvinnenes stilling. Loven gjelder for alle samfunnsområder og fastslår at offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for å oppnå likestilling. På de fleste samfunnsområder er formell likestilling sikret gjennom lov og regelverk, og gjennom egne likestillingsavtaler.

Et mål om likestilling i landbruket vil være et redskap for forandring slik at kvinner og menn får samme anledning til å velge landbruk som levevei, være med å forme næringen og delta i næringen på egne vilkår. En forutsetning for dette er at kvinner og menn i landbruket får reell likestilling, økonomisk, sosialt og politisk.

(Illustrasjon utelatt)

Kvinner må gis de samme rettigheter som mannlige utøvere og gis like muligheter til å oppnå medinnflytelse og til å delta i styring og utvikling av sektoren. Det bør settes i verk tiltak som fjerner hindringer for likestilling, eks arbeidsmiljø, skatte- og trygdeordninger og holdninger.

Landbruket som mannsdominert næring ser ut til å henge etter i likestillings spørsmål. Det er begrenset hva som kan oppnås gjennom selve landbrukspolitikken.

Målet om likestilling er først og fremst et krav fra samfunnet til næringen om selv å ta den offentlige likestillingspolitikken mer på alvor.

Kvinnens plass i næringen har endret seg i et historisk perspektiv og deres deltakelse og status i næringen er svekket. Kvinner er i liten grad registrert som brukere, de har til en viss grad produksjoner og produksjonsomfang som gir lavere inntekter enn menn, og den registrerte inntekten står ikke i forhold til arbeidsinnsatsen. Kvinner i landbruket er ofte "trippelarbeidere" med arbeid i produksjonen, i lønnsarbeid utenom bruket og i hus- og omsorgsarbeid. Gjennomgangen av arbeids- og inntektsforhold, sosiale rettigheter mv viser at det er grunnleggende skjevheter innen landbruket når det gjelder økonomiske forhold, posisjoner osv. Utvalget mener dette er bekymringsfullt.

Dersom målet om likestilling tas på alvor, må sentrale kvinnekraavspeiles i den generelle virkemiddelbruken i landbrukspolitikken. I tillegg må det settes inn spesielle tiltak slik at kvinner kan delta aktivt i næringen ut fra egne holdninger. Det må her åpnes for større mangfold i tilpasningene.

Viktige tiltaksområder vil være:

- Jentene må få kunnskap og bevisstgjøring om sine retter og plikter ifølge lovverket, spesielt odelsloven. Utvikling av sosialt fellesskap mellom odelsjenter står også sentralt. Opplysnings- og holdningsarbeid om likestilling overfor foreldre og andre som påvirker yrkesvalg er viktig. Generell kunnskapsformidling om kvinnens sentrale rolle i landbruket historisk vil være med å styrke kjønnsidentiteten og forbildet til kvinner i landbruket. Utradisjonelle yrkesvalg krever forbilder.
 - Noen vil mene at kvinner i større grad enn menn har en mer langsiktig og helhetspreget orientering. Omsorgsdimensjonen har bredere plass i kvinners liv. Interesse og engasjement for barnas framtid, oppvekstvilkår, utøvernes arbeidssituasjon og miljøspørsmål står sentralt for mange. Kvinnene bør i større grad få anledning til å delta i næringen på egne premisser.
 - Egen inntekt og et akseptabelt inntektsnivå gir status. Gårdens inntekt bør ut fra dette deles mellom brukerparet etter reell arbeidsinnsats.
 - Intensjonene i trygdellovverket er stort sett i samsvar med kravene til likestilling. Praktiseringen bør imidlertid oppdateres.
 - Det må stimuleres til produksjons-, foredlings- og omsetningsformer som er i tråd med kvinners interesser og behov.
 - Bedring av arbeidsmiljøet på gården og forebyggende helsearbeid bør gis prioritet. Sikkerhetsforholdene for barns opphold og lek på gården bør bedres vesentlig.
 - Det bør utvikles bedre nettverk for kvinner, spesielle utdanningstilbud, tilfredsstillende svangerskapsordninger m.v
- 5.5 Mål om inntekt
- Utvalget har drøftet de grunnleggende prinsippene for inntektspolitikken, både generelt og innen landbruket.

Utvalget mener inntektspolitikken må utformes slik at målene for landbrukspolitikken kan nås på en samfunnsøkonomisk mest mulig effektiv måte. I forhold til de utfordringer jordbruket står overfor, mener flertallet at inntekt i sterkere grad enn tidligere må benyttes som styringsredskap og virkemiddel for å sikre at ressursforvaltning utvikles i riktig retning. Utvalget har lagt vekt på at fordelingsmessig rettferdighet, velferd og sikkerhet har solid tradisjon i norsk landbrukspolitik. Etter en avveining av de ulike momenter har utvalget kommet til at landbrukspolitikken fortsatt bør ha et mål for inntektsutviklingen i jordbruket. Dette henger sammen med de krav som er knyttet til målet om matvaresikkerhet. For andre landbruksnæringer (skogbruk, pelsdyrnæringen m.v.) bør inntektsutviklingen fullt ut avhenge av de muligheter markedet gir.

Inntektsoppbyggingen i jordbruket er sammensatt av markedsinntekter og overføringer knyttet til bruken av ulike produksjonsfaktorer. De ulike støtteordninger er differensiert etter struktur, region og produksjon. På denne måten varierer inntektsoppbyggingen betydelig mellom produksjoner, regioner m.v.

Landbruksbefolkningens totale inntekter vil være et resultat av avkastningen på arbeid, realkapital, naturressurser og finanskapital, knyttet til inntekter både fra jord/skogbruk og lønnsinntekt fra andre virksomheter.

Utvalget mener at inntektsmålets intensjon bør være å sikre jordbruksbefolkningen muligheter for en utvikling i inntekt og levekår på linje med andre grupper. Etter flertallets mening innebærer dette at målet bør knyttes sterkere opp mot inntektsutviklingen framfor den sterke vekten som i dag legges på å sikre et bestemt inntektsnivå.

Flertallet mener at inntektsutviklingen i jordbruket bør følge den generelle inntektsutviklingen i samfunnet, framfor en bestemt gruppe. Konkret kan dette skje ved at forhandlingene om inntektsutviklingen tar utgangspunkt i de rammer som avtales i hovedoppgjøret LO/NHO.

Utvalget understreker at inntektsmålet må bygge på en forutsetning om at det er rimelig balanse mellom markedsmuligheter, produksjon og samlet ressursinnsats, bl.a for å sikre inntektsutviklingen på sikt. Dette betyr at det ved betaling til ulike produksjonsfaktorer må legges sterkere vekt på de mer langsiktige endringer i produksjonskapasitet og markedsutvikling enn det som gjøres i dag. Flertallet mener videre at det ved gjennomføringen av inntektspolitikken må legges vekt på norsk økonomis evne til å finansiere overføringene.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 -

15)

5.4 Mål om likestilling

Måling av inntektsutviklingen

Sammenligning av inntektene i jordbruket med andre grupper bør etter utvalgets mening ta utgangspunkt i registreringer av den faktiske inntekts- og kostnadsutviklingen i jordbruket. Det tas videre utgangspunkt i registreringer av den faktiske innsatsen av arealer, arbeidskraft og kapital i produksjonen.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 -

15)

5.4 Mål om likestilling Krav til ressursbruken

Inntektsmålet bør bygge på forutsetningen om at det skjer en tilpasning av produksjon, ressursforvaltning og inntektsfordeling som er i tråd med de øvrige målene.

Videre forutsetter målsettingen at det skjer en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av de ressursene som settes inn for å nå målene som gjelder for jordbruket.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15) 5.4 Mål om likestilling Levekår

Inntektsmålet bør etter utvalgets vurdering ha som intensjon å sikre jordbruket en velferdsutvikling på linje med andre grupper.

Det totale velferdsnivået vil påvirkes av en hel rekke faktorer både av pengemessig og mer kvalitativ art som det aldri vil være mulig å måle objektivt helt ut.

Utvalget foreslår en forenkling av inntektssammenligningene på dette området, og mener beregningene av levekår etter dagens mønster bør utgå.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15) 5.4 Mål om likestilling Inntektsfordeling

Inntektsfordelingen vil være et av de viktigste instrumentene i landbrukspolitikken for å realisere mål, avveie konflikter mellom ulike mål og for å kunne sikre en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. I forhold til de utfordringer jordbruket står overfor er det etter utvalgets vurdering nødvendig å sikre at inntektsforskjeller kan brukes aktivt som styringsredskap for å oppnå en effektiv tilpasning til målene. Innenfor rammen av dette bør det gjennomføres en mest mulig jevn fordeling av inntektene mellom distrikter, kjønn, produksjoner og ulike bruksstørrelser. Dette innebærer at inntektsmulighetene pr årsverk skal være like forutsatt at det skjer en tilpasning etter de krav målene for landbrukspolitikken setter.

(Illustrasjon utelatt)

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15)

5.4 Mål om likestilling Inntektsoppbygging

Det vil være nødvendig å utvikle systemer for inntektsoppbyggingen i jordbruket både samlet og hos den enkelte bruker, som står i forhold til de målene som er satt for landbrukspolitikken.

Gjennom fordeling på marked, produksjonsavhengige og produksjonsuavhengige inntekter, må inntektsoppbyggingen utformes slik at den stimulerer til bedriftsøkonomisk effektive tilpasninger i produksjon og ressursbruk. Dette må til for å sikre samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk og at målene for landbrukspolitikken nås.

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 - 15)

5.4 Mål om likestilling Velferd og sosial sikkerhet

Sosial sikkerhet og velferdsmuligheter er etter utvalgets vurdering helt avgjørende for å sikre et bedre arbeidsmiljø, næringsmessige interesser og en nødvendig rekruttering til jordbruket på lengre sikt. Innføringen av ferie og fritidsordningene, sykepengeordningen m.v innebar viktige reformer for å sikre dette. Utvalget mener hovedprinsippene i disse ordningene bør videreføres.

Medlemmene Bjella, Blakstad, Haga, Sukka og Vestre mener det må skje en reell inntektsmessig likestilling. Gjennomsnittlig arbeidsvederlag pr time, etter at alle innsatsfaktorer har fått full dekning, bør tilsvare timelønnen i industrien. Det bør videre gis muligheter for nødvendig egenkapitaloppbygging.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby og Sætra mener dagens inntektsmål ikke har gitt reell likestilling av inntekter. Disse medlemmene har konkretisert inntektsmålet slik:

"Bønder må sikres mulighet til gjennom næringa, å oppnå likeverdige økonomiske og sosiale kår for det arbeidet som legges ned i næringa."

Dette innebærer at alt arbeid i jordbruket skal gis mulighet for lik inntekt pr årsverk når en innretter seg etter de krav de øvrige landbrukspolitiske mål setter.

Utvalget foreslår videre en helt ny metode for måling og forhandlinger om inntektsutviklingen. Denne beskrives nærmere senere i sammendraget.

Målt på modellbrukene var årsverksinntektene tilnærmet på nivå med industrien i perioden 1979-86. Etter dette har inntektene i jordbruket ligget noe lavere enn industrien

Undersøkelse av faktisk inntektsutvikling 1981-88:

- Næringsinntektene fra bruket har hatt en svakere vekst enn lønnsinntektene utenom bruket
- 37 pst av pensjonsgivende inntekt for bruker og ektefelle kom fra primærnæringen (1988)

Kapittel 5 Målene for landbruket i 90-årene (kapitlene 10 -

15)

5.6 Produksjonsmål og effektivitetsmål?

Flertallet mener det ikke er grunnlag for å opprettholde et eget mål for størrelsen på den løpende produksjonen. Størrelsen på landbruksproduksjonen må avledes av de foreslåtte målene for landbrukspolitikken og det markedsmessige grunnlag til enhver tid.

Etter utvalgets mening kan ikke effektivitet tillegges en funksjon som selvstendig mål i landbrukspolitikken i årene framover. Dette innebærer ikke at effektivitetshensyn er satt til side. Det bør stilles de samme krav om samfunnsøkonomisk effektivitet til landbruket som det stilles til andre næringer, ut fra de målene som er lagt til grunn. Effektivitet må etter utvalgets mening betraktes som en ytre rammebetingelse for næringen. Effektivitet betyr mest mulig oppfyllelse av målene for landbrukspolitikken ved hjelp av de ressursene som er til rådighet.

Mindretallet viser til sin konkretisering av målet om matvaresikkerhet.

Kapittel 6 Strategi for en helhetlig landbrukspolitikk

15)

(Illustrasjon utelatt)

Drøftingen av framtidig strategi for landbrukspolitikken bygger etter flertallets mening på to hovedelementer, slik det fremgår av figuren nedenfor.

(Figuren er utelatt)

Kapittel 6 Strategi for en helhetlig landbrukspolitikk

15)

6.1 Matvaresikkerhet - et overordnet mål for norsk landbruk

Et overordnet mål om matvaresikkerhet bør ta utgangspunkt i hovedelementene i målene for matvareberedskap og miljø- og ressursvern. I dette ligger at produksjonsgrunnlaget for matvarer ikke forringes, sikring av miljøhensynene og en tilfredsstillende matvareforsyning både på kort og lang sikt.

Hensynet til beredskapen understreker betydningen av å ha en sikker og stabil tilgang på matvarer, både på kort og lang sikt. For å sikre en tilfredsstillende matvareberedskap er det viktig å innrette arealforvaltning og produksjon slik at den best mulig kan dekke et matforsyningsbehov i ulike typer av kriser. Tidligere har det vært lagt stor vekt på avsperrings- og krigsberedskap. De senere års utvikling av miljøproblemer og den nye politiske situasjonen i Europa skaper et endret trusselbilde. De økte miljøproblemene kan utvikle seg til en hovedtrussel mot produksjons grunnlag og matforsyning i framtida. Matvareberedskapen er sterkt knyttet til en nasjonal tenkning. Sterkere vektlegging av en miljøbettinget beredskap vil også innebære store utfordringer til internasjonalt samarbeid.

Hensynet til miljø- og ressursvern tilsier at landbruket gjennom sin

egen produksjon må forhindre at produksjonsgrunnlaget og miljøet forringes; gjennom erosjon, forurensninger, jordforringelse, tap av genetiske ressurser m.v. En tilfredsstillende matvaresikkerhet krever også en høy helsemessig og miljømessig produktkvalitet.

Ut fra dette foreslås følgende overordnede mål for norsk landbrukspolitik:

Det overordnede målet for norsk landbruk bør etter utvalgets mening være å tilpasse produksjonen og ressursforvaltningen ut fra en bærekraftig utvikling slik at befolkningen kan sikres en tilfredsstillende matvaresikkerhet. Dette gjelder både i dag og i forhold til framtidige generasjoners behov. Det betyr at produksjonen og ressursforvaltningen må innrettes slik at følgende krav kan innfris:

- sikring av ressursgrunnlaget for produksjon på lang sikt
- sikring av et løpende produksjonsomfang som gir tilfredsstillende matvareberedskapssikring av naturens mangfold og evne til selvfornyelse
- tilpasning til stedlig miljø- og naturgrunnlag
- sikring av tilfredsstillende matvarekvalitet

(Figur utelatt)

Et slikt mål vil stille omfattende krav til at utøverne har økonomiske, sosiale og yrkesmessige forutsetninger for å kunne utøve et langsiktig forvalteransvar og til kunnskap om biologiske og økologiske prosesser.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sukka, Sundan, Sundby og Sætra mener at sikring av tilfredsstillende kunnskapsnivå og arbeidsmiljø for utøverne bør inngå som del av det overordnede målet.

