

Dokumenttype	NOU 1988:23	Dokumentdato	1988-05-05
Tittel	Om utjamningen av inntektene i jordbruket.		
Utvalgsleder	Bjerkholt, Olav		
Utgiver	Landbruksdepartementet		
Oppnevnt	1987-01-09	Sider	242
Kapittel	1 Sammendrag KAP. 2 PREMISSER FOR UTVALGETS ARBEID		

Utvalget ble nedsatt 9.1.1987. Det ble oppnevnt 9 medlemmer.

I kapittel 2 drøftes mandatet og premissgrunnlaget forøvrig for utvalgets arbeid.

Utgangspunktet for utvalgets arbeide er at Regjeringen legger vekt på inntektsutjamningen i jordbruket. Ifølge mandatet er målet en minsteinntekt på 85 pst. i forhold til gjennomsnittet. Utvalget oppfatter mandatet (samt øvrige utsagn i stortingsdokumenter m.v.) slik at målet om en minsteinntekt på 85 pst. av gjennomsnittet skal gjelde jordbruksinntektene pr. årsverk slik disse framkommer i modellbrukene. Priser og tiltak skal fastsettes slik at ingen modellbruk skal ha en inntekt pr. årsverk som er lavere enn 85 pst. av den sammenveide inntekten, eventuelt etter at levekårsfaktorene er fordelt på de ulike bruk. En slik målsetting innebærer ikke noen garanti for å oppnå en slik inntekt, men gir produsentene en mulighet til å oppnå slike inntekter dersom de oppfyller effektivitetsnormene i modellbrukssystemet.

Utvalgets oppgave kan deles i tre:

1. Utvalgets ene hovedoppgave vil være å utrede nærmere om målet om en minsteinntektsmulighet på 85 pst. av gjennomsnittet lar seg gjennomføre økonomisk og landbrukspolitisk. Herunder må spørsmålet om inntekter utenom bruket vurderes, samt hvor overføringskostbare ulike produksjoner er, analyseres. Videre må målsettingen om minsteinntekt vurderes i forhold til Bygdeutvalgets tilrådinger om distrikts- og strukturprofilen i jordbruket og de øvrige landbrukspolitiske målsettinger.

Utvalget har tatt som utgangspunkt at en ytterligere inntektsutjamning innenfor jordbruket må skje innenfor eksisterende inntektsnivå i jordbruket og uten at andelen av jordbrukets inntekter som kommer fra statsbudsjettet, øker. Dette innebærer at forslag om nye inntektsutjammende tiltak må balanseres mot forslag om minst like store reduksjoner i eksisterende overføringsordninger. I henhold til mandatet skal utvalget videre analysere hvor overføringskostbare ulike produksjoner er vurdert innbyrdes og utfra forskjellige driftsopplegg. Et siktemål med en slik analyse er å vurdere i hvilken grad store overføringer til enkelte produksjoner kan sette grenser for en videre utjamning for disse produksjonene og om inntektsutjamningen kan nås gjennom et lavere overføringsnivå enn idag.

I følge mandatet skal utvalget legge eksisterende landbrukspolitiske mål til grunn for arbeidet, herunder dagens inntekts- og levekårs målsetting. Utvalget skal vurdere forholdet til inntekter utenom landbruket både med hensyn til inntektsmålsettingen generelt, og med hensyn til inntektsutjamningen i næringen.

2. Den andre hovedoppgaven for utvalget er å vurdere om det er mulig å utvikle et system for måling og gjennomføring av inntektsutjamning innad i næringen uten at et slikt system fører til utilsiktede negative virkninger på ressursbruken i landbruket. Herunder skal utvalget vurdere hvordan levekårsfaktorene fordeler seg innad i næringen. Utvalget skal her legge til grunn et alternativ basert på en mer grovmasket metode for vurdering av inntektsspredningen, samt vurdere praktiske løsninger innenfor den angitte ramme.

Det framgår klart av mandatet at utvalget skal legge til grunn i sitt arbeide at beregning av inntektsnivå og levekår i landbruket skal være knyttet til det effektivitetsnivå som inntektsmålsettingen bygger på. Det er ikke aktuelt å legge til grunn det faktiske inntektsnivå i næringen. Mandatet gir ingen klar anvisning av hvordan inntektsfordelingen skal

beregnes og måles.

3. Utvalgets tredje hovedoppgave vil være å drøfte konkrete tiltak som kan påvirke inntektsfordelingen i jordbruket. Spesielt har utvalget fått i oppdrag å vurdere hvordan produksjonstillegg kan avgrenses ut fra inntekter utenom bruket.

Utvalget har som grunnlag for sine vurderinger forsøkt å gi et best mulig bilde av inntektsfordelingen slik denne framkommer i tilgjengelig datamateriale, jfr. kap. 4. I kap. 5 har en vurdert økonomiske og landbrukspolitiske sider ved en målsetting om minsteinntekt i jordbruket, og prinsipielle sider ved å trekke inn inntekter utenom bruket i vurderingen av inntektsfordelingen i jordbruket. I kap. 6 har en vurdert nærmere prinsipielle sider ved å trekke inn inntekter utenom bruket i vurderingen av inntektsnivået i jordbruket. Målemetoder m.v. er behandlet i kap. 7. Utvalgets vurderinger og konklusjoner m.h.t. målsettinger og målemetoder for inntektsnivå og inntektsutjamning framgår av kap. 8, mens ulike inntektsutjavnende tiltak er drøftet i kap. 9.

Etter at utvalget påbegynte sitt arbeide er det nedsatt et utvalg for å utrede hele landbrukspolitikken (Alstadheimutvalget). Mandatet for Alstadheimutvalget omfatter også en vesentlig del av de spørsmål som Inntektsutjavningsutvalget har fått i oppdrag å utrede.

Inntektsutjavningsutvalget har ikke innenfor de tidsrammer en har hatt til disposisjon, vurdert inngående de miljømessige konsekvenser som utvalgets forslag eventuelt kan medføre. En vil imidlertid peke på at miljøspørsmål i landbrukspolitisk sammenheng er et sentralt punkt i Alstadheimutvalgets mandat. Utover dette har ikke nedsetting av Alstadheimutvalget influert vesentlig på Inntektsutjavningsutvalgets arbeid.

Utvalget skal i følge mandatet vurdere Bygdeutvalgets tilrådinger når det gjelder distrikts- og strukturutviklingen i de landbrukspolitiske virkemidlene, jfr. NOU 1984:21. Bygdeutvalget la ned et omfattende arbeid i vurderingen av jordbrukets plass og rolle i distriktspolitikken som vil danne et viktig grunnlag for utvalgets arbeid.

St.meld. nr. 4 (1987-88) "Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken" er lagt fram mens utvalget har arbeidet. Dette er en stortingsmelding av langtidsprogramkarakter, og behandler blant annet de økonomiske utsiktene framover, hvordan produksjonsgrunnlaget kan styrkes og distriktspolitikken effektiviseres. Meldingen trekker opp visse retningslinjer som representerer en oppfølging av Bygdeutvalgets utredning, og utvalget har betraktet meldingen som et relevant premissdokument.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 3 HOVEDTREKK VED UTVIKLINGEN I JORDBRUKET

Kapittel 3 gir en oversikt over en del hovedtrekk i utviklingen i jord- og skogbruk i perioden 1976-86. Hovedvekten er lagt på utviklingen i overføringer til jordbruket.