Det overordnede mål om matvaresikkerhet vil ha flere konsekvenser for landbrukets produksjon og ressursforvaltning:

1. Sikring av arealer som framtidig produksjonsgrunnlag

Markeds- og produksjonsutviklingen i jordbruket har ført til et betydelig arealoverskudd i mange industrialiserte land. Dagens situasjon tyder derfor ikke på at areal blir en knapphetsfaktor i forhold til løpende behov/etterspørsel på kort sikt. Imidlertid vil det være viktig å sikre et arealgrunnlag for produksjon av mat på lang sikt som beredskap mot miljøbetingede kriser og et økende matvarebehov i framtida.

2. Redusert intensitet (lavere produksjon pr arealenhet)

Produksjonsnivået må tilpasses naturgrunnlaget ut fra regionale tålegrenser. Dette tilsier at innsatsen av driftsmidler og kapitalutstyr pr arealenhet i gjennomsnitt for alt jordbruksareal må reduseres og tilpasses slik at næringsstoffene sirkulerer mest mulig i produksjonssystemet. Dette har særlig sammenheng med behovet for å begrense arealoverskuddet, redusere forurensningene og hensynet til grunnleggende økologiske funksjoner i kulturlandskapet.

3. Spredning av matproduksjon

Som beredskap mot en miljøutvikling som kan ramme matvareproduksjonen over store regioner og for å sikre en redusert intensitet, vil det være nødvendig å holde den løpende matvareproduksjonen spredt over et tilstrekkelig stort areal.

4. Nivå på produksjon

Størrelsen både på den totale produksjon og produksjonen pr arealenhet må tilpasses hva som er nødvendig for å:

- opprettholde en tilfredsstillende beredskap
- sikre viktige miljøhensyn
- sikre framtidig produksjonsgrunnlag.

Innenfor rammen av dette, kan nivået på den løpende produksjon i normale tider tilpasses friere enn i dag.

15)

6.2 Reduksjon av kostnadene i landbruket

Det er behov for å redusere den sårbarheten som kostnadsnivået i norsk jordbruksproduksjon medfører. Utvalget mener det bør foretas tilpasninger slik at det blir grunnlag for å realisere målene i landbrukspolitikken og matvaresikkerhet også i en situasjon med sterkere konkurranse på jordbruksvaremarkedet. Utvalget mener det er nødvendig å gjennomføre tiltak med sikte på redusert kostnadsnivå og bedring av ressursbruken. Ut fra de naturgitte vilkår for jordbruksproduksjon er en varig skjerming mot internasjonal konkurranse og akseptable rammevilkår for norsk jordbruksproduksjon viktige forutsetninger for å opprettholde en produksjon som gir robusthet mot forsyningssvikt av viktige basisvarer. Samtidig er en reduksjon av kostnadsnivået en forutsetning for robusthet både mot økt importkonkurranse og i forhold til nasjonaløkonomiske hensyn. Det vil samtidig være nødvendig med overføringer for å nå de ulike mål. Utvalget mener at en strategi som kombinerer disse elementene er nødvendig for å møte internasjonale utfordringer og nasjonale krav, samtidig som en ivaretar næringsmessige og forbrukermessige hensyn.

Kapittel 6 Strategi for en helhetlig landbrukspolitikk

15)

6.3 Økt robusthet

Matvaresikkerhet som overordnet mål, og reduserte kostnader vil øke robustheten i landbruket. En slik strategi bør legges til grunn for utforming av virkemidlene i landbrukspolitikken. Strategien krever videre at virkemiddelsystemet gir tilstrekkelig handlingsrom og styringsmulighet i forhold til usikre og skiftende rammevilkår. Strategien krever etter utvalgets vurdering, at det legges opp til en politikk som aktivt kan møte eventuelle endrede rammevilkår og utfordringer både på kort og lang sikt.

Det vil etter utvalgets vurdering ha avgjørende betydning å sikre mulighetene for å realisere det overordnede målet om matvaresikkerhet også i situasjoner med usikre eller med andre internasjonale rammevilkår enn de som i dag er lagt til grunn.

Utvalget utdyper senere i sammendraget strategien nærmere m.h.t:

- produksjon og markeder
- arealer og produksjonsgrunnlag
- regional fordeling
- sysselsetting og bruksstruktur
- investeringer og kapitalinnsats
- driftsmåter

Utvalget understreker behovet for et utvidet internasjonalt samarbeid for å sikre bedre fungerende matvarehandel, bedre ivaretagelse av miljø og ressurser generelt og en bedre forvaltning av ressursene for landbruksproduksjon. Dette må skje gjennom sentrale organisasjoner som GATT, OECD, FAO m.fl.

Utvalget mener under enhver omstendighet at det i tiden framover vil bli behov for vesentlige omstillinger som følge av nasjonale og internasjonale miljøutfordringer og behovet for kostnadsreduksjoner. Dette vil legge sterke føringer på ressursbruken i næringen.

Det vises til hovedinnstillingen der formuleringen av mål og framtidige strategier for landbrukspolitikken er grundigere drøftet. Enkelte medlemmer har utdypet sine standpunkter nærmere gjennom egne merknader. Nedenfor er

hovedpunktene referert. Det vises ellers til hovedinnstillingen.

Medlemmene Bjerke og Lund mener det overordnede målet om matvaresikkerhet legger et ryddig grunnlag for ambisjonsnivået i jordbrukspolitikken. Dette må legges på et nøkternt nivå tilpasset kravet om en mer effektiv ressursdisponering og de internasjonale krav. Målet om matvaresikkerhet må praktiseres som et overordnet mål slik at det ikke settes inn ressurser utover det som er nødvendig for å nå hovedmålet. Disse medlemmene understreker behovet for økt robusthet og kostnadsreduksjoner.

Medlemmene Botten, Dahle, Holm og Øverlier begrunner i en merknad valget av det bærekraftige miljøalternativet som strategi for norsk landbruk. Dette alternativet har en realistisk økonomisk ramme, og vil være robust mot nasjonale og internasjonale endringer i rammebetingelsene.

En forutsetning for å utvikle en miljøvennlig landbruksproduksjon i Norge er at det føres en nasjonal jordbrukspolitikk. Ut i fra nasjonale og internasjonale forhold må man, for å sikre muligheten for å føre en nasjonal jordbrukspolitikk på kort og lang sikt, søke å redusere kostnadsnivået samlet i norsk landbruk. Blir ikke kostnadsnivået i norsk landbruk redusert, vil internasjonalt press og/eller nasjonalt press øke sårbarheten i norsk landbruk, og redusere muligheten for å gjennomføre en nasjonal jordbrukspolitikk.

Reduksjonene i kostnadsnivået i landbruket må skje på en måte som er miljømessig forsvarlig og innenfor de grenser som målet for matvaresikkerhet setter. Dette kan best skje ved en reduksjon i kapitalkostnadene i jordbruket og en tilpasning av teknologibruken til lokale forhold, en reduksjon i totalproduksjonen i jordbruket, en fortsatt økning av avdråttsnivået i husdyrholdet, en fortsatt driftsmessig strukturendring i norsk jordbruk og en forsiktig lemping av kanaliseringspolitikken. Denne utviklinga må likevel skje innenfor en ramme som sikrer opprettholdelse av produksjonspotensialene, med vekt på opprettholdelse av jordbruksarealene.

Gjennom en ekstensivering av arealbruken og opprettholdelse av jordbruksarealene, vil avrenningen av næringssalter fra jordbruksarealene reduseres, samtidig som miljøverdiene knyttet til kulturlandskapet i store områder kan ivaretas. En slik ekstensivering av arealbruken er nødvendig dersom Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser om 50 pst reduksjon i nitrogen- og fosforavrenningen til sårbare deler av Nordsjøen. Ekstensivering av arealbruken er en kostnadseffektiv måte å oppfylle disse forpliktelsene på.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener at det er avgjørende å klargjøre hvilke alternative ambisjonsnivå som skal legges til grunn for jordbrukspolitikken. Innstillingen skisserer ulike alternativer som bygger på vidt forskjellige verdigrunnlag og vil føre til svært forskjellige omfang og produksjonsmåter i norsk landbruk i år 2020 som er utvalgets perspektiv for utredningen.

For å sikre en robust, bærekraftig utvikling av norsk landbruk utfra de internasjonale og nasjonale utfordringer som er beskrevet foran, velges alternativ 2, "Miljøalternativet". Dette må legges til grunn for det videre arbeidet.

Disse medlemmene mener en må ha som ambisjon å bedre matvaresikkerheten.

Forutsetning om en nasjonal jordbrukspolitikk

Disse medlemmene mener at de mål og det ambisjonsnivå som er lagt til grunn, forutsetter at det finnes politisk vilje til å føre en selvstendig jordbrukspolitikk. Disse medlemmene mener norsk jordbruksproduksjon må sikres akseptable arbeidsvilkår gjennom en omfattende og varig importskjerming.

Markedet forbeholdes i utgangspunktet norske jordbruksvarer

Landbruket må dekke det innenlandske behovet for råvarer og foredlete produkter av melk, kjøtt, egg, poteter og grove, lagringssterke grønnsaker. For forkorn, matkorn og mindre lagringssterke grønnsaker, frukt og bær, er målet å dekke så mye som mulig av behovet. Dette setter krav til et sikkert importvern.

Forvaltning av areal- og produksjonsgrunnlaget

Ut fra det overordnede målet om matvaresikkerhet, mener disse medlemmene

at jordbruksarealet må opprettholdes, og jordas kvalitet og produksjonsevne må sikres.

Arbeidskraft

Målsettingene om bedre matvaresikkerhet stiller i seg selv krav til at vi må bremse opp den sysselsettingsnedgangen vi har i landbruket. Muligheten for å legge om til mer miljøforsvarlige driftsmåter blir med dette kraftig forbedret.

Et langsiktig perspektiv for investeringer og kapitalbruk

Den samlede innsatsen av innkjøpt kapital i norsk landbruk er høy. Dette fører til at en svært stor del av landbrukets totalinntekter går med til å dekke kostnader til innkjøpte driftsmiddel. Disse medlemmene mener det bør legges vekt på å redusere innsatsen av innkjøpte driftsmiddel.

En variert bruks- og produksjonsstruktur

Bruksstrukturen i Norge er kontinuerlig endret i hele etterkrigstiden. Siden 1959 er brukstallet halvert. Bare siden 1979 er antallet bruk redusert med over 30.000. Dette er en nedgang på 25 pst på 10 år. Samtidig har bruksstørrelsen økt med nesten 1/4 del. Dette har skjedd uten at jordbruksproduksjonen har blitt mer "robust" verken med hensyn til de internasjonale miljøutfordringer, eller med hensyn til muligheten for økt importkonkurranse. Disse medlemmene mener derfor en må forlate strategien med bruksnedlegging og stadig større enheter. Både i forhold til det overordnede målet om matvaresikkerhet og i forhold til målet om bosetting er en opprettholdelse av antallet bruk viktig. Disse medlemmene mener derfor en må ta vare på dagens varierte bruksstruktur og samtidig utvikle allsidig landbruk over hele landet.

Medlemmene Hæreid og Øverlier påpeker i en større særmerknad at norsk jordbruk har krevende oppgaver, særlig innen matforsyning og bosetting. Men kostnadene ved denne politikken er vesentlig høyere enn i andre land. Vi betaler 18 milliarder kroner (eller 4-5.000 kr pr innbygger) i form av skjerming og overføringer til jordbruket. Ut fra OECDs tall kan en regne ut at matvareprisene i Norge ville bli ca 15 pst lavere om prisstøtten til norsk jordbruk lå på gjennomsnittet for OECD-landene. Når de skjevheter vi står overfor i norsk økonomi skal rettes opp i årene framover, må søkelyset også rettes mot norsk jordbruk. Samtidig må vi møte de internasjonale utfordringer i form av krav om handelsliberaliseringer og en bedre ressursforvaltning.

De nasjonale og internasjonale rammevilkår vil avgjøre omfang og innretning på norsk jordbrukspolitikk i årene framover. Innenfor disse rammer må vi nå så gode resultater som mulig, uten å redusere verdien av miljø og ressurser for framtidige generasjoner.

Disse medlemmene har lagt ambisjonsnivået for jordbrukspolitikken noe lavere enn flertallet, ut fra det syn vi har på rammevilkårene i årene framover. En hovednøkkel er innholdet i det overordnede målet om matvaresikkerheten. På forsvarlig grunnlag har vi redusert kravene til risikodekning i forhold til framtidige krisesituasjoner, bl.a ut fra en avveining av den tilsvarende risikodekningen på andre områder i samfunnet. Vi står dermed friere i anvendelsen av de overskuddsarealene som kan ventes. Samtidig legger dette bedre til rette for nødvendige strukturrasjonaliseringer og en forsiktig rekanalisering i norsk jordbrukspolitikk.

Disse medlemmene vil understreke den rangering utvalget har kommet fram til mellom ulike jordbrukspolitiske mål. Det gir en reell mulighet til å unngå den ressursløsning som oppstår når alle mål søkes oppnådd samtidig, jf dagens overskuddsproduksjon.

Med det overordnede mål om matvaresikkerhet i sentrum, må øvrige landbrukspolitiske mål, som inntekt og bosetting, tones ned eller vike når det oppstår kostnadskrevende konflikter i forhold til hovedmålet og en målrettet og økonomisk tilpasning i produksjonen. Det framlagte forslag til endringer i systemet for inntektsdannelse vil bidra til dette. Opplegget til jordbrukspolitiske virkemidler vil fortsatt ha viktige bosettingspolitiske konsekvenser og i vanskeligstilte områder vil

landbrukspolitikken spesielt bli utformet slik at den ivaretar bosettingspolitiske hensyn. Men utover dette bør, etter disse medlemmers oppfatning, bosettingshensynene i større grad bli ivaretatt gjennom næringsnøytrale tiltak, bl.a gjennom økt satsing på bygdeutvikling.

Medlemmet Peder Berg påpeker i en større særmerknad at norsk økonomi i dag er svært oljeavhengig. Fastlandsøkonomien preges av lav vekst og høy arbeidsledighet som følge av grunnleggende strukturelle problemer og høyt innenlandsk kostnadsnivå. Det høye kostnadsnivået svekker konkurranseutsatt sektors markedsposisjon både på eksportmarkedet og hjemmemarkedet. Dette vanskeliggjør muligheten til å sikre sysselsettingen samtidig med en rimelig utvikling i utenriksøkonomien.

Etter dette medlems syn er hovedutfordringen å få norsk økonomi til å fungere mer effektivt, slik at kostnadsnivået kommer mer på linje med våre handelspartnere. Dette stiller krav til alle næringer, og det må være en selvfølge at jordbruket bærer sin del av omstillingsbehovet. Hvis vi ikke lykkes med en slik omstilling, vil vi svekke grunnlaget for å kunne opprettholde levestandarden og få en gunstig utvikling i sysselsettingen.

Ved siden av at det således er et klart behov for å effektivisere jordbruksnæringen, peker også den handelspolitiske utvikling i retning av nedbygging av nasjonale støtteordninger. Norge er blant de land som generelt vil tjene mest på en liberalisering av handelen. Dette er utviklingstrekk som det er viktig at næringen selv forholder seg til på en konstruktiv måte.

Utvalgets flertall foreslår et helt hierarki av målsettinger som grunnlag for den framtidige landbrukspolitik. Dette målsystemet kjennetegnes av at det ikke lar seg oppfylle uten fortsatt store overføringer til jordbruket.

Systemets overordnede mål kalles "matvaresikkerhet". Dette medlem viser til at det med et rimelig ambisjonsnivå og en tidshorison på 3 ganger det som ellers gjelder for den sivile beredskap (dvs 3 år) ikke er nødvendig å ha annet enn en meget liten produksjonsberedskap. Matvarebehovet forøvrig kan om nødvendig dekkes ved lagerhold.

Dette medlem går også mot at det overfor bøndene fortsatt opereres med med et eget inntektsmål som skal være mer forpliktende enn overfor andre grupper. Flertallet av bondehusholdningene henter den største delen av inntekten utenfor bruket. Det er dessuten en illusjon å tro at det lar seg gjøre å foreta en nøyaktig inntektssammenligning mellom lønnstakere og selvstendige næringsdrivende.

Dette medlem viser til at jordbruket foruten direkte og indirekte støtte på 17.2 milliarder kroner (1988) påfører samfunnet betydelige forurensninger. Dette medlem går inn for at "forurenseren skal betale-prinsippet" nå også innføres overfor jordbruket, og uten at næringen skal få statsgarantert kompensasjon. Forøvrig vises det til at lavere priser på sluttproduktene vil gi lavere intensitet i jordbruket. Dette vil bidra til å redusere forurensningene.

Dette medlem viser også til at det ikke er noen utsikter til at jordbruket gjennom redusert bruksavgang kan spille noen større rolle for bosetting og sysselsetting i framtiden.

Ovenstående er ikke å forstå dithen at samfunnet ikke skal ha ambisjoner på viktige politikkområder. Poenget er at jo mer omfattende og generelle problemstillinger er, jo mer opplagt må løsningene finnes i form av generelt virkende tiltak, og ikke ved å lage særskilte mål og virkemidler, begrenset til sektoren jordbruk. Dette medlem vil konkludere med at en effektivisering av næringen bør settes opp som det alt overskyggende mål for jordbruket i de kommende år. Det bør i denne forbindelse utarbeides en plan med reelle muligheter for næringen til å tilpasse seg. I dette bør også inngå aktiv omstillingshjelp, særlig overfor de som det ikke vil være plass for i morgendagens jordbruk.

(kapitlene 16-21, 24 og 25)

(Illustrasjon utelatt)

Utvalget har drøftet hvilke krav som målene stiller til produksjon, ressursforvaltning og inntektsfordeling. Ut fra disse analysene og hensynet til at kostnadene i næringen samlet bør reduseres, har utvalget kommet fram til følgende anbefalinger:

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt

(kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.1 Markedspolitikken

Med markedspolitik menes tiltak som påvirker priser og forsyningen av jordbruksvarer. Dette innebærer i vårt system tiltak rettet mot produksjonsregulering, importvern, markedsregulering, foredling og omsetning. Mens de produksjonsregulerende virkemidlene skal hindre overproduksjon i forhold til markedet totalt, skal de markedsregulerende virkemidlene utjevne de mer akutte svingningene som oppstår mer kortsiktig i markedet.

Overproduksjonen i norsk jordbruk utgjør en relativt liten andel av den totale produksjon, men medfører vesentlige belastninger både for produsentene, samfunnet og ut fra hensynet til internasjonal handel. Overskuddsproblemene er særlig knyttet til melk, kjøtt og egg.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt

(kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.1 Markedspolitikken

Importvernet

Dagens importvern for jordbruksvarer er hovedsakelig basert på kvantitative importrestriksjoner med hjemmel i lov av 1934 om midlertidig innførselsforbud. Importvernet for korn ble innført gjennom etableringen av Statens kornforretning i 1928.

Endrede handelspolitiske forhold kan komme til å kreve full gjennomgang av importvernet og hele markedspolitikken for jordbruksvarer, herunder systemet for fastsettelse og gjennomføring av jordbruksavtalens prisbestemmelser, markedsreguleringen mv.

Utvalget har avsluttet sitt arbeid før Uruguayrunden er endelig avsluttet, men har allikevel funnet det riktig å knytte enkelte kommentarer til disse spørsmålene.

Flertallets vurderinger av importvernet samsvarer i betydelig grad med det som er lagt til grunn for Norges tilbud i de avsluttende forhandlingene i Uruguayrunden.

For melk og melkeprodukter bør det ut fra den omfattende betydning disse har, tas sikte på en effektiv importbeskyttelse på linje med dagens for den delen av melkemarkedet som omfattes av de landbrukspolitiske målsettingene. Handelen med melkeprodukter bør skje etter mønster av de handelsavtaler som i dag gjelder.

Utvalget vil også understreke den betydning importbeskyttelse av korn-

og kraftforproduksjonen indirekte har for husdyrsektoren. Kornsektoren har grunnleggende betydning for styringen av norsk jordbruk etter markedsmulighetene og i retning ulike landbrukspolitiske mål. Dette vil kreve et importvern som gir tilstrekkelig beskyttelse av innenlandsk fr- og planteproduksjon, slik at ønsket jordbruksareal og regional fordeling kan sikres. Dette oppnås gjennom et tollbasert importvern. Importvernet bør sikre muligheter for prisutjevning på korn/kraftfor mellom norskprodusert og importert vare.

Av hensyn til målene for landbrukspolitikken er det nødvendig å se de ulike kjøttproduksjoner samlet. De landbrukspolitiske målene vil kunne ivaretas i rimelig grad gjennom overgang til et importvern basert på variable avgifter. Dette vil gi norsk produksjon økt kvalitetsmessig konkurranse, stimulere til økt produktkvalitet, bedre foredling og markedsutvikling mv.

For de delene av grøntsektoren som i dag ikke har muligheter for å tilnærme seg et internasjonalt kostnadsnivå, bør importordningene tillempes i retning sterkere importkonkurranse. I de delene av sektoren som har reelle konkurransemuligheter bør det siktes inn mot overgangsordninger som sikrer produsentene en nødvendig omstillingstid. En omlegging i retning sterk importkonkurranse betinger at handelen fungerer (f.eks at det ikke skjer dumpingsalg) og at prisene reflekterer de reelle kostnadene knyttet til produksjon, foredling og transport til markedene.

Flertallet mener at det vil være en viktig oppgave framover å øke importandelen fra de minst utviklede u-landene. Dette gjelder både produkter der vi selv ikke er selvforsynte, og på produkter der vi i utgangspunktet har en tilstrekkelig innenlandsk produksjon.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener ut fra hensynet til matvaresikkerheten at det norske markedet må forbeholdes norske produkter der vi med rimelighet er i stand til å produsere disse. Import må bare forekomme når vi ikke sjøl greier å oppfylle dette målet. Matproduksjonen utover landets eget behov må underlegges streng handelsdisiplin slik at en unngår dumping på verdensmarkedet. Ut fra Norges spesielle situasjon mener disse medlemmene at norske myndigheter har et særlig ansvar for en bedring av norsk matvaresikkerhet, og ikke en svekkelse, i internasjonale forhandlinger.

Formen på importvernet må legges opp slik at det på kort og lang sikt gir best mulighet til å skjerme det norske markedet mot import.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt (kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.1 Markedspolitikken Overproduksjon

Det bør etter utvalgets mening settes inn sterkere virkemidler for å unngå produksjon utover det innenlandske forbruket av viktige jordbruksvarer. Spesielt vil det ut fra handelspolitiske synsvinkler være viktig å begrense omfanget av reguleringseksport (subsidiert eksport av produksjonsoverskudd) til et minimum. Produksjon utover det som kan avsettes til jordbruksavtalens priser, bør etter utvalgets mening i større grad omsettes på det innenlandske markedet, med de prisreduksjoner dette medfører for produsentene og forbrukerne. Dette innebærer at markedsmekanismene må oppgraderes som styringsverktøy og benyttes i langt sterkere grad for å begrense totalproduksjonen. Jordbruksavtalens priser må dermed tilpasses bedre til markedsmulighetene.

Markedsregulering gir i seg selv svært begrensede muligheter til å løse problemer med overproduksjon. Langsiktige tiltak må derfor settes inn på et tidligere ledd. Dette må styres gjennom ressursinnsatsen i produksjonen og en redusert produksjonskapasitet.

En bedre tilpasning av produksjonen kan oppnås gjennom en bedre planlegging, en videreføring av direkte reguleringer, kombinert med en sterkere bruk av prismetanismen. Ved tegn på overproduksjon bør avtaleprisene reduseres før det oppstår akutte overproduksjonsproblemer. Administrative tiltak bør ikke få større omfang enn i dag, og på lengre sikt bør de begrenses.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt
(kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.1 Markedspolitikken
Markedsregulering

Utvalget mener at samvirkeorganisasjonene fortsatt bør utgjøre en viktig overbygning i gjennomføring av markedspolitikken. Utvalget mener at dette systemet har fungert rimelig effektivt, og at det fram til i dag har sikret en mer rettferdig fordeling av kostnadene ved markedssystemet enn det alternative systemer kan gi. Det er imidlertid usikkert hvordan systemet vil fungere ved en mer åpen handelssituasjon.

Etter utvalgets mening bør framtidig markedsregulering i sin helhet finansieres gjennom omsetningsavgiften. Direkte bevilgninger til markedsregulering over jordbruksavtalen og tilbakeholdelse av grunntilskudd bør avvikles. Dette vil gi klarere signaler mellom markedet og produsentene, og de reelle kostnadene ved overproduksjon vil bli mer synlig for den enkelte produsent.

Ut fra distriktpolitiske hensyn mener medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen og Sundan at bevilgningene over jordbruksavtalen til reguleringsanlegg, bør opprettholdes.

Ut fra at markedsreguleringen i sin helhet forutsettes finansiert med omsetningsavgift mener flertallet det prinsipielt ikke er grunnlag for å endre sammensetningen av Omsetningsrådet.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt
(kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.1 Markedspolitikken
Kostnadsnivå og konkurranseforhold i omsetningsleddene

En effektiv omsetning og foredling av landbruksvarer er en forutsetning for å oppfylle flere av de landbrukspolitiske målene. Ut fra usikkerheten omkring importvernet vil det være avgjørende å bedre robustheten i foredlings- og omsetningssystemet. Det vil gi bedre forutsetninger for å øke konkurranse fra tilsvarende industri i andre land.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt
(kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.1 Markedspolitikken

Beskyttelse av lokale markeder

Utvalget mener produksjon rettet mot lokale og regionale markeder i distriktene bør gis bedre beskyttelse. Dette gjelder særlig for jordbruksproduksjon i Nord-Norge. Utvalgets flertall mener at det bør skje en oppmykning av tiltak for prisutjevning både for produsenter og forbrukere i alle regioner og at mellomfrakttilskuddene bør fjernes.

(Illustrasjon utelatt)

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt (kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.2 Produksjon av korn, kraftfor og grovfor

Flertallet mener det må legges vesentlig vekt på å redusere kostnadene og stimulere til en mer effektiv norsk forproduksjon. Dette gjelder både produksjon av korn, grovfor og andre planteprodukter og foredling/omsetning av kraftfor og andre forvarer.

Hovedintensjonene i dagens importregulering og prisutjevning for korn og kraftfor opprettholdes, slik at husdyrproduksjonene i hovedsak baseres på norsk produksjon av korn, kraftfor, grovfor og andre formidler. Skjerming av norsk planteproduksjon, og en viss kontroll med omsetningen av korn og kraftfor, er en forutsetning for å kunne realisere målet om matvaresikkerhet.

Prisen på de ulike forslag bør etter flertallets vurdering gjenspeile de faktiske produksjonskostnadene. Dersom prisene på ulike forslag endres i forhold til de faktiske produksjonskostnadene, kan dette gi høyere kostnader i den totale forproduksjonen.

Flertallet mener at det bør innføres et nytt prissystem for korn og kraftfor, som baseres på at det skal skje en prisutjevning mellom norskprodusert og importert vare. Jordbruksavtalens priser på korn og kraftfor bør settes på samme ledd i omsetningskjeden. Dette vil sikre en sterkere konkurranse i omsetning, foredling og distribusjon av kraftfor, og til en viss grad også i korn. Forholdet mellom korn- og kraftforprisen må sikre en rimelig lønnsomhet ved salg av korn gjennom ordinære omsetningskanaler.

Nivået på kornprisen blir i et slikt system det sentrale virkemiddel for å tilpasse forproduksjonen til målene for landbrukspolitikken. Kostnadene med bruk av korn som for er i dag like over hele landet, til tross for at de samfunnsmessige kostnadene varierer betydelig. Dette har ført til en omfattende transport av kraftfor og jordbruksprodukter, utover det som kan begrunnes ut fra landbrukspolitiske hensyn. Innenfor de skranker som målene for landbrukspolitikken setter, bør formidlene foredles, omsettes og forbrukes i de områder der de dyrkes. Prisen på formidler i ulike deler av landet bør reflektere de reelle kostnader forbundet med foredling, lagring og transport. Dette innebærer at kraftforprisen vil variere mellom ulike årstider og områder, og at verdien av grovfor varierer etter samme mønster. Dette vil stimulere til økt beiting og en mer direkte høsting av grovfor.

Flertallet mener at kostnadsnivået i kornproduksjonen kan reduseres vesentlig uten at dette går på bekostning av målene for landbrukspolitikken. Det vil være vesentlig å få en bedre utnyttelse av investeringer og reduksjon i de samlede kapitalkostnadene. Dette bør først og fremst skje gjennom endret struktur og bedre utnyttelse av maskiner og bygninger. En reduksjon av kornprisen vil stimulere til dette.

En konsekvens av det foreslåtte prissystem for kraftfor vil være at kraftforbaserte produksjoner i økende grad blir lokalisert til kornområdene.

Dette bør etter utvalgets mening ikke skape store problemer i og med at disse produksjonene allerede i dag har en svært lav andel av jordbrukets sysselsetting i distriktene (ca 3 pst i DU-kommunene).

Utvalget mener størrelsen på forkornproduksjonen bør knyttes til behovet for karbohydratkraftfor i husdyrproduksjonene, innenfor rammen av dagens totale kornareal. Produksjonen av matkorn bør ikke være høyere enn det som kan gi forsvarlig matkvalitet i normale år, avgrenset oppad til 150 millioner kg. Eventuell økning utover dette må vurderes i forhold til kostnadene dette medfører.