Overføringene til jordbruket målt i løpende priser har økt i hele perioden fra 1973 til 1987. Stigningen var sterkest like etter opptrappingsvedtaket i 1975. Utviklingen målt i faste priser har imidlertid vært en annen. Budsjettoverføringene økte meget sterkt i siste halvdel av 70-tallet. Økningen flatet ut rundt 1980 og fra 1982 og fram til 1987 har realverdien av overføringene til jordbruket blitt redusert. Overføringsnivået til jordbruket i 1987 var lavere enn tilsvarende for 1977. Målt pr. årsverk viser imidlertid beregningene et økende overføringsnivå i perioden 1973 til 1987. Økningen var sterkest på 70-tallet. Etter 1982 har overføringsnivået stabilisert seg på rundt 90.000 kroner pr. årsverk målt i faste 1987-priser. Andelen overføringene til jordbruket utgjør i forhold til bruttonasjonalproduktet, ble fordoblet i perioden 1973 til 1977 fra 1,1 til 2,2 prosent. Etter 1982 har overføringene utgjort 1,7-1,8 prosent av

bruttonasjonalproduktet. Overføringene til jordbruket over statsbudsjettet er i første rekke knyttet til pristilskudd, sosiale tiltak, virkemidler differensiert etter bruksstørrelse og virkemidler differensiert etter regioner. For 1987 utgjør disse omlag 90 pst. av de samlede netto-overføringer til jordbruket. Prinsipielt sett vil alle tiltak over jordbruksavtalen ha betydning for inntektsfordelingen i jordbruket. Med inntektsutjamnende tiltak menes imidlertid virkemidler som har som hovedformål å påvirke fordelingen av inntektene innenfor næringen. Dette gjelder i første rekke for virkemidlene differensiert etter bruksstørrelse eller region. I noen grad vil også sosiale tiltak og investeringsvirkemidler ha som formål å bedre inntektsutjamningen.

Andelen inntektsutjamnende tiltak på jordbruksavtalen økte fra ca. 39 pst. i 1973 til ca. 51 pst. i 1987. Økningen var særlig stor fra 1973 til 1975. I de siste årene har økningen vært relativt beskjeden.

I tillegg til budsjettstøtte er norsk landbruk beskyttet med importordninger. En skjermingsstøtte oppstår ved at importreguleringen av matvarer gir muligheter for å holde et høyere innenlandsk prisnivå på jordbruksprodukter enn prisnivået på disse produktene på verdensmarkedet. Skjermingsstøtten innebærer en overføring fra konsumentene til jordbruksprodusentene og påvirker også inntektsfordelingen. Utvalget har ikke vurdert skjermingsstøtten og dens virkning på inntektsfordelingen i næringen.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 4 INNTEKTSFORDELINGEN I JORDBRUKET

Utvalget har sett på tre ulike materialer for å vurdere inntektsfordelingen i jordbruket:

- driftsgranskingene
- skattestatistikk kombinert med opplysninger fra folketellingen og et tilskuddregister
- modellbruksberegninger.

De ulike materialene har alle sine svakheter, og de beregninger som framkommer må tolkes med forsiktighet. Samlet sett antar likevel utvalget at de tre materialene tilsammen gir verdifull informasjon om inntektsfordelingen i jordbruket.

Antall bruk i driftsgranskingene er lite (ca. 1000 bruk), og utvalget er ikke representativt i statistisk forstand. Arbeidsinnsatsen er klart større enn det som i gjennomsnitt er tilfelle på norske bruk. På grunn av det begrensede omfanget er driftsgranskingene lite egnet til å analysere inntektsfordelingen f.eks. innenfor enkelte produksjoner og egner seg heller ikke til å analysere inntektsfordelingen mellom ulike bruksstørrelser målt ved årsverksinnsatsen, da denne ikke varierer så mye mellom de bruk som er med. Imidlertid kan driftsgranskingene gi et rimelig bra bilde av inntektsfordelingen etter de regioner som brukes i materialet, etter bruksstørrelse målt ved areal og etter de hovedproduksjoner som er representert. Driftsgranskingene kan gi et bilde av utviklingen over tid både når det gjelder jordbruksinntekt pr. årsverk og for de samlede inntekter inkludert inntekter utenom bruket.

Materialet fra skattestatistikken består av et stort representativt utvalg (ca. 30.000 bruk). En svakhet ved materialet er at det er noe gammelt. Videre er det en svakhet ved selve inntektsbegrepet, nemlig pensjonsgivende næringsinntekt (jordbruksinntekt) som blant annet påvirkes av rentefradrag som gjelder privat forbruk og fondsavsetninger. Når det gjelder jordbruksinntekten er det også en svakhet at det ikke er den rene jordbruksinntekt som er registrert, men inntekt fra primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske. Særlig på mindre bruk kan inntekter fra skogbruk og fiske slå forholdsvist sterkt ut. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende ved beregning av årsverksinntekten i jordbruket, som i disse tilfellene vil bli

for stor. På den annen side vil jordbruksinntekten pr. årsverk kunne bli for liten på de største brukene som har leid hjelp. Det har sammenheng med at årsverksinnsatsen er beregnet ut fra effektivitetsnormene i modellbrukssystemet på grunnlag av opplysninger om areal, dyretall m.m. på det enkelte bruk samtidig som leid hjelp ikke er registrert. Disse forholdene gjør at en må være varsom med tolkning av tall for jordbruksinntekt pr. årsverk i skattematerialet, og at disse tallene ikke er sammenlignbare med årsverksinntekten i driftsgranskingene og modellbruksmaterialet.

Materialet fra skattestatistikken gir et godt bilde av inntektene utenom bruket, særlig i den grad disse inntektene er lønnsinntekter. Likeledes gir materialet et godt bilde av fordelingen av de samlede inntekter pr. år. Utvalget har bare hatt tilgang til data for 1983.

Modellbruksmaterialet er først og fremst utarbeidet med tanke på å beregne gjennomsnittlig vederlag til arbeid i jordbruket under forutsetninger om visse krav til effektivitet m.m. Antall modellbruk er såpass begrenset at materialet ikke kan gi noe tilfredsstillende bilde av hvordan inntekten fordeler seg på ulike regioner, bruksstørrelser og produksjoner. Modellbrukene gir et rimelig godt bilde over utviklingen i inntektsfordelingen i jordbruket.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 4 INNTEKTSFORDELINGEN I JORDBRUKET

Inntektsvariasjoner mellom ulike regioner.

Av driftsgranskingene framgår det at flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag samt Jæren har de høyeste jordbruksinntektene pr. årsverk. Flatbygdene på Østlandet og Jæren har gjennom hele perioden 1975-86 hatt inntekter godt over gjennomsnittet, mens flatbygdene i Trøndelag har økt sine relative inntekter betydelig gjennom perioden.

Andre bygder på Østlandet har for en stor del hatt de laveste jordbruksinntektene pr. årsverk i perioden 1975-86. På Vestlandet har også årsverksinntekten i jordbruket vært moderat. Andre bygder i Agder og Rogaland har hatt fallende relative inntekter gjennom perioden fra inntekter over gjennomsnittet i 1975 til inntekter som ligger godt under gjennomsnittet i senere år. Nord-Norge har i perioden hatt noe varierende jordbruksinntekter pr. årsverk, men har ikke ligget lavest. I 1986 var årsverksinntektene i Nord-Norge nær gjennomsnittet.

Fra 1975 til 1978 skjedde det en utjamning av jordbruksinntektene pr. årsverk mellom de ulike regionene i henhold til driftsgranskingene, men etter den tid har det ikke skjedd noen ytterligere utjamning, snarere har inntektsforskjellene økt noe igjen.

Inntektene utenom bruket var jevnere og annerledes fordelt enn jordbruksinntektene. Særlig var lønnsinntekten pr. årsverk utenom bruket jevnt fordelt. Inntektene utenom bruket bidro til at også samlet nettoinntekt pr. år var adskillig jevnere fordelt enn jordbruksinntekten. I 1986 utgjorde samlet inntekt pr. år ca. 116 pst. av gjennomsnittet på Jæren, mens Nord-Norge hadde de laveste inntektene med ca. 88 pst. av gjennomsnittet. Det var med andre ord ingen regioner som hadde samlede inntekter under 85 pst. av gjennomsnittet i 1986. Fordelingen var jevnere i 1986 enn i de foregående år.

Materialet fra skattestatistikken viser at brukene i Rogaland, Trøndelag og på Østlandet hadde de høyeste jordbruksinntektene i 1983, mens Sør- og Vestland fylkene gjennomgående hadde de laveste inntektene. Beregninger av jordbruksinntektene pr. årsverk viser at østlandsfylkene lå klart på topp med inntekter opp til ca. 140 pst. av gjennomsnittet, mens vestland fylkene gjennomgående hadde lave inntekter pr. årsverk, ca. 80-85 pst. av gjennomsnittet. Heller ikke i dette materialet kom Nord-Norge spesielt dårlig ut. I Finnmark og Troms lå jordbruksinntektene på gjennomsnittet,

mens brukene i Nordland lå noe under gjennomsnittet. Det vises til tidligere reservasjoner mot beregning av slike årsverkstall.