Utvalget mener pris- og omsetningssystemet for korn og kraftfor bør endres, og at de forretningsmessige og forvaltningsmessige delene i Statens Kornforretning bør skilles. Dette vil også være nødvendig ved en omlegging av importsystemet. Forvaltningsdelen bør ivareta nødvendige landbrukspolitiske hensyn gjennom utvikling av en ny markedsordning for korn og kraftfor.

Det bør videre stimuleres til en mer rasjonell produksjon og omsetning av kraftfor og en sterkere konkurranse i kraftformarkedet.

Prisutviklingen på korn og foredlingskostnadene på kraftfor vil på lengre sikt avgjøre verdien og størrelsen på grovforproduksjonen. Dette konkurranseforholdet vil kunne utvikle seg i disfavør av grovforet, hvis det ikke skjer en parallell kostnadsreduksjon. Det bør derfor iverksettes tiltak for å stimulere til dette. Ut fra hensyn til distriktene, miljøet og beredskapen vil det være nødvendig å sette inn virkemidler som sikrer en høyere grovforproduksjon enn det markedstilpasningen vil kunne sikre. Flertallet mener slike virkemidler bør knyttes til bruken av jordbruksarealet. Dette vil sikre en mer direkte sammenkopling mellom mål og økonomiske overføringer.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener grunnprinsippet for forpolitikken må være å bedre matvaresikkerheten. Dette krever etter disse medlemmenes vurdering bl.a at:

- den samlede produksjonen av norsk for må økes
- redusert bruk av innkjøpte driftsmiddel som vil redusere kostnadene i forproduksjon
- Statens kornforretnings importmonopol og kjøpeplikt opprettholdes
- det holdes en høy kraftforpris slik at lønnsomheten ved kraftfor svekkes.

Disse medlemmene har avvikende syn på enkelte punkter på hvordan prisfastsettelsen på korn og kraftfor bør foregå og praktiseres. Det vises til kap 18.2 og 18.3 i hovedinnstillingen. I tillegg understrekes det at målet om matvaresikkerhet stiller like strenge krav til måten foret produseres på som til mengden, av hensyn til miljø, stofflig innhold m.v.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener kraftforandelen må reduseres i all grovforbasert husdyrproduksjon og at dette bør skje gjennom styring av prisforholdet mellom husdyrprodukter og kraftfor. For å nytte mest mulig av landets ressurser er det videre viktig at et eventuelt økt kjøttforbruk i hovedsak kommer på de mørke kjøttslagene. Intensiteten i husdyrproduksjon må dempes.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt

(kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.3 Areal- og ressursforvaltning

Flertallet mener at intensiteten i planteproduksjonen (avling pr dekar) bør reduseres og anbefaler 10 pst reduksjon som et veiledende gjennomsnitt. Dette vil være et effektivt tiltak mot omfattende arealoverskudd, samtidig som viktige miljøpolitiske mål kan nås mht reduserte forurensninger og kulturlandskapsvern. To tiltak gis prioritet i denne sammenheng:

- tiltak for å redusere tilførselen av plantenæringsstoffer

- tiltak for å øke innslaget av viktige økosystemer, som randsoner, lebelter, våtmarker og ekstensive beitearealer

I kornområdene anbefaler utvalget at produksjonsformer og teknologi legges om slik at erosjonsutsatte arealer får vegetasjonsdekke gjennom vintersesongen, og at øvrige tiltak i Nordsjøplanen av 1990 følges opp. I områder som vil være marginale for kornproduksjon og i områder som er særlig erosjonsutsatte, bør det satses på grasproduksjon (eng og beiter) og tilplanting av skog i begrenset omfang.

Kostnadmessige og miljømessige hensyn tilsier at utbredelsen av kornproduksjon ikke bør økes i forhold til dagens nivå.

I by og tettstedsnære områder anbefaler utvalget at det legges vekt på vern og opparbeidelse av naturmiljø, kulturverdier og landskapskvalitet. Jordvern bør fortsatt ha høy prioritet, men samordnes bedre i forhold til andre "grønne" interesser og utbyggingsinteressene.

Flertallet mener marginale og tungvinte arealer må kunne omdisponeres til annen næringsvirksomhet, eller til aktivitet som ikke ødelegger jordressurser på varig basis i den praktiske tilpasningen av arealpolitikken. I Nord-Norge er det behov for spesielle arealpolitiske tiltak ut fra det store arealoverskuddet som finnes og at jordressursene må bli mer rasjonelt utnyttet.

Deler av distriktsjordbruket vil være sårbart for fraflytting og nedleggelse. Landbruket er i mange av disse områdene meget viktig for sysselsettingen, samtidig som mange av disse områdene har stor verdi mht kulturtradisjon og kulturlandskap. Ut fra hensynet til sysselsetting og miljø anbefaler utvalget en satsing på næringsutvikling i slike områder, bl.a knyttet til landbrukets produksjon av miljøgoder for befolkningen. Både næringsvirksomhet, utvikling og markedsføring av miljøkvalitet vil stille større krav til samarbeid og helhetstenkning.

Målene for arealpolitikken må komme klarere og mer konkret fram gjennom kommuneplanene, det må satses mer på samarbeid over etatsgrensene, og hver kommune bør utvikle en samlet plan for areal- og ressursforvaltningen.

Utvalget anbefaler at det lovverk som regulerer areal- og ressursforvaltningen i landbruket bør gjennomgås og revideres i forhold til de målsettingene som utvalget har trukket opp. Utvalget har foreslått prinsipielle retningslinjer for en slik gjennomgang.

Når det gjelder bruk av økonomiske virkemidler, anbefaler utvalget et klarere skille enn det vi har i dag mellom fordelingspolitiske forhold og ressurspolitiske tiltak som er rettet inn mot en bærekraftig forvaltning av arealene. I dette ligger at inntektsoppbyggingen bør knyttes nærmere opp mot den ressursforvaltningen som er formulert i de landbrukspolitiske målene.

Medlemmene Blakstad, Sanness, Sundby og Sukka mener arealpolitikken bør konsentreres om å opprettholde dyrkede arealer på dagens nivå og en regional fordeling av produksjon i nærheten av dagens.

Medlemmene Avdem, Lundteigen og Sundan legger stor vekt på å opprettholde hele det dyrkede jordbruksarealet og på å ta i bruk de arealene som ligger brakk. Intensiteten i plante- og husdyrproduksjon bør reduseres for å nå de arealpolitiske målene.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt (kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.4 Bruks- og eiendomsstruktur

(Illustrasjon utelatt)

Utvalget mener at konsekvensene av virkemidlene i landbrukspolitikken på eiendoms-, bruks-, og produksjonsstrukturen i landbruket bør gjennomgås. Det samme gjelder også virkemidler rettet mot å regulere landbrukets

etterspørsel etter varer og tjenester (f eks strukturen i innsatsvaresektoren), i transport, virkemidler rettet mot foredling og omsetning osv. En rekke virkemidler på disse områdene har direkte eller indirekte betydning for strukturtilpasning, konkurranseforhold og kostnadsutvikling. En sterkere vekt på kostnadsutviklingen i landbruksproduksjonen må etter utvalgets vurdering også føre til en kritisk gjennomgang av virkemiddelbruk, konkurranseforhold og reguleringer i landbrukssektoren sett under ett.

Utvalget er delt i synet på hvor aktivt det skal settes inn virkemidler for å påvirke endringene i bruksstrukturen.

Medlemmene Alstadheim, Hjalmar Berg, Bjerke, Botten, Buvik, Dahle, Holm, Hæreid og Øverli mener hensynet til målet om spredt bosetting gjør at reduksjon i sysselsettingen og bruksstruktur bør søkes begrenset i områder der landbruket har avgjørende betydning for utviklingen i bosettingsmønsteret. Ut fra at strukturutvikling i økende grad avhenger av generelle samfunnsmessige forhold, mener disse medlemmene at omfanget av detaljert styring kan reduseres uten at dette vil ha avgjørende konsekvenser på lengre sikt for det overordnede målet om matvaresikkerhet. Disse medlemmene mener forøvrig at en mindre vektlegging av strukturpolitiske hensyn kan gi redusert kostnadsnivå og styrke mulighetene for å nå målene i landbrukspolitikken på lengre sikt.

For medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundby, Sundan, Sukka og Sætra stiller målsettingen om økt matvaresikkerhet i seg selv krav til at en må bremse opp den sysselsettingsnedgang som er i landbruket. Mulighetene for å legge opp til mer miljøforsvarlige driftsmåter blir med dette forbedret. Disse medlemmene mener derfor at en må ta vare på dagens varierte bruksstruktur og samtidig utvikle et mer allsidig landbruk over hele landet. Gjennom framtidige landbrukspolitiske virkemidler må en etter disse medlemmenes vurdering legge vekt på styring av strukturutviklingen.

Medlemmene Avdem, Lundteigen og Sundan vil i tillegg presisere at brukstall og sysselsetting er så viktig for målet om matvaresikkerhet at en på sikt må øke sysselsettingen i landbruket.

Medlemmene Bjella, Haga, Lund og Vestre mener at strukturutviklingen i landbruket i stor grad er styrt av forventningene til økonomiske og sosiale muligheter i næringen og på bruket. Eksplisitte vedtak om bruksstruktur, inkludert lovbestemmelser, har marginal virkning på utviklingen av bruksstrukturen.

Utvalget er enige om at det må utvikles en variert bruksstruktur. Utvalget er på flere punkter delt i synet på hvordan ulike strukturpolitiske tiltak skal utformes.

De langsiktige sidene ved landbrukspolitikken tilsier at det bør legges sterkere vekt på rekruttering til landbruket. Endringene i befolkningsutvikling og bosettingsmønster, sammen med endrede velferdskrav mv., må etter utvalgets vurdering forventes å gi en økende konkurranse om ungdom i etableringsfasen og svakere rekruttering. I denne sammenheng vil de mulighetene kvinner gis ha særlig stor betydning. Det vil etter utvalgets mening bli en utfordring for landbruket og landbrukspolitikken å møte denne utviklingen og å sikre nødvendig rekruttering. Dette gjelder både næringen og distriktene generelt. Flertallet mener dette gjør det nødvendig å utvikle en mer målrettet rekrutteringspolitikk enn det som har vært ført tidligere.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt

(kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.5 Bedre utnyttelse av kapital og investeringer

(Illustrasjon utelatt)

Omfattende investeringsvirkemidler og urealistiske forventninger om

framtidige inntektsmuligheter, har ført til at det er bygget opp en betydelig overkapasitet på produksjonssiden i forhold til markedsmulighetene. Dette har økt behovet for å regulere markedet og har gitt en svakere inntektsutvikling enn forutsatt.

Den framtidige inntektspolitikken vil påvirke investeringsnivået og kapitalutnyttelsen i landbruket, men investeringsadferden i det praktiske jordbruket påvirkes i minst like stor grad av faktorer som ligger utenfor landbrukspolitisk påvirkning.

Den sammensatte investeringsadferden, kapitaltilgangen og inntektssituasjonen i jordbruket gjør at det etter flertallets vurdering er vanskelig å påvirke kapitalinnsats og kapitalutnyttelse i det praktiske landbruket på en effektiv og direkte måte.

Utvalget mener det bør skje en nedbygging av investeringsvirkemidlene og at jordbruket bør betale markedspris for kapital. Dette vil sikre en bedre samfunnsøkonomisk tilpasning mellom produksjonskapasitet, kapitalutnyttelse og markedsmuligheter.

Det vil fortsatt være nødvendig å sikre at ikke inntektspolitiske virkemidler gir et høyere investeringsnivå enn det som er forsvarlig på lengre sikt. I tillegg til dette bør det etter utvalgets vurdering gjennomføres tiltak som kan stimulere til en bedre utnyttelse av kapitalbeholdningene og nødvendige investeringer i jordbruket. Dette kan bl.a skje gjennom økt samarbeid.

Gjennomføringen av omleggingene av investeringspolitikken må skje gradvis slik at brukerne får den nødvendige omstillingstid i pakt med de øvrige omlegginger som foreslås.

Utvalgets forslag til omlegging av investeringspolitikken gjør at det bør vurderes å samordne virksomheten i Statens landbruksbank med andre statsbanker. Utvalget har merket seg de omlegginger som innføring av en ny person- og bedriftsbeskatning vil medføre. Utvalget mener at beskatningen bør være mest mulig nøytral mellom næringer, og at landbruket må sikres tilsvarende muligheter for egenkapitalutvikling som andre næringer.

Medlemmer Blakstad, Bjella, Haga, Sukka og Vestre går inn for at det som ledd i utviklingen av et robust landbruk etableres adgang til å avsette investeringsfond i landbruket. En styrket egenkapitalbasis anses som nødvendig for en overgang til markedspris for øvrig kapital. Dette vil virke positivt med tanke på framtidig investeringspolitikk og rekruttering.

Medlemmene Avdem, Sanness, Sundan og Lundteigen mener at investeringene ikke må fortrenge lokale, selvfornyende ressurser. Investeringsstøtte må reduseres og målrettes bedre i retning av de mest utsatt brukene.

En må ikke gi slipp på skattesystemet som virkemiddel for å nå viktige mål. Egenkapitalandelen i landbruket må styrkes.

Jordbrukets nettoinvesteringer i 1988 var minus 1.9 milliarder kr.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt (kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.6 Utforming av inntektspolitikken

(Illustrasjon utelatt)

Utvalget mener det er behov for en betydelig forenkling av dagens system for gjennomføring av inntektspolitikken. Det bør skapes en bedre sammenheng mellom landbrukspolitiske mål og virkemiddelbruken. Systemet for måling og forhandlinger om inntektsutviklingen står her sentralt (modellbrukene). Hovedformålet med utviklingen av modellbruksystemet var gjennomføringen av opptrappingsvedtaket. De omfattende samfunnsmessige og næringsmessige endringer som har skjedd etter at inntektsopptrappingen ble gjennomført, gjør det nødvendig med en tilpasning av hele metoden. De intensjonene som lå til grunn for opptrappingsvedtaket har ikke lenger samme aktualitet.

Utvalget drøfter ulike alternativer for måling av inntektsutviklingen og utforming av forhandlingene. Flertallet anbefaler et system etter følgende hovedmønster:

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt
(kapitlene 16-21, 24 og 25)
7.6 Utforming av inntektspolitikken
Grunnlagsmateriale

Grunnlagsmaterialet for forhandlingene bør vise inntekter, kostnader, markedsmuligheter, ressursbruk og produksjonskapasitet for den enkelte produksjon samlet og for representative gjennomsnittsbruk.

Nedenfor er det gitt en kortfattet oversikt over prosessen for utarbeidelse av grunnlagsmateriale til selve forhandlingene:

1. Innsamling av grunnlagsmateriale bør skje gjennom Driftsgranskningene i jordbruket. Ut fra dette beregnes det et eller flere typebruksgjennomsnitt for de enkelte produksjoner. For produksjoner som det er knyttet spesielle distriktspolitiske eller andre hensyn til, utarbeides det flere typebruk. Materialet normaliseres etter avlingsforhold og markedssituasjon, bl.a for å realisere jordbrukets ansvar for overproduksjon. Utvalg av typebruk bør skje etter nærmere kriterier fastsatt for de enkelte produksjoner.
2. Det bør utarbeides et eller flere totalregnskap som viser inntekter, kostnader, ressursbruk m.v for den enkelte produksjon samlet. Dette kan utarbeides ved en oppblåsing av materialet i pkt 1, og avstemmes mot Jordbrukets totalkalkyle eller annen statistikk for volumposter.
3. Det bør skje en registrering og beregning av inntektsutviklingen hos andre grupper.
4. Ut fra dette bør det beregnes sammenlignbare uttrykk for inntektsutviklingen pr årsverk i jordbruket og andre grupper.
5. Materialet bør videre suppleres med:
 - registreringer og prognoser for markedsutvikling, ledig produksjonskapasitet, produktivitetsutvikling, kostnadsutvikling, effektivitet i utnyttelsen av andre ressurser og andre typer støttemateriale for forhandlingene.
 - statistikk over inntektsfordelingen mellom ulike grupper i jordbruket på grunnlag av driftsgranskninger, skattestatistikk, levekårsforhold mv.
 - kalkylemateriale for å analysere virkningene av ulike fordelinger på priser og tiltak.

Ut fra dette vil det foreligge en rekke forskjellige typer grunnlagsmateriale for forhandlingene. Det viktigste materialet vil være et eller flere normaliserte typebruksgjennomsnitt (punkt 1) og et normalisert totalregnskap for de enkelte produksjoner (punkt 2). Sammen med sammenlignbare uttrykk for inntektsutviklingen (punkt 4) utgjør dette det viktigste grunnlaget for forhandlingene.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt
(kapitlene 16-21, 24 og 25)
7.6 Utforming av inntektspolitikken
Forhandlingene

Forhandlingene bør skje med referanse i sammenlignbare uttrykk for inntektsutviklingen i jordbruket og hos andre grupper uttrykt pr årsverk, men uten at det tas sikte på jamstilling etter en formell forhandlings- og beregningsprosedyre.

Langt på vei innebærer dette at rekkefølgen i forhandlingene snus, ved at en først kartlegger behovet for å styrke priser og tiltak i de enkelte produksjoner, hvor effektivt ressursene utnyttes og hvilke markedsmuligheter som er tilstede. Det forhandles om hvilke krav og hvordan en skal sikre en mer effektiv ressursbruk og hvilke krav som stilles til inntektsutvikling for å nå målene i landbrukspolitikken. Dette bør danne grunnlaget for forhandlingene om styrking og tilpasning av priser og tiltak. Det faktiske forhandlingsresultat og den faktiske inntektsutviklingen blir en konsekvens av hvordan disse forholdene vektlegges og prioriteres, og hvilke behov og muligheter som er tilstede.

Oppsummert for de ulike produksjoner vil dette vise inntektsrammen for jordbruksoppkjøret. Beregnet pr årsverk vil det også vise inntektsutviklingen i de ulike produksjoner og jordbruket samlet. Fordelingen av inntektene på hhv arbeid og egenkapital blir i første rekke et presentasjonsspørsmål, avhengig av hvordan en foretrekker å fordele det endelige resultat på ulike innsatsfaktorer.

Den matematiske sammenhengen mellom inntektsmål og faktiske regnskapsresultater på enkeltbruk vil med dette brytes. Dette innebærer at en vesentlig større del av vurderingen flyttes over i selve forhandlings situasjonen og politiseres, og at selve metoden tilpasses dette.

Metoden innebærer en mer fleksibel utforming av inntekts politikken med mindre innslag av formelle beregninger og vurderinger med sikte på å oppnå et på forhånd definert inntektsnivå. Inntektsutviklingen vil i større grad være en konsekvens av hvilke behov og muligheter som er tilstede for å iverksette ulike inntektspolitiske tiltak.

Metoden vil gi muligheter for forenklinger og tillempinger av inntekts politikken, samt at den vil gi større fleksibilitet og bedre muligheter for målstyring av landbrukspolitikken.

Det vises til merknader under beskrivelsen av inntektsmålet foran.

Det er videre etter flertallets vurdering aktuelt å avgrense og målrette det inntektspolitiske ansvaret bedre.

Produksjoner som det i liten grad er knyttet spesielle landbrukspolitiske mål til bør etter utvalgets vurdering på sikt i større grad baseres på de markedsmuligheter som er tilstede.

Det inntektspolitiske ansvaret som inntektsmålet innebærer vil dermed for slike produksjoner bli mer begrenset enn i dag, ved at det på sikt ikke knyttes bestemte mål eller virkemidler direkte rettet mot inntektsutviklingen.

Konkret gjelder dette kraftforbaserte kjøttproduksjoner (svin og fjørfe), eggproduksjon og produksjoner innen grøntsektoren.

Av andre styringsgrunner kan det imidlertid fortsatt være aktuelt å sette inn enkelte økonomiske virkemidler rettet mot disse produksjonene men dette må skje uavhengig av selve inntektsmålingen og fastsettelsen av avtalerammen.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness Sundan, Sundby og Sætra viser til sin særmerknad om inntektsmålsettingen. De legger vekt på at inntektsmålet skal gi alle bønder mulighet til å nå økonomisk og sosial likestilling. De går derfor i mot den avgrensning av inntektsmålet som er foreslått.

Kapittel 7 Markeder, produksjonsfaktorer og inntekt (kapitlene 16-21, 24 og 25)

7.6 Utforming av inntekts politikken

Fordelingen på priser og statsbudsjett

Gjennomføringen av landbrukspolitikken finansieres gjennom prisuttak i markedet og overføringer over statsbudsjettet.

Utvalget har tatt utgangspunkt i dagens fordeling og mener denne bør legges til grunn også videre framover, men tilpasses slik at det kan opprettholdes en rimelig markedsbalanse og for å begrense overproduksjon.

Samtidig vil utvalget peke på at den framtidige tilpasningen av forholdet mellom markedsprisuttak og overføringer i vesentlig grad vil kunne bli påvirket av en omlegging av importvernet og internasjonale avtaler om bedre disiplin og begrensninger i støtten til jordbruksproduksjon.

Flertallets forslag på øvrige områder vil kunne bidra til å lette en slik tilpasning.

Dette vil på sikt kunne medføre at en større andel av landbrukspolitikken må finansieres gjennom overføringer, og gir bedre muligheter for å koble målene for landbrukspolitikken med de direkte budsjettmessige konsekvenser.

Tatt i betraktning de kravene som stilles på budsjettsiden vil imidlertid dette også forsterke kravet til effektiv ressursbruk og reduserte kostnader i gjennomføringen av landbrukspolitikken.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener forholdet mellom priser og tiltak skal opprettholdes. Inntektene gjennom prisen (markedsinntektene) skal fortsatt utgjøre mellom 50 og 60 pst. Dette forutsetter at en beholder et tilfredsstillende grensevern slik at avtalte priser kan tas ut i markedet.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer (kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.1 Næringsutvikling og næringskombinasjoner

(Illustrasjon utelatt)

Det finnes en lang rekke kombinasjoner av inntekt og sysselsetting i tilknytning til landbruket. Det kan trekkes et skille mellom yrkeskombinasjoner på den ene siden og næringskombinasjoner på den andre. Yrkeskombinasjoner kjennetegnes av arbeidstakerforhold ved siden av gårdsdriften, mens næringskombinasjoner kjennetegnes av selvstendig næringsvirksomhet i ulike kombinasjoner.

Kombinasjonsbrukene har gjort det mulig å sikre stabilitet i landbruket og gjort det mulig å utnytte ressursene godt under skiftende betingelser, samt begrenset produksjonspresset i næringen. Kombinasjonsdrift har videre bidratt til en høy egenkapital og tryggere arbeidsplasser.

Landbruket vil i økende grad ha ledige ressurser som bør settes inn inn for å skape ny næringsvirksomhet, som en motvekt mot den generelle nedgangen i antall sysselsatte i landbruket.

Flertallet legger vekt på at ny næringsvirksomhet må rettes mot økonomisk bærekraftige markeder, som ikke forutsetter offentlige overføringer på permanent basis. Markedsanalyse og markedsutvikling blir derfor hovedutfordringer.

Utvalget mener at en effektiv næringsutvikling best kan nås gjennom bygdeutvikling i bred forstand. Alle midler som er rettet mot næringsutvikling i bygdene bør etter utvalgets mening samles i ett fond (bygdeutviklingsfond). Vurdering av prosjekter, geografisk avgrensning osv bør skje i det enkelte fylke eller kommunene der forholdene ligger til rette for det.

Medlemmene Sanness og Sundby vil advare mot at det skjer en delegering slik at langsiktige tiltak av nasjonal betydning ikke blir ivarettatt. Videre forutsetter delegering at det skjer en nødvendig kompetanseoppbygging i forkant.

Utbetalingen av støtte til næringsutvikling innen eller i kombinasjon

med landbruk bør være gjenstand for en individuell vurdering etter prosjektets egnethet, med særlig vekt på markedssiden. Hovedsiktemålet bør være å hjelpe fram og stimulere til lokalt initiativ og pågangsmot. Det bør kunne gis lån og lånegarantier, direkte støtte til bestemte investeringer, opplæring m.v eller andre tiltak som kan stimulere til en god satsing.

Utvalgets forslag om samordning forutsetter en omorganisering av arbeidet med næringsutvikling i de aktuelle kommuner og en nærmere samordning mellom landbruksetaten og den kommunale næringsetaten. Utvalget understreker viktigheten av at regionale og kommunale organer innenfor landbruk, næringsutvikling og miljø aktiviseres og utnyttes i et nærmere samarbeid.

Utvalget foreslår at de midler som i dag bevilges til denne type prosjekter over jordbruksavtalen (gjennom Landbrukets utbyggingsfond - LUF) trekkes ut og gis direkte over Landbruksdepartementets budsjett. Disse midlene bør deretter forvaltes av Bygdeutviklingsfondet.

Medlemmene Peder Berg, Hæreid og Øverlier mener midlene til BU-fondet bør bevilges over Kommunaldepartementets budsjett.

Fondsmidlene bør etter utvalgets vurdering fordeles på de enkelte fylker etter en sentral politisk vurdering. Innenfor de enkelte fylker fordeles midlene til personer, bedrifter, prosjekter og eventuelt distrikter etter en lokal politisk vurdering og prioritering.

Delegeringen kan videreføres til kommunenivået for mindre prosjekter eller der forholdene ligger til rette. BU-fondet vil ha en annen bakgrunn og mer småskalapreget fordelingsprofil enn det som kanaliseres gjennom DU-systemet. BU-fondet vil supplere DU-systemet og fange opp prosjekter som her faller utenfor pga størrelse eller karakter.

Medlemmene Alstadheim, Peder Berg, Botten, Dahle, Holm, Hæreid, Lund og Øverlier vil understreke at BU-fondsmidlene bør forvaltes av de samme organer som forvalter distriktsutbyggingsmidler. Etter disse medlemmenes vurdering er det videre mye som taler for at en nå bør vurdere å slå sammen DU, Fiskarbanken, Landbruksbanken og LUF til et Distriktenes Næringsfond.

Medlemmene Hjalmar Berg, Botten, Buvik, Dahle, Holm, Sanness, Sundan og Sundby vil i denne forbindelse advare mot å fastlåse nye arbeidsoppgaver til fylkeskommunene før det er foretatt en grundig gjennomgang av forholdet mellom kommunal, fylkeskommunal og statlig forvaltning.

Omleggingen av virkemiddelsystemet bør etter utvalgets mening følges opp ved en gjennomgang av hele LUF-ordningen når det gjelder formål og organisering.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer (kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.1 Næringsutvikling og næringskombinasjoner Pelsdyrnæringen

Temporær svikt i markedene har satt denne næringen kraftig tilbake de senere år. Det overordnede målet bør være å utnytte de mulighetene som finnes i de internasjonale markedene for pelsskinn. Med den utvikling en kan forvente framover er det utvalgets oppfatning at næringen vil kunne få økt betydning for sysselsetting og verdiskapning i distriktene.

De investeringer som er gjort i anleggs- og kunnskapsoppbygging må søkes utnyttet. Næringen bør nytte avfallsstoffer fra slakte- og fiskeindustrien til for. Tiltak for å styrke næringens internasjonale konkurransevne bør prioriteres.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer
(kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.1 Næringsutvikling og næringskombinasjoner
Bygdeturisme

I og med det omfattende arbeid som er gjort av Bygdeturismeutvalget (NOU 1990:14) har ikke utvalget gå spesielt inn på dette temaet. Utvalget mener at bygdeturisme kan samordnes med de prinsipper utvalget har lagt til grunn for næringsutvikling generelt.

(Illustrasjon utelatt)

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer
(kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.2 Næringspolitikken i skogbruket

I forhold til jordbruket har skogbruket en vesentlig forskjellig markedssituasjon.

Skogbruket har et begrenset eiendoms- og driftsfellesskap og en langsiktig omløpstid. Dette gjør det nødvendig å utforme mer detaljerte sektormål for skogbruket. Skogbruksspørsmål er viet liten plass i utvalgets mandat. Omfanget av utvalgets mandat og arbeidsområde gjør at utvalget heller ikke har hatt kapasitet til å behandle skogbruksspørsmål grundig. Utvalget anbefaler at det foretas en nærmere gjennomgang av skogpolitikken senere. Utvalget har ellers lagt til grunn gjeldende skogpolitikk slik den er uttrykt i St meld nr 18 (1984-85) og Stortingets behandling av denne.

Skogbrukslovens formålsparagraf fanger etter utvalgets vurdering opp de samfunnsmessige oppgavene som kan tillegges skogbruket og foretar en avveining mellom disse på en tilfredsstillende måte.

Produktivt skogareal er ca 66 mill dekar
Brutto tilvekst er ca 16 5 mill m³
Salgsavvirkningen har de senere år ligget på 10-11 mill m³
Sysselsettingen i 1989 var ca 9.000 årsverk

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer
(kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.2 Næringspolitikken i skogbruket
Avvirkning

Størrelsen på avvirkningen i årene framover vil i første rekke være avhengig av den løpende pris- og markedsutvikling på tømmer. Skogbruket er en næring som i hovedsak henter sine inntekter fra markedet, og prisene på tømmer bør etter utvalgets vurdering fortsatt avtales gjennom frie forhandlinger mellom kjøpere og selgere. Dette gjør at utvalget finner det lite hensiktsmessig å sette opp kvantumsmessige mål for avvirkningen. Det vil være en oppgave å sikre rammebetingelser som fremmer en aktiv, næringsmessig utnyttelse av skogressursene på kort og lang sikt til beste for distriktene og landets økonomi. Ved siden av løpende pris- og

markedsutvikling vil infrastruktur, skogbruksplanlegging, veiledning og andre tiltak ha betydning for det langsiktige avvirkningsnivået.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer
(kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.2 Næringspolitikken i skogbruket
Virkesproduksjon og ressursgrunnlag

En bærekraftig utvikling og bruk av skogressursene krever at dagens utnyttelse av ressursene skjer på en slik måte at kommende generasjoners behov også kan bli dekket. Ansvar for framtidige generasjoners ressursgrunnlag gjør at det bør være et mål fra samfunnets side å øke innsatsen av skogkultur. Økt stående kubikkmasse og tilvekst vil også bidra til å redusere nettoutslippet av CO₂.