Fordelingen av inntektene utenom bruket var annerledes og jevnere fordelt enn jordbruksinntektene. Samlet inntekt pr. år hadde også en jevnere fordeling enn jordbruksinntekten. Brukene i Rogaland hadde gjennomgående den høyeste samlede husholdningsinntekten pr. år med ca. 123 pst. av gjennomsnittet, mens brukene i Hordaland lå lavest med inntekter på ca. 85 pst. av gjennomsnittet. M.a.o. hadde ingen fylker gjennomgående samlede inntekter som lå under 85 pst. av gjennomsnittet.

I motsetning til hva som var tilfelle i driftsgrankingene, viser modellbruksberegningene en betydelig utjamning av jordbruksinntektene pr. årsverk i perioden 1983-86. De høyeste inntektene hadde gjennomgående modellbrukene for Østlandet (flatbygdene), mens modellbrukene for de andre landsdelene gjennomgående hadde inntekter noe under gjennomsnittet. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike typer modellbruk innenfor de ulike regioner.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 4 INNTEKTSFORDELINGEN I JORDBRUKET

Inntektsvariasjoner etter bruksstørrelse.

Driftsgrankingene viser en klar samvariasjon mellom inntekt og bruksstørrelse målt ved areal. Fordelingen av jordbruksinntektene pr. årsverk mellom ulike bruksstørrelser holdt seg omtrent uendret i perioden 1975-81. Fram til 1983 økte inntektsforskjellene noe, mens de ble betydelig mindre i 1986. Variasjonene i jordbruksinntektene var større enn variasjonene i de samlede inntektene fram til 1983, mens spredningen var omtrent den samme i 1986. I 1986 hadde de minste brukene jordbruksinntekter som lå omtrent på 85 pst. av gjennomsnittet, mens de største brukene hadde inntekter rundt 130 pst. av gjennomsnittet.

Materialet fra skattestatistikken viser at jordbruksinntekten pr. år er klart stigenede med bruksstørrelsen målt etter areal og arbeidsforbruk. Når det gjelder inntektene utenom bruket, er disse gjennomgående fallende med bruksstørrelsen. Det er brukene med et arbeidsforbruk under 1 årsverk eller areal under 100 dekar som har inntekter utenom bruket som ligger over gjennomsnittet. På disse brukene kan inntektene utenom bruket utgjøre vel 85 pst. av brukets samlede inntekter.

Det er vanskelig å slutte noe spesielt om hvordan inntektene varierer med bruksstørrelsen i modellbruksmaterialet.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 4 INNTEKTSFORDELINGEN I JORDBRUKET

Inntektsvariasjoner mellom ulike bruksstørrelser

I driftsgrankingsmaterialet skjedde det ikke noen utjamning av inntektene mellom ulike produksjoner fram mot 1983. Etter den tid har korninntektene falt vesentlig samtidig som saueproduksjonen har hatt en relativ stigning. I 1986 hadde sauebrukene fortsatt de laveste jordbruksinntektene pr. årsverk. Inntektene utgjorde i underkant av 60 pst. av gjennomsnittet. Brukene med kombinert korn- og svinproduksjon hadde de høyeste jordbruksinntektene, nærmere 190 pst. av gjennomsnittet. Det var

m.a.o. store inntektsforskjeller mellom de ulike produksjoner. Inntektene utenom bruket bidro imidlertid til at de samlede inntekter på bruket var betydelig jevnere fordelt. Blant annet hadde brukene med sau de høyeste inntektene pr. år utenom bruket. Brukene med korn hadde også høye inntekter utenom bruket.

De samlede inntekter pr. år var lavest på brukene med geitemelkproduksjon (ca. 87 pst. av gjennomsnittet), mens brukene med korn og svin hadde de høyeste inntektene (ca. 136 pst. av gjennomsnittet). Det var altså ingen produksjoner som hadde samlede inntekter som gjennomgående lå under 85 pst. av gjennomsnittet.

Materialet fra skattestatistikken indikerer at husdyrproduksjonene med kyr og gris har de høyeste jordbruksinntektene pr. år, særlig fordi arbeidsforbruket er vesentlig større på disse brukene. Jordbruksinntektene pr. årsverk er gjennomgående høyest på brukene med korn og kombinasjon av produksjoner der korn inngår. Bruk med sau og geit har gjennomgående lave jordbruksinntekter pr. årsverk. Inntekten i ulike produksjoner varierer mellom ca. 75 og 180 pst. av gjennomsnittet.

Inntektene utenom bruket pr. år varierer mellom vel 60 og 130 pst. av gjennomsnittet. Bruk med sau, storfe og korn har gjennomgående høye inntekter utenom bruket, mens brukene med kyr og geit har lave inntekter utenom bruket.

Inntektene utenom bruket bidrar til at variasjonen i de samlede inntektene pr. år er relativt moderat, fra ca. 90 til 120 pst. av gjennomsnittet. Kombinasjonen korn+gris ligger høyest mens brukene med potet og geit ligger lavest.

Inntektsfordelingen etter modellbruksmaterialet viser generelt en betydelig utjamning i perioden 1983-87. Materialet viser videre at de fleste modeller med melkeproduksjon har lavere inntekt enn gjennomsnittet. Det samme gjelder modellbruk med sau og geit. Modeller med svineproduksjon, høner og korn har gjennomgående inntekter over gjennomsnittet.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 4 INNTEKTSFORDELINGEN I JORDBRUKET

Omfanget av inntekter utenom bruket m.m.

55 prosent av jordbrukshusholdningene har inntekter utenom bruket som er større enn jordbruksinntektene. Nesten en tredjedel av husholdningene har jordbruksinntekter som utgjør mindre enn 10 prosent av de samlede inntektene på bruket. For en fjerdedel av jordbrukshusholdningene utgjør jordbruksinntektene 90 prosent eller mer.

Oversikt over omfang av inntekter utenom bruket som opptjenes av andre husholdningsmedlemmer enn brukeren, viser at disse inntektene er meget jamnt fordelt på de ulike brukstyper. Dette innebærer at ulikheter i fordelingen av samlet husholdningsinntekt på forskjellige brukstyper i stor grad kan forklares med utgangspunkt i variasjonen i jordbruksinntektene og brukerens inntekter utenom bruket.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 4 INNTEKTSFORDELINGEN I JORDBRUKET

Inntektsvariasjoner etter andre kjennetegn

I henhold til skattestatistikken er husholdningens inntekter på bruk med

kvinnelige brukere gjennomgående lavere enn på de bruk der en mann er registrert som bruker. Det gjelder generelt for alle typer inntekter. Forskjellen blir enda klarere hvis vi bare ser på brukernes inntekter. De kvinnelige brukerne har en jordbruksinntekt pr. år som utgjør i overkant av 40 pst. av gjennomsnittet, jordbruksinntekt pr. årsverk som utgjør vel 85 pst. av gjennomsnittet, og samlet inntekt pr. år som utgjør vel 45 pst. av gjennomsnittet. Materialet viser videre at kvinnelige brukere i større utstrekning driver "avviklingsbruk" enn mannlige brukere.

Inntektsfordelingen etter brukerens ekteskapelige status viser at det var husholdninger der brukeren var gift som hadde de høyeste inntektene, mens husholdningene der brukeren var registrert som enke/enkemann gjennomgående hadde de laveste inntektene. Inntektsvariasjonene må antas bl.a. å ha sammenheng med at husholdningene der brukeren er gift, i større grad enn hva som er tilfelle for de øvrige husholdningstyper, er to-inntektshusholdninger.

Husholdningens jordbruksinntekt pr. årsverk er klart stigende med økende alder, med unntak for brukere over 70 år. Det var ingen klar sammenheng mellom de samlede inntekter pr. år og brukerens alder.

Husholdningens jordbruksinntekt er gjennomgående fallende med økende utdanningsnivå for brukeren. Samlet inntekt er imidlertid større jo høyere utdanning brukeren har.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 4 INNTEKTSFORDELINGEN I JORDBRUKET

Oppsummering

Jordbruksinntektene pr. årsverk slik de framkommer i modellbruksmaterialet er blitt betydelig utjamnet i de senere år, særlig etter 1983. Jordbruksinntektene slik de framkommer i driftsgranskingene har imidlertid ikke blitt vesentlig utjamnet.

Det er fortsatt betydelige inntektsforskjeller i jordbruket. I modellbruksmaterialet hadde 5 modeller jordbruksinntekter pr. årsverk under 85 pst. av gjennomsnittet i 1987. Disse sto for ca. 25 pst. av årsverksinnsatsen i jordbruket.

Jordbruksinntektene er gjennomgående høyest i sentrale strøk, dvs. flatbygdene på Østlandet, Jæren og flatbygdene i Trøndelag.

Driftsgranskingene viser en klart stigende jordbruksinntekt pr. årsverk med økende bruksstørrelse (målt ved areal). Skattestatistikken gir usikre tall for årsverksinntekten, men også her er det delvis samvariasjon mellom inntekt og bruksstørrelse målt ved areal.

Når det gjelder produksjoner, er det bruk med korn, og særlig korn kombinert med svin, som har de høyeste jordbruksinntektene pr. årsverk. De laveste jordbruksinntektene finner vi gjennomgående i de mindre sentrale områder på Østlandet, Sørlandet og Vestlandet, på de mindre brukene og på bruk med sau og geit. Brukene i Nord-Norge har tildels jordbruksinntekter pr. årsverk som ligger opp mot gjennomsnittet.

For de områder og produksjoner som har lavest inntekter, ligger jordbruksinntektene pr. årsverk gjennomgående godt under 85 pst. av gjennomsnittet, mens dette ikke synes å være tilfelle i samme grad når vi fordeler brukene etter bruksstørrelse.

Inntekter utenom bruket utgjør i gjennomsnitt nærmere 65 pst. av husholdningenes samlede inntekter. Innenfor enkelte brukstyper kan andelen komme opp i 85 pst. eller mer. Det er imidlertid stor forskjell mellom ulike produksjoner. Høyest inntekt utenom bruket har brukere som driver med sau, storfekjøtt eller korn. Melkeprodusenter har minst inntekter fra andre kilder enn bruket.

Inntektene utenom bruket fordeler seg annerledes på de ulike brukstyper enn jordbruksinntektene, og bidrar til at fordelingen av samlet inntekt gjennomgående er jevnere enn fordelingen av jordbruksinntekten. Det gjør

seg f.eks. gjeldende når vi ser på ulike produksjoner, der brukene med sau, som har de laveste jordbruksinntektene, har de høyeste inntektene utenom bruket. Det er likevel slik at det stort sett er de samme brukstyper som har inntekter h.h.v. over og under gjennomsnittet enten man ser på jordbruksinntekt eller samlet inntekt. De samlede inntektene fordeler seg imidlertid slik at det i liten grad er regioner, brukssørrelser eller produksjoner som kommer under 85 pst. av gjennomsnittet.

Omfanget av inntekter utenom bruket for andre husholdningsmedlemmer enn brukeren er meget jevnt fordelt, slik at fordelingen av samlet husholdningsinntekt for en stor del kan forklares med utgangspunkt i variasjoner i jordbruksinntektene og brukerens inntekter utenom bruket.

Når det gjelder fordeling av inntekt etter brukerens kjønn, ekteskapelige status, alder og utdanning, indikerer materialet at jordbruksinntekten pr. årsverk er lavest på de bruk der brukeren er kvinne, enslig eller ung. Høyere utdanning synes ikke å virke i retning av en høy jordbruksinntekt pr. årsverk, snarere tvert i mot. Derimot viser samlet inntekt en stigende tendens med økende utdanningsnivå. Også brukene med unge brukere kommer relativt bedre ut når en ser på samlet inntekt enn når en ser på jordbruksinntekt pr. årsverk.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 5 MÅL OM MINSTEINNTEKT I JORDBRUKET - ØKONOMISK OG LANDBRUKSPOLITISK VURDERING

En hovedoppgave for utvalget har vært å utrede om Regjeringens målsetting om en minsteinntekt i jordbruket på 85 pst. av gjennomsnittet lar seg gjennomføre økonomisk og landbrukspolitisk. Utvalget oppfatter Regjeringens målsetting som et mål om å sørge for en minsteinntektsmulighet pr. årsverk for alle produsenter i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet. I kapittel 5 foretas det en vurdering av de økonomiske konsekvensene av en bedre fordeling av inntektene i jordbruket samt en drøfting av om det er ulike forhold knyttet til overføringer og overføringsnivå som setter begrensninger for utjamningen av inntektene i næringen. Videre drøftes konfliktene mellom målsettingen om en minsteinntekt i jordbruket og øvrige landbrukspolitiske målsettinger. I denne sammenheng vurderes også Bygdeutvalgets tilrådinger når det gjelder distrikts- og strukturprofilen i de landbrukspolitiske virkemidlene. Det analyseres også hvor overføringskostbare ulike produksjoner er vurdert innbyrdes og ut fra forskjellige driftsopplegg. Fire alternative formuleringer av inntektsfordelingsmålsettingen er drøftet av utvalget.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 5 MÅL OM MINSTEINNTEKT I JORDBRUKET - ØKONOMISK OG LANDBRUKSPOLITISK VURDERING Konflikter mellom landbrukspolitiske målsettinger

En sterkere utjamning av inntektene i jordbruket vil sette store krav til utformingen av virkemiddelsystemet. Antallet virkemidler er i utgangspunktet svært stort samtidig som det er innført kompliserte og uoversiktlige avgrensingsordninger. Den enkelte ordnings formål er tildels lite klarlagt. For en stor del søkes flere mål påvirket med dette samme

virkemiddel, og omvendt er det mange virkemidler som påvirker det enkelte mål. Dette kompliserer evalueringen av landbrukspolitikken, samtidig som arbeidet med endringer blir vanskeliggjort. Ved en sterkere utjamning av inntektene i jordbruket vil det dermed kunne være vanskelig å imøtekomme et behov for forenkling og effektivisering av viremiddelbruken i landbrukspolitikken.

En utjamning av inntektene mellom ulike produksjoner vil videre kunne komme i konflikt med produksjonsmålsettingen. Lønnsomhetsforskjeller er av betydning i forbindelse med tilpasningen av produksjonen til etterspørselen i markedet. Ved fordelingen av avtalerammen ved jordbruksforhandlingene har bl.a. markedsituasjonen blitt tatt hensyn til. Økende vektlegging på inntektsutjamning vil imidlertid redusere denne muligheten.

Økende vektlegging på inntektsutjamning mellom produksjoner og regioner vil også kunne redusere mulighetene til å påvirke fordelingen av produksjonene mellom ulike områder. Forskjeller i inntekt mellom kornproduksjonen og melkeproduksjonen har bl.a. vært sentralt i forbindelse med kanaliseringen av melkeproduksjonen til distriktene. Videre vil en jammere inntektsfordeling kunne redusere dynamikken i satsingen på jordbrukstilknnyttede vekstnæringer.

En generell utjamning av inntektene mellom ulike bruksstørrelser og regioner vil videre kunne komme i konflikt med effektivitetsmålsettingen. En slik inntektsutjamning vil kunne bidra til at produksjonen i større grad skjer på mindre effektive bruk og i ikke fullt så gode jordbruksområder enn det som ellers ville ha vært tilfelle. Videre vil jordbruket i sentrale strøk kunne bli mindre effektivt enn det som er nødvendig av hensyn til de øvrige landbrukspolitiske målsettingene.

En generell utjamning av inntektene i jordbruket vil også kunne komme i konflikt med hensynet til sysselsetting og bosetting i distriktene. Dette har sammenheng med at Regjeringens målsetting om en minsteinntekt pr. årsverk på 85 prosent i forhold til gjennomsnittet i jordbruket slik utvalget oppfatter den, er tenkt å gjelde for alle typer av bruk. Dette innebærer en målsetting om at bruk i sentrale strøk og bruk med høye inntekter utenom gården også skal sikres inntektsmuligheter i jordbruket rundt gjennomsnittet. En økende vektlegging innenfor landbrukspolitikken på hensynet til bosetting og sysselsetting vil tvert imot kunne innebære reduserte ambisjoner for inntektsnivået i sentrale strøk og på bruk med høye inntekter utenom.