Det løpende investeringsnivået i primærproduksjonen bør avhenge av størrelsen på avvirkningen, og det bør være et mål å følge opp avvirkningene med nødvendige skogkulturarbeider for å sikre at den biologiske produksjonsevnen utnyttes på en effektiv måte. På grunn av det langsiktige perspektivet vil det være samfunnsøkonomisk riktig å sette inn virkemidler for å sikre et høyere og mer stabilt investeringsnivå i skogbruket enn det som vil bli realisert med vanlige krav til økonomisk avkastning.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer
(kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.2 Næringspolitikken i skogbruket
Utnyttelse av utmarksressursene

Sett i sammenheng med en økt satsing på bygdeturisme, er det muligheter for en bedre næringsmessig utnyttning av vilt og andre utmarksressurser gjennom utleie av jakt, overnattingsmuligheter og andre tjenester. Etter utvalgets vurdering bør det satses mer på å utnytte slike muligheter. Dette vil gi allmennheten bedre muligheter til å bruke skogen og utmarka til friluftsliv og rekreasjon, samtidig som det vil utvide inntektsgrunnlaget i skogbruket.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer
(kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.2 Næringspolitikken i skogbruket
Flersidig skogbruk

I henhold til hovedmålet for skogpolitikken (skoglovens formålsparagraf) må den økonomiske utnyttelsen av skogressursene avveies i forhold til skogens betydning for naturmiljø og friluftsliv. Avvirkning og virkesproduksjon må legges opp slik at interesser knyttet til naturmiljø og friluftsliv blir tatt hensyn til.

I en del tilfeller vil det også være nødvendig å frede skog etter naturvernloven. Utvalget viser forøvrig til de prinsipper som Flerbruksgruppa har tilrådd i NOU 1989:10.

En bærekraftig utvikling og bruk av skogressursene setter krav om at den kortsiktige utnyttelsen av ressursene ikke må gå på bekostning av kommende generasjoners muligheter for å dekke sine behov.

En bærekraftig utvikling vil etter utvalgets vurdering kreve at ressursforvaltningen opprettholder et rikt økologisk mangfold, sikrer skogens betydning for genressurser og det totale miljø. Videre må en sikre produksjonsgrunnet for framtidig skogproduksjon.

Dette er viktig ut fra skogens evne til å dempe virkningene av flere miljøforstyrrelser.

Utvalget har kommet til at forvaltningsenhetenes størrelse ikke bør fokuseres i forbindelse med flerbruksmessige tiltak.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer (kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.2 Næringspolitikken i skogbruket Næringens utøvere

Utøverne i skogbruket må sikres tilfredsstillende kunnskapsnivå og arbeidsmiljø. Videre må forholdene legges til rette for både kvinner og menn. Skogbruket er i dag svært mannsdominert, og det er nødvendig med en omfattende innsats for å sikre reell likestilling. Hovedutfordringene er å øke antall kvinner i næringen og å utvikle næringen slik at flere kvinner finner seg tilrette der. Utvalget ser det som viktig å styrke arbeidet med å redusere ulykker.

Kapittel 8 Mål og virkemidler for andre landbruksnæringer (kapitlene 22, 23, 27 og 28)

8.2 Næringspolitikken i skogbruket Virkemiddelbruken

Utvalget foreslår videreføring av dagens virkemidler.

Flertallet foreslår at dagens ordning med finansiering av investeringer i skogbruket trekkes ut av jordbruksavtalen. Utvalgets flertall mener at støtte til investeringer i skogkultur, skogbruksplaner, veier og andre tiltak bør finansieres gjennom bevilgninger over Landbruksdepartementets budsjett direkte.

Medlemmene Bjella, Haga, Sanness, Sundby, og Vestre ser dette som en konsekvens av den reorganisering av LUF som er foreslått foran. Dersom dette ikke finner sted er det heller ikke grunnlag for å trekke skogbruket ut av jordbruksavtalen.

Disse medlemmene understreker videre betydningen av at helt sentrale deler av LUF-budsjettet vedrørende skogbrukstiltak ivaretas hvis omorganiseringen skjer.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sundan og Sukka mener det er viktig å ha en aktiv samordning av jord- og skogbrukspolitikken. Finansieringen av investeringer i skogbruket, kanalisert over jordbruksavtalen må derfor bestå.

Utvalget mener at virkemidlene og næringsstøtten bør konsentreres sterkere til langsiktig virkesproduksjon og ressursforvaltning. Det er

videre grunn til å vurdere om nivået på investeringsstøtten står i forhold til de resultater som oppnås.

Utvalget foreslår at fordelingen av investeringsvirkemidlene til skogbruket delegeres til fylkene.

Det forutsettes at fordelingen av tilskudd til ulike formål blir foretatt etter drøfting med de lokale næringsorganisasjoner skogbruket.

Den enkelte skogeier må stå fritt i valget av mekaniseringslinjer og avvirkningsmetoder. Dette vil kreve både informasjon og valgmuligheter. Utvalget mener det er behov for å utvikle mer småskalapreget teknologi, som bedre kan tilpasses gårdsskogbrukets og ulike regionale behov. En slik teknologi kan også ha klare fordeler i forhold til naturmiljø og flerbrukshensyn. Offentlig virkemiddelbruk i form av forskningsprioritering og veiledning bør legge forholdene til rette for dette. Samarbeidstiltak bør premieres gjennom de økonomiske virkemidlene.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra anbefaler at det vurderes nærmere om det bør anvendes differensiert investeringsavgift for ulike utstyrtyper med sikte på å motivere til økt bruk av driftsmetoder med lettere utstyr.

Disse medlemmene foreslår videre at det innføres en redusert arbeidsgiveravgift for bl.a skogsarbeid for å dreie over til mer arbeidsintensive driftsmetoder.

Det vil være nødvendig med en gjennomgripende holdningsendring for å gjøre næringen mer tilgjengelig for kvinner. I tillegg til informasjonarbeid er kunnskapsoppbygging, tilrettelegging og nettverksarbeid sentrale virkemidler.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen (kapittel 26)

(Illustrasjon utelatt)

Ut fra målene har utvalget drøftet en samlet strategi for landbrukspolitikken. Det sentrale siktemålet med denne strategien er å gjøre norsk jordbruksproduksjon mer robust. Et viktig element i strategien er en reduksjon av kostnadsnivået i norsk jordbruksproduksjon.

(Illustrasjon utelatt)

Målene som utvalget har formulert foran vil være retningsgivende for utformingen av virkemidlene. I tillegg må det tas hensyn til overveltningseffekter og fordelingsvirkninger i økonomien, bøndenes situasjon og tilpasningsmuligheter samt internasjonale hensyn. Utvalget har lagt sterk vekt på behovet for å forenkle virkemidlene i landbrukspolitikken, og foreslår at antall ordninger reduseres til 1/3 av dagens antall. Flertallet foreslår et virkemiddelsystem slik det er skissert i figuren på denne siden.

Ut fra den usikkerhet som er knyttet til framtidige rammebetingelser har utvalget vært tilbakeholdent med å angi nivåer og tallstørrelser for dimensjoneringen av de ulike virkemidler. Hovedvekten er lagt på å styrke sammenhengene mellom mål og virkemidler, og å angi hvilke retninger utviklingen bør styres i. Usikkerheten om framtidige rammebetingelser har videre gjort at det er lagt stor vekt på å utforme et virkemiddelsystem som er tilstrekkelig fleksibelt og som gir handlingsrom til at ulike utfordringer kan møtes aktivt. Den konkrete nivådiskusjon vil avhenge av hvilken vekt som legges på å nå målene samlet. Virkemidlene og omfanget av produksjonsuavhengige ordninger må tilpasses slik at det sikres lønnsomhet.

For å nå målene må det settes inn virkemidler rettet mot produksjonen, ressursforvaltningen, inntektsfordelingen og inntektsoppbyggingen.

Produksjon og ressursforvaltning dreier seg om hvilke oppgaver landbruket skal utføre, herunder størrelsen på produksjonen og hvilke ressurser man ønsker skal benyttes. Det vil være den enkelte produsent som tar den endelige beslutningen om dette, og påvirkning av produsentenes beslutninger om tilpasning må gjøres ved å endre lønnsomheten i de ulike produksjonene og lønnsomheten ved ulik ressursanvendelse. Som et prinsipp må det derfor være lønnsomt for den enkelte produsent å velge den produksjonsmengden og den ressursinnsatsen som fører til at samfunnsmålene blir oppfylt.

De ulike produsentene vil reagere svært ulikt på signaler knyttet til lønnsomheten. Dette kan stimulere til et mangfold av tilpasninger som i sum ivaretar det aktuelle samfunnsålet. På noen områder er det imidlertid ønskelig å påvirke produsentene til en mer ensartet opptreden, f.eks når det gjelder oppfyllelse av miljøkrav.

På lengre sikt vil den beste mål-/mideffektiviteten oppnås ved at virkemidlene så langt det er mulig rettes direkte mot målet. Et slikt virkemiddelprinsipp gjør det mulig å se hvilke virkemidler som er ment for ulike mål.

Hensynet til inntektsfordeling og inntektsoppbygging er av en annen karakter enn de foregående (produksjon og ressursforvaltning). Når produsentene har fått betaling for produksjon og ressursforvaltning som er i samsvar med målene for disse områdene, vil det være inntektsforskjeller mellom ulike grupper av bruk. Disse forskjellene vil delvis skyldes ulik innsats på de forskjellige brukene og delvis ulike muligheter, eks bruksstørrelse, geografisk plassering eller produksjonstype. Ulikheter som skyldes forskjell i muligheter vil det til en viss grad være ønskelig å utjevne.

Inntektsutjevning bør skje ved hjelp av virkemidler som i minst mulig grad påvirker produsentens beslutninger om produksjon og ressursbruk. Slike virkemidler må imidlertid være utformet slik at det er ulike muligheter som utjevnes, uten at drivkraften til å utnytte stedegne fortrinn faller bort.

Utvalget har valgt å rette virkemidlene mest mulig direkte inn mot produksjonsfaktorene i ressursforvaltningen:

- støtte til bruk av jordbruksarealene
- tiltak for å spre produksjon og ressursbruk geografisk og mellom bruksstørrelser
- endret bruk av produksjonsfaktorer og driftsmåter av hensyn til miljøet

Det vises til kapittel 16 i hovedinnstillingen der det er gitt en oversikt over hovedelementene i det framtidige virkemiddelsystemet.

I forhold til dagens landbrukspolitikk og virkemiddelsystem innebærer omleggingen at de økonomiske virkemidlene gjøres mindre avhengige av produsert mengde og i stedet rettes mer mot bruken av ulike produksjonsfaktorer. Dette gjelder særlig utnyttelsen av arealer. Gjennomføringen av en slik omfordeling forutsetter at prissubsidiene som i dag benyttes for å øke produsentprisene nedbygges.

Utvalget legger vekt på at landbruket står overfor store omstillinger. Omleggingen til et nytt virkemiddelsystem bør være gjennomført i løpet av 1990-tallet. Utvalget mener at i de tilpasninger som er nødvendige i landbrukspolitikken må det tas hensyn til at jordbruket er en næring som må planlegge på lang sikt. Omstillingene må ikke skje så raskt at grunnlaget for økonomisk drift faller bort.

Medlemmene Bjella, Haga og Vestre vil påpeke at forholdet mellom de mengdeuavhengige og mengdeavhengige virkemidlene kan føre til forskjellig tilpasningsmønster på enkeltbruk. Dette blir spesielt framtrædende hvis de mengdeuavhengige tilskuddsordningene overstiger et visst nivå. For bruk med svakt ressursgrunnlag og gode inntektsmuligheter utenom kan dette gjøre det lønnsomt å ekstenivere produksjonen. Særlig gjelder dette distriktjordbruket og små bruk.

På ressurssterke bruk kan det derimot oppnås best lønnsomhet ved å intensivere produksjonen, for å møte reduserte produktpriser og produkttilknyttede tilskott.

Mengdeuavhengige tilskott utover visse nivå vil kunne få svært uheldige følger for utøvernes motivasjon til næringsvirksomhet og kan på sikt gi redusert rekruttering. Kostnadsnivået m.v i Norge gjør at mengdeuavhengige

overføringer nødvendigvis blir liggende på et høyt nivå, noe som kan svekke markedssignalene. Effektene av en slik omlegging av virkemidlene vil først kunne vurderes på lang sikt, noe som tilsier at en eventuell endring bør skje skrittvis.

Medlemmene Hæreid og Øverlier går inn for et jordbrukspolitisk opplegg (jfr. Sammendraget avsnitt 6) som legger mindre press på virkemiddelsystemet. Dette vil gi økt effektivitet i forholdet mellom innsats og resultater og et bedre grunnlag for nødvendige kostnadsreduksjoner. Virkemidlene rettet mot kostnadsreduksjoner finnes særlig i en mer markedsrettet prisdannelse på innsatsfaktorene (særlig kapital) og produkter og en gradvis avvikling av strukturiltakene. Tempoet i gjennomføringen og doseringen av tiltakene vil avgjøre hvor raskt virkningene kan komme. Antakelig vil det bli nødvendig å gå i front med reduksjoner i produktprisene for å få et tilstrekkelig press på strukturrasjonaliseringen. Hvor sterkt en kan gå fram vil avhenge av den aktuelle produksjonstilpasningen i de enkelte produksjoner. Samtidig må det tas hensyn til bosetting og ressursforvaltning gjennom de produksjonsuavhengige tiltak. Forurensningskostnadene må reflekteres i prisene på innsatsfaktorene. Gjennom jordbruksforhandlingene må det avveies hvordan miljøkostnadene totalt sett skal fordeles mellom forbrukerne, skattebetalerne og jordbruket som næring.

Det foreslåtte virkemiddelsystem må antas å gi tilstrekkelig fleksibilitet i forhold til ulike utfordringer i jordbrukspolitikken. Den konkrete tilpasning vil være en del av den løpende jordbrukspolitikken.

Medlemmene Bjella, Hjalmar Berg, Buvik, Haga, Lund og Vestre går imot forslagene om at intensiteten i jordbruksproduksjon generelt skal senkes. Disse medlemmer kan ikke se at tilsvarende er gjennomført for andre deler av næringslivet og mener dette vil sette jordbruksproduksjon i en helt spesielle situasjon.

Utvalgets medlemmer Hæreid og Øverlier viser til sin merknad foran i sammendraget. Tilsvarende gjør medlemmet Peder Berg.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen

(kapittel 26)

Produsentprisene

Produsentprisene bør gjenspeile etterspørselen, uavhengig av på hvilke bruk eller hvor i landet produksjonen foregår. Dette er en forutsetning for å sikre en effektiv ressursbruk i produksjonen. Dette vil kreve at bruken av prissubsidier (grunntilskudd og distriktstilskudd) og fraktsubsider nedbygges. Dette vil stimulere til bedre utnytting av lokale ressurser og redusert intensitet.