Gjennomgangen foran viser at en målsetting om minsteinntekt i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet vil kunne være i konflikt med eller stå i motsetning til andre sentrale landbrukspolitiske målsettinger. En annen tilnærming til målsettingen om en generell minsteinntekt i jordbruket vil kunne være å utforme målsettinger som legger større vekt på å sikre inntektene i distrikter med mindre gode arbeidsmuligheter utenom bruket. En slik presisering av inntektsfordelingsmålsettingen vil kunne innebære et lavere ambisjonsnivå for inntektsnivået i sentrale strøk og med sterkere stimulans til rasjonalisering av bruksstrukturen i disse områdene. Videre kan dette åpne muligheter for en viss forenkling av virkemiddelsystemet. Hensynet til en generell minsteinntekt i landbruket må med andre ord i første rekke avveies mot hensynet til sysselsetting og bosetting i distriktene samt effektivitetsutviklingen i sentrale strøk.

Kapittel 1 Sammen drag

KAP. 5 MÅL OM MINSTEINNTEKT I JORDBRUKET - ØKONOMISK OG LANDBRUKSPOLITISK VURDERING Inntektsutjamning og inntekter utenom bruket

Formålet med å trekke inn inntekter utenom bruket vil være å øke den distriktpolitiske effekten av landbrukspolitikken. Ved å redusere

inntekter eller overføringer for de typer av bruk eller områder som har betydelige inntekter utenom bruket, vil en få muligheter til å styrke utsatte produksjoner i områder med dårlige muligheter til alternativ sysselsetting. Et tilgrensende formål vil kunne være å legge et bredere grunnlag for vurderingen av inntektsfordelingen i næringen og på denne måten søke å oppnå en sterkere utjamning av de samlede inntektene i jordbruket.

Den generelle målsetningsdrøftingen i St.meld. nr. 14 (1976-77) "Om landbrukspolitikken" er ikke i konflikt med at inntekter utenom bruket trekkes inn i forbindelse med vurderingen av inntektsfordelingen i jordbruket. Det har tidligere eksistert virkemidler som har vært behovsprøvd med utgangspunkt i omfanget av inntekter utenom bruket. Dette gjelder tilskudd fra Feriefondet for jordbruket og det såkalte driftstilskottet. I St.meld. nr. 14 ble det pekt på at kriteriene som gjaldt for tildelingen av driftstilskottet burde videreføres. Det er først og fremst med de presiseringer av inntektsmålsettingen som er gjort i St.meld. nr. 80 (1978-79) "Om inntekt og levkår i landbruket" at ordninger som tar hensyn til inntekter utenom bruket vil kunne være i strid med inntektsmålsettingen slik den praktiseres i jordbruksforhandlingene idag. Graden av konflikt ved inntrekking av inntekter utenom bruket ved vurderingen av inntektsfordelingen i forhold til gjeldende inntektsmålsetting vil avhenge av hvordan dette eventuelt blir gjort, og hvor stor vekt slike inntekter vil bli tillagt.

Prinsippet om at den lønn eller inntekt man oppbærer skal ha sammenheng med det arbeid som utføres, er rådende og grunnfestet for de fleste grupper i samfunnet. Det vil derfor kunne innebære en negativ særbehandling av yrkesutøverne i jordbruket i forhold til lønnstakergruppene og andre selvstendige næringsdrivende hvis omfanget av andre inntekter skal tas hensyn til ved fastsettelsen av inntektsfordelingen eller inntektsnivået i næringen.

Det er særlig systemet med statlige overføringer og et bredt målhierarki i landbrukspolitikken som aktualiserer spørsmålet om inntekter utenom bruket skal trekkes inn ved vurderingen av inntektsfordeling og inntektsnivå i næringen.

Et vesentlig spørsmål er om det er brukerens eller husholdningens inntekter utenom bruket som skal trekkes inn i grunnlagsmaterialet for vurderingen av inntektsfordelingen i jordbruket. Idag vurderes inntektsfordelingen i jordbruket utfra jordbruksinntektene på bruket målt pr. årsverk uavhengig av hvem som faktisk har utført arbeidet. Det vil si at det er årsverksinnsatsen til familien pluss eventuell leid hjelp som skal ha et vederlag pr. årsverk på linje med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Ved en eventuell utvidelse av grunnlaget for vurderingen av inntektsfordelingen i jordbruket vil det derfor være logisk å legge til grunn husholdningens inntekter utenom bruket - dvs. kjernefamiliens inntekter utenom bruket.

Alternativet til å legge husholdningens inntekter utenom bruket til grunn kan være å utelukkende trekke inn brukerens inntekter utenom bruket. På et prinsipielt grunnlag kan det imidlertid hevdes at det er uheldig at inntekter hos grupper av personer som f.eks. ikke deltar i jordbruksdriften blir trukket inn ved vurderingen av inntektsfordelingen i jordbruket. På mange felter i samfunnslivet har utviklingen gått i retning av mer individrettet behandling, f.eks. på skatteområdet. Inntrekking bare av brukernes inntekter utenom bruket vil imidlertid gi et inntektsbegrep som er mindre relevant for vurderingen av familiens samlede forbruksmuligheter og levestandard enn husholdningens inntekter.

Et problem ved inntrekking av husholdningens inntekter utenom bruket i fordelingssammenheng er at de fleste brukerne er menn. Kvinnenes sysselsetting utenom bruket vil dermed kunne få betydning for den generelle fordelingen av inntektene i jordbruket. Dette kan få uheldige konsekvenser for kvinnenes stilling og sosiale status i jordbruket.

1 Sammendrag

KAP. 5 MÅL OM MINSTEINNTEKT I JORDBRUKET -
ØKONOMISK OG LANDBRUKSPOLITISK VURDERING
Inntektsutjamning i forhold til
Bygdeutvalgets forslag

Utvalget har i tilknytning til spørsmålet om minsteinntekt i jordbruket også fått i oppdrag å vurdere Bygdeutvalgets tilrådinger når det gjelder distrikts- og strukturprofilen i de landbrukspolitiske virkemidlene. Bygdeutvalgets forslag går ut på at den delen av overføringene til jordbruket som sikter mot bosetting og sysselsetting gradvis bør differensieres etter mulighetene for arbeid i ulike områder. Spesielt bør strukturtiltakene overfor små bruk i områder med gode alternative arbeidsmuligheter dempes. Bygdeutvalgets forslag om endringer i distrikts- og strukturprofilen vil være i konflikt med forslaget om minsteinntekt, og vil i liten grad kunne gjennomføres uten at inntektene for enkelte brukstyper eller noen områder faller under minstegrensen.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 5 MÅL OM MINSTEINNTEKT I JORDBRUKET -
ØKONOMISK OG LANDBRUKSPOLITISK VURDERING
Overføringsnivå i ulike produksjoner

Overføringene beregnet pr. årsverk er høyest i melkeproduksjonen, storfekjøttproduksjonen og saueholdet med opptil 130.000 kr/årsverk. Overføringene er også relativt høye i kornproduksjonen. Lavest er overføringene pr. årsverk i eggproduksjonen og i svineholdet. Slaktegrismodellen viser f.eks. negative nettooverføringer.

Overføringenes andel av de totale produksjonsinntektene på bruket er høyest i saueholdet og i geitmelkproduksjon med rundt 60 pst. Overføringene i melkeproduksjonen utgjør fra 25 til 56 pst. av de totale produksjonsinntektene avhengig av bruksstørrelse og geografisk plassering. Andelen er lavest for store melkeproduksjonsbruk i sentrale strøk. Overføringsnivået i kornproduksjonen ligger på mellom 20 og 30 pst. av totalinntektene. Tilsvarende for kraftforbaserte produksjoner er rundt 10 pst. og lavere.

Overføringsnivået i melkeproduksjonen varierer svært mye pr. liter produsert melk - både mellom små og store bruk og mellom ulike regioner. Når en måler overføringene i forhold til årsverksinnsatsen er forskjellene mindre markerte. Høyest overføringer pr. årsverk har brukene i Nord-Norge - lavest brukene på Jæren og brukene på Østlandet. Brukene i Trøndelag og på Vestlandet kommer i en mellomstilling. Relativt sett er forskjellene i overføringer pr. årsverk mellom de ulike områdene mindre enn forskjellene i overføringer pr. liter. Dette gjelder særlig mellom Jæren og flatbygdene på Østlandet i forhold til resten av landet. Dette kan bl.a. forklares med utgangspunkt i at effektivitetsnormene er regionalt differensiert med strammere normer på Jæren og flatbygdene. Forskjellene i overføringsnivå pr. årsverk mellom ulike bruksstørrelser i samme område er enda mindre markerte enn det som gjelder for forskjellene pr. årsverk mellom ulike områder. Effektivitetsnormene setter relativt større krav til produsert melkekvantum på større bruk enn på mindre bruk. Når overføringene delvis er knyttet til produksjonenes størrelse innebærer dette at et stort melkeproduksjonsbruk får et høyere overføringsnivå pr. årsverk enn et lite bruk hvis de i utgangspunktet har samme overføringsnivå pr. liter melk.

Overføringsnivået kan også måles som totale overføringer pr. bruk. De

fleste melkeproduksjonsbrukene mottar mellom 150.000-180.000 kroner i samlede overføringer pr. år. Overføringene betyr imidlertid mest for de minste brukene og bruk i distriktene.

Overføringene til sauekjøttproduksjon er differensiert i betydelig grad - både regionalt og strukturelt. Dette gjelder særlig overføringene målt pr. kg kjøtt. Overføringene er størst til små bruk i Nord-Norge og minst til store bruk på Jæren. Et spesielt forhold er at overføringene på bruk med ensidig sauehold generelt ligger høyere enn overføringene på bruk som driver sau i kombinasjon med andre produksjoner. Når det gjelder overføringene pr. årsverk er variasjonene noe mindre enn det som er tilfelle for overføringene pr. kg kjøtt. Overføringene betyr svært mye for inntektene i saueholdet. Overføringene utgjør fra 55-65 pst. av inntektene. Størst betydning har overføringene på de minste brukene i distriktene som driver med ensidig sauehold.

Overføringene til svinekjøttproduksjonen er lave - tildels negative. Overføringene varierer betydelig mellom Nord-Norge og Sør-Norge. Dette gjelder overføringene målt både utfra kg kjøtt og pr. årsverk. Overføringene over statsbudsjettet utgjør opptil 15 pst. av inntektene i svineholdet. Dette er betydelig mindre enn tilsvarende andel for melkeproduksjonen og saueholdet.

Overføringene til eggsektoren er differensiert både etter struktur og distrikt. Dette gjelder overføringene målt både pr. kg egg og pr. årsverk. Den regionale differensieringen i virkemiddelbruken er imidlertid relativt grov. Overføringenes andel av totalinntektene i eggproduksjon er 5-20 pst. - noe høyere enn i svineholdet.

Virkemidlene på kornsektoren er med unntak av planteproduksjonstillegget ikke differensiert etter bruksstørrelse. Dette gjenspeiles også i at det i liten grad er strukturelle variasjoner i overføringene til kornsektoren. Overføringene på kornsektoren er i første rekke differensiert mellom ulike områder. Kornprodusentene i Trøndelag mottar tildels betydelig høyere overføringer pr. kg korn enn på Østlandet. Det er imidlertid liten regional variasjon i overføringene målt pr. årsverk.

Overføringene er av vesentlig betydning for kornprodusentene. 25-30 prosent av produksjonsinntektene belastes statsbudsjettet. Dette er imidlertid en mindre andel enn det som er tilfelle i melkeproduksjonen og saueholdet.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 5 MÅL OM MINSTEINNTekt I JORDBRUKET - ØKONOMISK OG LANDBRUKSPOLITISK VURDERING Inntektsutjamning og overføringsbehov

Samlet sett må de beløp som er nødvendige å omfordele for at alle modellbruk skal ha jordbruksinntekter pr. årsverk eller jordbruksinntekter inkludert levekår pr. årsverk innenfor 85 prosent av gjennomsnittet, vurderes som relativt små - i størrelsesorden 250-300 millioner kroner. Beregningene peker også på at potensialet for omfordelinger er tilstrekkelig for å kunne oppnå en bedre fordeling av inntektene. I et kortsiktig perspektiv bør det ikke være vesentlige problemer knyttet til å heve alle bruk opp på 85-prosent grensen på modellbrukene. Det er først og fremst sett i et bredere perspektiv og over tid at det vil kunne være negative konsekvenser ved en oppfylging av målsettingen om en minsteinntekt pr. årsverk i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet. Dette har sammenheng med de avveininger gjennomføringen av målsettingen vil forutsette i forhold til øvrige målsettinger i landbrukspolitikken.

Kapittel 1 Sammendrag**KAP. 6 INNTEKTER UTENOM BRUKET OG INNTEKTSNIVÅET
I LANDBRUKET**

I kapittel 6 drøfter utvalget spørsmålet om inntekter utenom bruket skal trekkes inn ved fastsettingen av det generelle inntektsnivået i jordbruket. Inntekter utenom bruket kan trekkes inn ved vurderingen av fordelingen av inntektene i næringen uten at opplysninger om disse inntektene nødvendigvis må tas hensyn til ved fastsetting av det generelle inntektsnivået i jordbruket. Det vil imidlertid være lite logisk å trekke inntekter utenom bruket inn ved fastsettingen av det generelle inntektsnivået uten at dette også gjøres ved vurderingen av inntektsfordelingen i næringen.

Formålet med å trekke inn inntekter utenom bruket i forbindelse med fastsettingen av inntektsnivået i jordbruket vil i første rekke være å redusere overføringsnivået på statsbudsjettet. Et annet formål vil være å redusere ressursbruken i landbruket målt som innsats av arbeid og kapital.

En endring av systemet for fastsetting av det generelle inntektsnivået i landbruket som innebærer at jordbruksinntektene blir påvirket av inntektene utenom bruket, vil være i konflikt med inntektsmålsettingen i landbrukspolitikken. Konflikten gjelder i første rekke konsekvensene dette vil få for selve inntektsnivået i jordbruket, men også at inntektsforholdene til eventuelle familiemedlemmer som ikke deltar i jordbruksdrifta, kan få betydning for jordbruksinntekten.

På samme måte som ved en eventuell inntrekking av inntekter utenom bruket ved fordelingen av inntektene i jordbruket vil inntrekking av disse inntektene ved fastsettingen av det generelle inntektsnivået i jordbruket innebære en forskjellsbehandling av yrkesutøverne i landbruket i forhold til andre lønnstakere.

Et vesentlig spørsmål er om det er brukerens inntekter utenom bruket eller husholdningens inntekter utenom bruket som eventuelt skal trekkes inn ved fastsetting av det generelle inntektsnivået i jordbruket. En lignende problemstilling drøftet i tilknytning til spørsmålet om inntrekking av inntekter utenom bruket i fordelingssammenheng. Spørsmålet om brukerinntekter kontra husholdningsinntekter er imidlertid av større betydning i forhold til fastsetting av inntektsnivået enn i forbindelse med vurderingen av inntektsfordelingen. Avhengig om det er brukerens eller husholdningens inntekter utenom bruket som trekkes inn, kan dette få ulik betydning for det generelle inntektsnivået i jordbruket. Avgjørende i denne sammenheng vil være hvordan inntektene utenom bruket konkret skal trekkes inn i forbindelse med fastsettingen av inntektsnivået, og hva som eventuelt skal utgjøre sammenligningsinntekten i industrien.

I utgangspunktet vil det være logisk at tilsvarende endringer gjøres i sammenligningsinntekten i industrien som det som gjøres for sammenligningsinntekten i jordbruket. Det innebærer at det må innsamles opplysninger om andre inntekter industriarbeideren og eventuelt hans husholdning har.