Produsentprisene bør fryses på dagens nivå inntil de direkte prissubsidiene er bygget ned. Etter dette bør prisene fastsettes ut fra en vurdering av markedssituasjonen. Dette innebærer at det direkte prissubsidieelementet gjennom jordbruksavtalen reduseres i takt med engrosprisøkningen, for så å falle helt bort for de fleste produksjonene etter en periode. Denne overgangstiden vil være avhengig av prisutviklingen i markedet og dagens prisoppbygning på ulike produkter. På de produktgruppene som har liten andel av prissubsidier (f.eks korn, svinekjøtt, fjørfe) vil en slik omstilling kunne skje direkte eller i løpet av kort tid. På de produktgruppene som har en stor andel av prissubsidier (f.eks melk) vil omstillingene ta vesentlig lengre tid.

En rask og fullstendig avvikling av alle pristilskudd kan innebære fare for at den løpende produksjonen blir ulønnsom på bruk og distrikter der slike er benyttet i stort omfang. Dette gjelder særlig i melke- og storfekjøttproduksjon. I den praktiske gjennomføring må det derfor skje en

avveining for å sikre omstillingstid og grunnlag for lønnsom produksjon. Distriktstilskuddene bør derfor nedbygges "nedenfra". Hvor langt det vil være mulig å gå må vurderes under gjennomføringen.

Etter en nødvendig omstillingstid står en tilbake med en avtalepris administrativt fastsatt som i dag) som i større grad gjenspeiler markedsforholdene for ulike varer. Den viktigst fordelten med en slik omlegging ligger i at dette vil gi en bedre markedstilpasning og ressursbruk.

Medlemmene Bjella, Blakstad, Haga, Sukka og Vestre mener en frysing av produsentprisene vil umuliggjøre en forsvarlig samfunnsmessig, ressursmessig og miljømessig utnyttelse av ressursgrunnlaget i norsk jordbruk. De faglige utfordringene, rekrutteringen og stimulansene til kvalitetsproduksjon vil svekkes. Produsentprisene må reflektere variasjoner i naturgitte kostnader, noe som betinger regionale og strukturelle prisdifferensialer. En frysing av produsentprisene vil undergrave den landbrukspolitiske styringen. Etter disse medlemmers syn må produsentprisene derfor følge generell pris- og kostnadsutvikling, mens øvrige virkemidler nyttes for å gi nødvendig inntektsnivå distrikter og bruksgrupper i mellom.

Omleggingen av prispolitikken generelt må også gjelde korn hvis ikke vridninger i prisforholdene skal oppstå. Flertallet mener det gjennom reduserte kostnader bør kunne skje en reduksjon av prisene på korn og kraftfor. Dette vil indirekte stimulere til en mer effektiv grovforproduksjon og en mer effektiv omsetning av formidler. Prisforholdet mellom korn og kraftfor må sikre rimelig lønnsomhet av å selge eget korn. Tilskott til inn- og utfrakt, lagring, transport, m.v bør utvikles. Evt tillegg i prisene for dette bør skje på ordinær forretningsmessig basis.

Medlemmene Bjella, Blakstad, Haga, Sundby, Sukka og Vestre mener at en reduksjon i korn- og kraftforprisen vil få store konsekvenser for landbruket over hele landet. Det vil gjøre grovforproduksjon dyrere relativt sett, øke kraftforforbruket og gi overskudd av grovforareal. Dette vil i neste omgang kunne gi økt husdyrproduksjon i sentrale strøk. En administrativt fastsatt høy korn- og kraftforpris er nødvendig for å nå målene om matvaresikkerhet, bosetting og miljø.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener styring av kraftforprisen er helt nødvendig for å kunne styre sammensetningen av kjøttproduksjon, intensiteten i og lokaliseringen av husdyrproduksjon og lønnsomheten i grovforproduksjon. Lønnsomheten ved bruk av kraftfor bør svekkes.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen

(kapittel 26)

Arealer og kulturlandskap

Som støtte til arealbruk og miljøhensyn i kulturlandskapet foreslår utvalget at det gis et areal- og kulturlandskapstillegg. Dette tillegget skal sikre beredskapshensyn og at grunnleggende miljø- og ressurs hensyn ivaretas i all jordbruksdrift. Tilleggene differensieres ut fra dyringsmessige forutsetninger og etter arealtype (dyrket, beite, overflatedyrket). Tilleggene bør etter flertallets syn ikke differensieres etter vekster og bruksstørrelse. Dette vil sikre den mest effektive fordeling av planteproduksjon på ulike vekster, etter brukets ressurser, beliggenhet m.v.

Areal- og kulturlandskapstillegget bør også omfatte spesielle tiltak på miljøområdet. Eksempler på dette er etablering av grasproduksjon og skog i særlig erosjonsutsatte områder, redusert høstpløying i erosjonsutsatte områder, miljøtiltak i bynære områder, videreutvikling av kulturlandskap med høy miljøkvalitet mv.

I erosjonsutsatte områder anbefales det at det stilles vilkår om at jordbruksarealet skal ha plantedekke om vinteren for å få utbetalt fullt areal- og kulturlandskapstillegg. Forbud mot jordarbeiding om høsten kan være aktuelt dersom økonomiske virkemidler ikke viser seg å være effektive nok.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener tillegget også bør differensieres etter vekster og etter bruksstørrelse. Dette er nødvendig for at stordriftsfordelene ikke skal forsterkes.

Det bør videre settes øvre arealgrenser for tillegget.

Disse medlemmene mener de landbrukspolitiske målene blir direkte motarbeidet hvis en ikke differensierer etter bruksstørrelse.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen (kapittel 26)

Inntekt og sysselsetting i grovforbaserte husdyrproduksjoner

Et tilskudd pr dyr til grovforbaserte husdyrproduksjoner innføres som en videreføring og videreutvikling av dagens tilskudd pr årsverk i husdyrproduksjonene. Ordningen bør utformes slik at det benyttes samme sats uavhengig av region, bruksstørrelse m.v og bør kun differensieres mellom dyreslag knyttet til produksjonstilpasningen for vedkommende produksjon.

Ordningen skal sikre ønsket arealbruk, bruk av arbeidskraft og inntektsutvikling for husdyrprodusentene. Tilskuddet bør ved siden av markedsprisen bidra til en opprettholdelse av produksjoner basert på bruk av grovfor ut fra de positive sammenhenger som finnes mellom disse produksjonene og realisering av målet om matvaresikkerhet. Tilskuddet foreslås redusert dersom bruket ikke kan dokumentere en tilstrekkelig grovforproduksjon.

I en overgangsfase bør det innføres et lignede tilskudd til kraftforbaserte husdyrproduksjoner, men dette bør avvikles i takt med omleggingen av virkemiddelbruken i disse produksjonene.

Medlemmene Bjella, Blakstad, Haga, Sukka og Vestre mener dagens årsverkstillegg bør videreføres.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby og Sætra er enige i at det bør innføres en slik ordning, men mener denne i tillegg må differensieres etter besetningsstørrelse for å opprettholde en variert bruksstruktur og bidra til oppfylling av målene for landbrukspolitikken.

Medlemmene Avdem, Lundteigen og Sundan mener det også vil være behov for et strukturtillegg i kraftforbaserte husdyrproduksjoner, knyttet til de første enhetene av hvert dyreslag. Dette vil stimulere til mer variert husdyrhold.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen (kapittel 26)

Bruks- og produksjonsstrukturen

Et driftstillegg pr bruk er etter flertallets vurdering nødvendig for å

sikre en rimelig inntektsutvikling og inntektsfordeling. Ordningen bør gis som en inntektsoverføring knyttet til drift, uavhengig av produsert mengde og uavhengig av størrelsen på bruket. Ordningen foreslås rettet mot bruk i distriktene, og vil indirekte fungere som en lokaliseringstøtte. Utvalget er delt i synet på om ordningen bør differensieres etter bosettingsmessige/demografiske forhold eller etter næringsmessige kriterier, jfr mål om spredt bosetting foran.

Medlemmene Bjella, Blakstad, Haga, Sukka og Vestre viser til forslaget om å videreføre dagens årsverkstillegg foran.

Disse medlemmene mener ordningen bør differensieres etter næringsmessige forhold. Disse medlemmene mener støtte til næringsvirksomhet i utsatte områder bør formes som et generelt virkemiddel og finansieres utenom jordbruksavtalen.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby og Sætra mener det bør innføres et driftsvansketillegg i stedet for et driftstillegg. Det enkelte bruk må vurderes etter klima, høyde, avstand til sentra m.v og virkemidlet utformes som et poengsystem ut fra dette.

Tillegget bør bestå av en fast del pr bruk og en del som varierer etter arealgrunnlaget. Dette vil gi et mer målrettet virkemiddel.

Tilskuddet bør gis til alle bruk som ut fra kriteriene har driftsvansker.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen

(kapittel 26)

Tak på overføringer pr bruk

For å hindre urimelig store overføringer til enkeltbruk, bør det settes et tak på overføringene pr bruk. Avgrensningen bør differensieres mellom regioner og på en slik måte at tilskuddene samlet avkortes på det samme produksjonsomfang i ulike deler av landet. Taket bør ut fra forenklingmessige hensyn utformes som et maksimalt beløp pr bruk og ikke med utgangspunkt i et beregnet normert arbeidsforbruk for den enkelte produksjonsenhet.

Medlemmet Blakstad er ikke enig i at det utformes et tak etter den form som er skissert foran.

Utvalgets medlemmer Bjella, Haga, Sukka og Vestre er ikke enig i at det bør innføres en slik avgrensning og mener dette bør utformes gjennom de øvrige tiltakene over jordbruksavtalen.

Utvalgets medlemmer Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan og Sundby er enige i at det bør være et slikt tak men foreslår en annen utforming av dette, knyttet til en øvre arealgrense, et kronetak og et tak for de samlede investeringstilskudd et bruk kan motta over en 20-årsperiode. Det vises til hovedinnstillingen der dette er nærmere beskrevet.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen

(kapittel 26)

Ressursavgift på kunstgjødsel

Flertallet mener avgift på kunstgjødsel bør brukes som et aktivt virkemiddel for å senke intensiteten og avrenningen fra planteproduksjonen i

tråd med målene. En slik avgift vil videre indirekte stimulere til en bedre ivaretagelse av husdyrgjødsel og til gjennomføring av andre tiltak mot forurensning i jordbruket. Størrelsen på avgiften bør bestemmes ut fra hvordan avgiften og redusert prisnivå på korn og husdyrprodukter sammen med andre tiltak bidrar til redusert arealavrenning i forhold til Nordsjøavtalens mål. Flertallet mener FSB-prinsippet må anvendes når det gjelder kompensasjon av avgiftsmidler. Dette betyr at økte kostnader som følge av avgiften behandles som øvrige kostnadsøkninger og at kompensasjon for dette ses i sammenheng med øvrige hensyn ved fastsettelsen av jordbruksavtalens priser og tiltak.

Medlemmene Bjella, Haga og Vestre er ikke enige i forslagene til bruk av miljøavgifter og den foreslåtte avveining i forhold til senkede priser.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra mener innkrevde avgiftsmidler må tilbakeføres næringen i sin helhet og benyttes til miljøforbedrende tiltak (øremerking).

Medlemmene Hæreid og Øverli viser til merknad foran i sammendraget.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.1 Priser og tiltak over jordbruksavtalen

(kapittel 26)

Andre ordninger

For å stimulere rekrutteringen til næringen foreslår flertallet et eget rekrutteringstilskudd til bruk i distrikter som har et vanskelig arbeidsmarked. Dette vil stimulere til overdragelse og omsetning av landbrukseiendom, øke andelen kvinner og styrke de lokaliseringmessige effektene av landbruket. Ordningen bør ses i sammenheng med virkemidler rettet mot bygdeutvikling (jfr beskrivelsen av dette foran).

Det er ulike syn i utvalget på hvilke geografiske og andre kriterier som skal legges til grunn for ordningen.

Utvalget mener velferdsordningene bør videreføres og videreutvikles. Dokumentasjonskravet bør forenkles. Mulighetene for svangerskapspermisjon bør utvides til et år og påbegynnes 4 uker før fødsel. Tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og redusere risikoen for helseskader bør styrkes.

Medlemmene Peder Berg og Hæreid viser til egne merknader i innstillingen.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sundan og Sundby mener den kollektive innbetalingen av medlemsavgift til folketrygden bør avvikles og omdisponeres til ferie og avløsertiltak, samt til å finansiere ekstra pensjonspoeng for kvinner i landbruket som har lavt opptjeningsgrunnlag for folketrygden.

Utvalget mener det bør vurderes å endre dagens spredearealkrav fra et juridisk til et mer generelt økonomisk virkemiddel.

Dette kan gjøres ved at stilles krav om et visst arealgrunnlag som vilkår for å få utbetalt fullt grovfordyrtillegg i husdyrproduksjonene. I kraftforproduksjonene bør dagens regelverk opprettholdes.

Utvikling av økologisk jordbruk og mer miljøvennlige driftsformer vil generelt bli stimulert av en overgang til mer mengdeuavhengige virkemidler og innføring av ressursavgift på kunstgjødsel slik flertallet foreslår. Det foreslås likevel at etableringstilskuddet for omlegging til økologiske driftsmetoder opprettholdes. Ordningen bør imidlertid vurderes løpende etter markedssituasjonen for slike produkter.

Medlemmene Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby, Sukka og Sætra peker på at en rekke bruk har etablert seg under andre forutsetninger om inntektsoppbygging enn dagens. For å spare rentekostnader og lette omstillinga er det derfor nødvendig med ei gjeldssanering for bruk som kommer i vanskeligheter som følge av omlegginga. Dette må gjelda bruk som har fått, eller som etter gjeldende regler ville ha fått, offentlig støtte til bruksutbygging.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.2 De enkelte produksjoner (kapittel 30)

For en rekke av de punktene som er gitt i mandatet er utvalget bedt om å foreta produksjonsvise vurderinger. Dette gjelder i forhold til de ulike målene, markedspolitikken, behovet for overføringer osv.

For hver av hovedproduksjonene (melkeproduksjon, kjøttproduksjon og kornproduksjon) har utvalget gjort vurderinger av framtidige markedsmuligheter, produksjonsomfang og produksjonsfordeling, markedspolitikk, kostnadsutvikling, strukturpolitikk, inntektspolitikk, m.v. For de andre jordbruksproduksjonene er vurderingene mindre detaljerte.

Det vises til beskrivelsen av virkemiddelsystemet foran. Slik virkemiddelsystemet er utformet vil en del størrelser stå særlig sentralt i den praktiske gjennomføringen. Dette gjelder prisutviklingen for og prisforholdet mellom ulike jordbruksprodukter, herunder spesielt korn- og kraftfor. Videre tiltak rettet mot bruken av jordbruksarealet, ressursavgifter, strukturrettede tiltak m.v.