En sammenligning av inntekter mellom jordbruk og industri som omfatter husholdningens inntekter vil også nødvendigvis gjøre en fornyet vurdering og gjennomgang av levekårsfaktorene. Levekårsfaktorene er idag beregnet i for en rendyrket årsverksinnsats i jordbruket i forhold til tilsvarende i industrien.

Utvalget peker på flere alternative måter for inntrekking av inntekter utenom bruket ved fastsetting av det generelle inntektsnivået i jordbruket.

Kapittel 1 Sammendrag**KAP. 7 MÅLING AV INNTEKTSNIVÅ OG
INNTEKTSFORDELING**

I kapittel 7 blir det drøftet hvordan levekårsfaktorene fordeler seg innad i næringen samt ulike spørsmål i tilknytning til valg av metoder for inntrekking av inntekter utenom bruket i grunnlagsmaterialet som brukes ved vurderingen av inntektsnivå og inntektsfordeling i jordbruket. De mer prinsipielle spørsmål i forbindelse med andre inntekter er behandlet i kapittel 5 og 6.

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har på bakgrunn av oppdrag fra utvalget sett nærmere på hvordan levekårsfaktorene fordeler seg innad i næringen.

Følgende alternative beregninger er utført:

Alternativ 1:

Levekårsfaktorene innarbeides ikke på de enkelte modeller, men beregnes i en støtteberegning utenfor modellbrukssystemet for et bredere spekter av bruk enn brukene som faller innenfor modellbrukssystemet.

Alternativ 2:

Levekårsfaktorene innarbeides på de enkelte modeller og presenteres sammen med pengeinntekten med intervaller.

Alternativ 1 innebærer en beregning av levekårene for ulike produksjoner og bruksstørrelser utenfor modellbrukssystemet. Dette er gjort for de ensidige produksjonene melk, sauehold og korn samt de kombinerte produksjonene korn/gris og korn/egg. Faktorene er beregnet for 3 ulike bruksstørrelser innen hver produksjon angitt som 1/2, 1 og 2 årsverk.

Alternativ 2 innebærer en tallfesting av levekårsfaktorer som varierer mellom ulike bruk og produksjoner på de enkelte modeller.

Resultatene viser at det er betydelige forskjeller i de samlede levekårsfaktorene mellom ulike modeller. Melkeproduksjonsmodellene har i gjennomsnitt betydelig lavere fordeler enn storfeslakt, egg, den lille sauemodellen og modellen med sau og frukt. Dette kommer hovedsakelig av større fordeler knyttet til bolig for den lille sauemodellen og storfekjøttmodellen. For eggmodellen og sau/fruktmodellen er omfanget av ubekvem arbeidstid mindre enn på melkeproduksjonsmodellene.

Planteproduksjonsmodellene ligger gjennomsnittlig klart over husdyrproduksjonsmodellene. Årsaken til den store forskjellen ligger i at planteproduksjonen ikke har ubekvem arbeidstid. Den lille kornmodellen skiller seg ut med vesentlig større levekårsfordeler enn de andre modellene. Dette har sammenheng med høye boligfordeler beregnet pr. årsverk.

Hvis inntekter utenfor bruket skal trekkes inn ved sammenligningen av inntektene i jordbruket og industrien, eller ved inntektssammenligningen mellom modeller, vil dette kunne få betydelige konsekvenser for levekårsberegningene. En slik endring vil gi et bredere grunnlag for beregningen av levekårene enn det som nyttes idag. Levekårsforhold knyttet til bondens virksomhet utenom bruket må trekkes inn i beregningene. Det samme vil også kunne gjelde for industriarbeideren. Det har ikke vært mulig for utvalget å vurdere levekårene i en bredere sammenheng innenfor tidsfristen.

I kapittel 7 går utvalget videre inn på mer metodiske og praktiske spørsmål i tilknytning til inntrekking av inntekter utenom bruket i landbrukspolitikken. Dette gjelder bl.a. hvilke inntekter utenom bruket som eventuelt skal trekkes inn, og hvordan dette kan gjøres. Videre drøftes spørsmålet om sammenligningsgrunnlaget skal være inntekt pr. årsverk eller totale inntekter samt konsekvenser av ulike endringer i prinsippene for måling av inntektsnivå og inntektsfordeling. Grunnlagsmateriale og metodeløsninger skisseres.

Legges jordbruksinntektene pr. årsverk inkludert levekårsfaktorer til grunn for vurderingen av inntektsfordelingen i jordbruket oppnås en bedre fordeling av inntektene gjennom omfordeling fra kornproduksjon og kraftforbaserte produksjoner til melkeproduksjon og større sauebruk. Legges de samlede inntektene på og utenom bruket beregnet pr. årsverk til grunn for vurderingen av inntektsfordelingen i jordbruket, vil en bedre fordeling av inntektene oppnås ved en omfordeling fra kornprodusentene, kraftforbaserte produksjoner og mindre sauebruk til melkeprodusentene. Legges de samlede

inntektene på og utenom bruket til grunn for vurderingen av inntektsfordelingen, vil det i henhold til modellbruksmaterialet innebære et behov for omfordeling av inntektene i jordbruket fra kornproduksjon, kraftforbaserte produksjoner, mindre sauebruk og store melkeproduksjonsbruk til de mindre melkeprodusentene.

Foreløpige beregninger peker i retning av at sammenligning av samlede inntekter eller samlede inntekter pr. årsverk mellom jordbruk og industri, innebærer økte forskjeller i inntekt mellom sammenligningsgruppene i jordbrukets disfavør. I disse beregningene er det ikke tatt hensyn til eventuelle endringer i levekårsfaktorene. Tas det hensyn til omfanget av inntekter utenom bruket ved fastsettingen av det generelle inntektsnivået i jordbruket ved å redusere inntektsmålsettingen for bruk i sentrale strøk og for brukstyper med betydelige inntekter utenom bruket, vil det gjennomsnittlige inntektsnivået i næringen bli redusert.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 8 UTVALGETS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

I kapittel 8 framgår utvalgets vurderinger og konklusjoner.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 8 UTVALGETS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Inntektsfordelingen

Utvalget vil generelt understreke betydningen av utjamning av inntekter og levekår i landbruket. En vil i denne sammenheng bl.a. peke på at det har foregått en betydelig utjamning av jordbruksinntektene pr. årsverk målt på modellbrukene de senere år. Fortsatt er det likevel rom for en bedre utjamning av inntektene i næringen.

Utjamning av inntektene i jordbruket forutsetter et betydelig omfang av overføringer over satsbudsjettet. I den økonomiske situasjon landet er i med fall i oljeinntekter og en vedvarende ubalanse i handelen med utlandet, har Regjeringen i St.meld. nr. 4 (1987-88) "Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken" gitt uttrykk for at det er nødvendig med en effektivisering av næringsoverføringene over statsbudsjettet samt en sterkere målretting av virkemidlene i nærings- og distriktpolitikken. Utvalget har derfor lagt til grunn at en sterkere utjamning av inntektene i jordbruket må skje innenfor eksisterende inntektsnivå i jordbruket og uten at overføringene til jordbruket øker.

Utvalget vil videre peke på at en målsetting om en generell minsteinntektsmulighet pr. årsverk i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet vil kunne stå i motsetning til eller være i konflikt med andre sentrale landbrukspolitiske målsettinger. Ulike og motstridende hensyn må derfor avveies mot hverandre. Dette forholdet vil kunne innebære visse begrensninger for oppfyllingen av målsettingen om minsteinntekt i jordbruket. Generelt sett er utvalget av den oppfatning at målkonfliktene i landbrukspolitikken i for liten grad er eksplisitt vurdert i tidligere landbrukspolitiske dokumenter. Avveiningene mellom ulike hensyn har stort sett skjedd i tilknytning til de løpende jordbruksforhandlingene. Utvalget har derfor drøftet målkonfliktene ved en sterkere inntektsutjamning i jordbruket med sikte på å foreslå konkrete avveininger mellom de ulike hensyn.