Flertallet har lagt til en grunn en styringsstrategi som tar utgangspunkt i en parallell nedbygging av prissubsidiene på husdyrprodukter og en senking av korn- og kraftforprisen, innenfor rammen av målene for arealbruken og den regionale produksjonsfordelingen. Dette vil gi kostnadsreduksjoner som forplanter seg videre i de ulike husdyrproduksjonene. Areal- og kulturlandskapstillegget, sammen med enkelte andre tiltak, trappes opp for å stimulere til en mer ekstensiv grovforproduksjon og for å sikre miljømessige hensyn i all planteproduksjon.

Medlemmene Bjella, Blakstad, Haga, Sukka og Vestre mener det bør være et mål å dekke det innenlandske behov for melk, melkeprodukter, kjøtt, egg, poteter, forkorn og grove lagringssterke grønnsaker gjennom norsk produksjon. Dette vil kreve at det sikres lønnsomhet i kornproduksjon og en kraftforpris som er høy nok til at areal- og produksjonsfordeling opprettholdes.

Det vises til hovedinnstillingen der dette utdypes nærmere.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby og Sætra mener jordbruket må dekke det innenlandske behovet for råvarer og foredla produkt av melk, kjøtt, egg, poteter og grove lagringssterke grønnsaker. For forkorn, matkorn, frukt, bær m.v er målet å dekke så mye som mulig av behovet. Videre mener disse medlemmene at produksjonen må bygge på lokale, selvfornyende ressurser og at andre produksjonsfaktorer må komme som et tillegg til disse. Det vises til hovedinnstillingen der dette utdypes nærmere.

Medlemmene Botten, Dahle, Hæreid og Øverli mener skjermingsstøtten til kornproduksjon bør reduseres utover flertallets forslag og at det bør skje en viss rekanalisering av husdyrproduksjon til sentrale strøk. Dette vil styrke hensyn til miljø og beredskap på bekostning av distriktene. Disse medlemmene vil understreke den betydning andre virkemidler enn de landbrukspolitiske har også for landbrukets framtid i distriktene.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby og Sætra mener det er viktig at utvalget gir klare svar på hvor mye som skal produseres (produksjonsmengde), og hvordan dette skal produseres (produksjonsmåte) og hvem som skal produsere det (bruksstruktur). De mener dette er nødvendig for å gi næringen klare signal å innrette seg etter. Disse spørsmålene er ikke tilfredsstillende besvart slik flertallets forslag nå foreligger.

9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken
 9.2 De enkelte produksjoner (kapittel 30)
 Melkeproduksjon

Produksjon av melk og storfekjøtt danner grunnlaget for over halvparten av den totale sysselsettingen i norsk jordbruk. Melkeproduksjonen er den enkeltproduksjon som har størst betydning for verdiskapningen, bruken av jordbruksarealet, den regionale fordeling av sysselsettingen m.v. Utviklingen i melkeproduksjonen har derfor stor betydning for mulighetene til å nå målene for landbrukspolitikken.

Utvalget har gjennomført en rekke beregninger av behovet for produksjonsmelk i 1988 og i år 2000. Disse peker mot at dagens forbruk av melk og melkeprodukter kan dekket med en vesentlig lavere melkeproduksjon enn det vi har i dag. De fleste beregninger antyder en overkapasitet i størrelsesorden 150-200 mill liter, etter at nødvendig reguleringskvantum er tatt med. Også innenfor et slikt produksjonsomfang vil det være et overskudd av melkefett.

Dagens produksjonskapasitet ligger på et høyere nivå enn det som framtidig markedsutvikling gir grunnlag for. Det er nødvendig å komme fram til et mer optimalt produksjonsnivå i melkeproduksjonen, og et bedre samsvar mellom produsert mengde og faktisk etterspørsel. Dette vil bidra til å senke de totale kostnadene og sikre en bedre økonomi i produksjonen. Etter nødvendig omstillingstid bør produksjonsomfanget følge den løpende forbruksutviklingen.

Framtidig produksjonsomfang bør ta sikte på å dekke det norske markedet for melk og melkeprodukter. Dette krever et visst reguleringskvantum for å utjevne geografiske og sesongmessige svingninger i produksjon og etterspørsel.

For å bringe melkeproduksjonen ned på et slikt nivå bør det gjennomføres et eget omstillingsprogram, der toprioriteringen, muligheter for førtidspensjonering og strengere etableringskontroll inngår som virkemidler.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan og Sundby går imot forslaget om at det skal gis muligheter for førtidspensjonering, da dette vil stimulere til nedlegging og vanskeliggjøre rekruttering.

Det bør satses på å utvikle alternative anvendelser og markeder for melkefett for å styrke det økonomiske grunnlaget for melkeproduksjon og for å begrense helsemessige skadevirkninger.

Kostnadene med markedsregulering i melkeproduksjon bør synliggjøres bedre enn i dag. Det bør vurderes å avgrense og målrette jordbruksavtalens prisansvar sterkere ved at prisene fastsettes på et tidligere ledd i omsetningskjeden enn i dag.

De store kravene som stilles til arbeidssituasjon m.v gjør at melkeproduksjon også i framtida bør drives som heltidsproduksjon for å sikre velferd, inntekt og rekruttering på lang sikt. Hovedtrekkene i den regionale fordelingen av melkeproduksjon bør videreføres.

Utvalget mener at det ved inntektsfordelingen mellom produksjoner må legges størst vekt på en tilfredsstillende inntektsutvikling i melkeproduksjonen.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan og Sundby mener framtidig produksjonsmål for melkeproduksjon bør settes til 1.700 mill liter. Det bør videre legges vekt på å redusere kraftforbruket i melkeproduksjon og å hindre at produksjonen konsentreres ytterligere til færre bruk.

Korn- og kraftforpolitikken har en grunnleggende betydning som landbrukspolitisk styringsverktøy, både for størrelsen og kostnadsnivået i norsk jordbruksproduksjon, den regionale fordelingen og for den samlede bruken av jordbruksarealet. Kornsektoren har avgjørende betydning for realiseringen av de landbrukspolitiske målene.

Den totale kornproduksjon bør etter utvalgets vurdering ta utgangspunkt i beredskapsmessige, miljø/ressursmessige og distriktpolitiske hensyn. Alle beregninger viser at tilgangen på korn har svært stor betydning for selvforsyningssevnen under en krise. Kornproduksjon er videre den mest kalori- og kostnadseffektive planteproduksjon med dagens dyrkings- og prisforhold. Kornproduksjon bidrar videre til å opprettholde grunnlaget for den regionale fordelingen av husdyrproduksjon.

Pris- og kostnadsnivået i planteproduksjonen ligger vesentlig over andre land.

Sammenlignet med andre land er driftsenhetene i kornproduksjonen små og kapitalkostnadene høye. Dette understreker etter flertallet vurdering behovet for å stimulere til en reduksjon i kostnadsnivået i norsk kornproduksjon. Dette vil i neste omgang stimulere til redusert kostnadsnivå i all planteproduksjon.

Det vises til flertallets forslag om å redusere bruken av prissubsidier på husdyrprodukter foran. Hvis det ikke skal oppstå vridninger i prisforhold må prisutviklingen for korn/kraftfor følge prisutviklingen for husdyrprodukter.

Utvalget understreker styringsaspektet når det gjelder inntektsutviklingen i kornproduksjon, ut fra den avgjørende betydning denne har for arealbruken, kostnadsutvikling og produksjonstilpasning i andre produksjoner.

Det vises ellers til beskrivelsen av korn- og kraftforpolitikken i punkt 7.2 foran. Som det framgår her foreslår utvalget en omlegging av pris- og omsetningssystemene for korn og kraftfor.

Medlemmene Avdem, Lundteigen og Sundan mener kornarealet bør reduseres noe fram til år 2000 samtidig som kraftforforbruket reduseres. Det vises ellers til hovedinnstillingen der dette utdypes nærmere.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.2 De enkelte produksjoner (kapittel 30)

Kjøttproduksjon

Etter en periode med sterk opptrapping, har produksjonen av ulike kjøttslag variert en del de senere år.

Utvalget regner med at det vil skje en viss økning i det samlede kjøttforbruket pr innbygger fram til år 2000. Et redusert kostnadsnivå i kjøttproduksjonen eller sterkere importkonkurransen kan øke forbruket vesentlig sterkere enn det utvalget har gått ut fra.

Utvalget understreker at kjøttmarkedet må betraktes som et marked ut fra de store substitusjonsmulighetene som er mellom ulike kjøttslag.

Endringene i markedet for melk og melkeprodukter vil føre til at det vil kunne oppstå underdekning av storfekjøtt. Denne utviklingen vil åpne muligheter til å utvikle en mer spesialisert kjøttproduksjon, økt markedsrom for lyse kjøttslag eller økt import. Flertallet mener deler av dette ledige markedsrommet bør dekket gjennom en økt spesialisert storfekjøttproduksjon, dels for å kompensere reduksjon i melkeproduksjonen, dels for å utvikle en mer allsidig jordbruksproduksjon i kornområdene.

Utvalget mener markedsprisen må benyttes mer aktivt for å begrense overproduksjon.

For de mørke kjøttproduksjonene (storfe og sau) vil markedsforholdene sette rammer for inntektsutviklingen de nærmeste årene. Det er derfor lite realistisk at disse utvikles til heltidsproduksjoner i større omfang enn i

dag.

For kraftforproduksjonene bør det skje en sterkere markedsorientering, og det bør legges mindre vekt på å sikre en bestemt inntektsfordeling og inntektsutvikling. Utvalgets forslag til omlegging av virkemiddelbruken vil innebære at disse produksjonene i større grad vil bli lokalisert i kornområdene. Dette vil redusere transporten av innsatsvarer og produkter. Dette bør kombineres med en bedre beskyttelse av de lokale markedene i distriktene (f.eks i Nord-Norge).

I en overgangsfase bør det legges til rette for nødvendige omstillinger.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan og Sundby mener et evt økt kjøttforbruk bør beholdes mørke kjøttslag. Kombinert med et redusert kraftforforbruk vil dette gi en bedre utnyttelse av grovforressursene.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.2 De enkelte produksjoner (kapittel 30)

Eggproduksjon

Utvalget mener at eggproduksjon bør markedsrettes sterkere enn i dag og at tiltakene over jordbruksavtalen bør avgrenses til å omfatte priser og markedsordninger. Dette innebærer videre at prismekanismen må kunne benyttes sterkere for å regulere totalproduksjonen og at det ikke settes inn spesielle tiltak for å sikre en bestemt inntektsutvikling, strukturutvikling, regional fordeling m.v.

Kapittel 9 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

9.2 De enkelte produksjoner (kapittel 30)

Grøntsektoren

Lite lagringsdyktige varer og sterkere variasjon i totalproduksjon gjør markedsreguleringen mer vanskelig enn for andre produkter.

Etter utvalgets vurdering bør organiseringen av markedspolitikken i grøntsektoren gjennomgås nærmere med sikte å få en bedre utnyttelse av bransjens samlede kapasitet.

Kapittel 10 Utdanning, forskning og forvaltning (kapittel 29)

(Illustrasjon er utelatt)

Ut fra de prioriteringer utvalget har gjort vil følgende områder kreve forsterket innsats i forhold til i dag:

- utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, miljø- og ressursvern og bedre produktkvalitet
- likestilling mellom menn og kvinner i næringen
- markeds kunnskap, markedsutvikling og markedsføring, nasjonalt og internasjonalt. Dette gjelder både nye og tradisjonelle næringer innen

primærproduksjon og foredling.

- næringsutvikling og næringskombinasjoner
- samordning mellom landbruket og andre sektorer i distriktspolitikken, næringspolitikken, miljø/ressursvern og arealpolitikken
- sysselsetting, livsvilkår og arealbruk i områder som har svakt befolknings- og sysselsettingsgrunnlag
- kostnads- og effektivitetshensyn i produksjon, foredling og omsetning

Utvalget peker på flere nye utfordringer i forskning og utdanning og at dette må gis prioritet dersom en skal nå de oppsatte målene for landbrukspolitikken.

Utvalget framhever at forslagene til mål og virkemidler skaper forenklinger i landbrukspolitikken, men også nye utfordringer. Det kreves også mer kunnskap om forholdet mellom virkemidler, mål og ulike krav til ressursinnsats. Produksjonsveiledning til utøverne bør legges til private ordninger eventuelt i kombinasjon med offentlig veiledning som er selvfinansiert.

Økt samordning og samarbeid med andre forvaltningssektorer gjør at den ytre landbruksetat bør knyttes til den kommunale forvaltning.

Fylkesnivået bør forbli statlig og knyttes nærmere til fylkesmannen.

Medlemmene H. Berg, Buvik, Dahle, Sanness og Sundby påpeker i en særmerknad at den lokale landbruksetat bør forbli statlig.

Medlemmene Alstadheim, Bjella, Lund, Vestre, Sukka og Øverlier går i en særmerknad inn for at fylkeslandbrukskontoret knyttes til fylkeskommunen.

Medlemmene Blakstad, Haga, Hæreid og Sukka vil avvente oppfølgingen av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen på dette området (fylkesnivået).

Kapittel 11 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 31)

Utvalget har ikke sett det som mulig å beregne tallmessig mulige økonomiske konsekvenser av de forslag som framlegges. Dette skyldes mange metodiske problemer, et mandat som omfatter mange "ikke økonomiske" faktorer og at det er betydelig uenighet i utvalget når det gjelder størrelser som framtidig verdiskapning i næringen, framtidig overføringsnivå osv. Utvalget har derfor lagt hovedvekten på å utforme et virkemiddelsystem som kan fungere ved ulike ambisjonsnivå for landbrukspolitikken.

Flertallet har lagt vekt på å utforme virkemidler og mål slik at det skal bli mulig å føre en mer effektiv landbrukspolitikk, som kan gi reduserte kostnader. Kostnadsreduksjonene vil særlig være knyttet til:

- fortsatt produktivitetsvekst
- strukturendringer
- en sterkere bruk av prismetanismen for å hindre overproduksjon
- reduserte produktpriser
- reduksjon og avvikling av investeringsvirkemidlene
- en sterkere målretting av distriktspolitiske virkemidler
- en vesentlig forenkling av virkemiddelsystemet

Utvalget understreker at det foreslåtte virkemiddelsystem bør gi muligheter for vesentlige kostnadsreduksjoner. Tempoet og nivået på dette vil bl.a avhenge av framtidige jordbruksforhandlinger, Stortingets behandling av disse og internasjonale forhold.

Når det gjelder administrative konsekvenser mener utvalgets flertall at:

- den lokale landbruksetaten bør tilbakeføres til kommunene
- landbruksetaten på fylkesnivå bør forbli statlig og knyttes nærmere til fylkesmannen

Videre foreslår utvalget at Statens landbruksbank omorganiseres og at

det vurderes en samordning med de øvrige statsbankene. Landbrukets utbyggingsfond (LUF) bør gjennomgås organisatorisk.

Medlemmene Avdem, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby og Sætra peker i en merknad på kostnadsreduksjoner ved:

- å unngå overproduksjon
 - redusert bruk av innkjøpte driftsmidler
 - å stoppe kostnadene ved bruksnedlegging
 - maskinsamarbeid.
-