Målsettingen om en generell minsteinntekt pr. årsverk i jordbruket på 85

prosent av gjennomsnittet reiser, slik utvalget har oppfattet den, prinsipielle problemer på følgende områder:

- målsettingen er tenkt å gjelde for alle typer bruk, dvs. at inntektene også skal sikres i sentrale strøk med et godt arbeidsmarked og ellers på typer av bruk med høye inntekter utenom bruket.
- målsettingen vil kunne innebære en samfunnsøkonomisk mer ressurskrevende bruksstruktur i sentrale strøk enn det som ellers ville ha vært tilfelle med et lavere ambisjonsnivå for inntektene i disse områdene.
- oppfylning av målsettingen forutsetter en videreutvikling av et i utgangspunktet allerede svært komplekst virkemiddelsystem.

Alternativet til målsettingen om en generell minsteinntekt i jordbruket er å utforme målsettinger som legger større vekt på å sikre inntektene i distrikter med mindre gode arbeidsmuligheter utenom bruket. Slike utforminger av inntektsfordelingsmålsettingen vil kunne innebære et lavere ambisjonsnivå for inntektsnivået i sentrale strøk og med sterkere stimulans til rasjonalisering av bruksstrukturen i disse områdene. Videre vil dette kunne åpne for en viss forenkling av virkemiddelsystemet, selv om det neppe er grunn til å forvente store endringer på dette området. Hensynet til en generell minsteinntekt i landbruket må med andre ord i første rekke avveies mot hensynet til sysselsetting og bosetting i distriktene samt effektivitetsutviklingen i sentrale strøk.

Utvalget vil understreke at spørsmål knyttet til inntektsutjavningsmålsettingen i landbruket ikke kan vurderes uavhengig av hvordan spørsmålet om inntekter utenom bruket skal behandles. Utvalgets medlemmer Bryne, Haga og Lundteigen viser til særmerknad på side 18 når det gjelder de tre strekpunktene og vurderingen i siste avsnitt.

I utgangspunktet har utvalget drøftet flere alternative løsninger med ulike avveininger mellom målsettingen om en generell minsteinntekt i jordbruket og målsettingen om en større vektlegging på sysselsetting og bosetting i landbrukspolitikken. De ulike alternativene innebærer ulike presiseringer av inntektsfordelingsmålsettingen i landbrukspolitikken. Følgende alternativer er drøftet:

0. Målsettingen om en minsteinntekt i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet knyttes til jordbruksinntekten inkludert levekårsfaktorer beregnet pr. årsverk og gjøres gjeldende for alle bruk med en effektivitet tilsvarende effektivitetsnormene uansett størrelse, produksjon og geografisk beliggenhet.
1. Målsettingen om en minsteinntekt i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet knyttes som i alternativ 0 til jordbruksinntekten inkludert levekårsfaktorer beregnet pr. årsverk, men det legges opp til reduserte ambisjoner for inntektsnivået i produksjoner lokalisert til sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og for andre typer av bruk med betydelige inntekter utenom bruket.
2. Målsettingen om en minsteinntekt i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet knyttes til de samlede inntektene på bruket inkludert levekårsfaktorer beregnet pr. årsverk. I de samlede inntektene inngår inntekter fra landbruk og inntekter fra husholdningens lønnsarbeid utenom bruket. Med husholdning menes i denne sammenheng bruker og ektefelle/samboer samt eventuelle barn under 17 år.
3. Målsettingen om minsteinntekt i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet knyttes til de samlede inntektene på bruket inkludert levekårsfaktorer. De samlede inntektene beregnes på samme måte som i alternativ 2.

Etter en samlet vurdering finner utvalgets flertall, medlemmene Bjerkholt, Berg, Dale, Gunnarson, Sagelvmø og Vindedal, det riktig å legge større vekt på hensynet til bosetting og sysselsetting i landbrukspolitikken enn hensynet til en generell minsteinntekt i jordbruksdriften på 85 prosent i forhold til gjennomsnittlig jordbruksinntekt pr. årsverk. Dette flertallet finner det mindre viktig å sikre produsenter i sentrale strøk med et godt arbeidsmarked og som driver produksjoner som lett kan kombineres med arbeid utenom bruket og som driver produksjoner som lett kan kombineres med arbeid utenom bruket og som driver produksjoner som lett kan kombineres med arbeid utenom bruket og som driver produksjoner som lett kan kombineres med arbeid utenom bruket. Dette flertallet er videre av den oppfatning at det framover må legges større vekt på den betydning de samlede

inntektene har for de valg og tilpasninger i jordbruksdriften den enkelte bruker foretar. Dette flertallet mener at en ikke lenger kan se bort fra inntektene utenom bruket ved fordelingen av jordbruksinntektene innad i næringen. Som hovedløsning vil derfor utvalgets flertall, medlemmene Bjerkholt, Berg, Dale, Gunnarson, Sagelvmo og Vindedal, foreslå at det omtalte alternativ 1 legges til grunn. Dette innebærer at målsettingen om en minsteinntekt i jordbruket på 85 prosent av gjennomsnittet knyttes til jordbruksinntektene inkludert levekårsfaktorer beregnet pr. årsverk målt på modellbrukene. Samtidig legges det imidlertid opp til reduserte ambisjoner for inntektsnivået i produksjoner lokalisert til sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og for andre typer av bruk med høye inntekter utenom bruket. Dette flertallet konstaterer at det innenfor de gitte tidsrammer ikke har blitt tid til en detaljert gjennomgang av de miljømessige og miljøøkonomiske konsekvenser av utvalgets forslag. Dette flertallet finner imidlertid ikke at deres forslag til fordeling samlet sett vil ha negative miljømessige konsekvenser sammenlignet med dagens situasjon. Det forutsettes at de miljømessige hensyn må ivaretas ved utformingen av konkrete virkemidler for gjennomføring av inntektsutjamning.

Dette flertallet er videre av den oppfatning at det foreslåtte alternativ kan gjennomføres uten nærmere utvikling av metoden for måling av inntektsspredningen i jordbruket.

Utvalgets medlem Dale vil i denne sammenheng understreke følgende:

"En målsetting med reduserte ambisjoner for inntektsnivået på enkelte bruk kan gjennomføres på ulike måter. Utvalgets flertall argumenterer for at utvelgelseskriteriet skal være produksjoner lokalisert til sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og andre typer av bruk med betydelige inntekter utenom bruket. Selv om grunnlaget for å redusere målsettingen er brukerens arbeidsmarkedsmuligheter, velger man å beskrive arbeidsmarkedsmulighetene ved gårdsbrukets kjennetegn: geografisk beliggenhet og produksjonstype. Som arbeidsmarkedsforsker er det mer naturlig for meg å beskrive arbeidsmarkedsmulighetene ved personkjennetegn som nyttes i arbeidsmarkedsstudier: utdanningsnivå, utdanningstype, yrkeserfaring, alder, kjønn, ekteskapelig status og bosted. Tabellene i kapittel 4 viser også at brukerens utdanningsnivå, alder, kjønn og ekteskapelig status hadde stor betydning for opptjeningen av inntekter utenom bruket.

Enhver differensiering etter den gjennomsnittlige arbeidsmarkedsmuligheten i en gruppe, vil kunne bli individuelt urettferdig. Generelt er arbeidsmarkedsmulighetene i sentrale strøk gode, men det trenger ikke å gjelde en bruker med folkeskoleutdanning som er 60 år gammel. På den annen side vil en professor ved Universitetet i Tromsø ha gode arbeidsmarkedsmuligheter selv om han bor i Nord-Norge. Realiserte arbeidsinntekter er den eneste sikre indikatoren på arbeidsmarkedsmuligheter som ikke overvurderer den enkelte persons arbeidsmarkedspotensiale. På den annen side vil realiserte arbeidsinntekter ofte undervurdere arbeidsmarkedspotensialet. En avveining mellom generelle vurderingskriterier og hensyn til individuelle forskjeller, fører derfor til at jeg vil gå inn for et redusert ambisjonsnivå i tråd med flertallets forslag foran, kombinert med en individuell avgrensning av produksjonstilskudd."

Utvalgets mindretall, medlemmene Bryne, Haga og Lundteigen, går inn for følgende inntektsutjammingsmålsetting, jfr. alternativ 0:

"Målsetting om en minsteinntektsmulighet i jordbruket på 85 pst. av gjennomsnittet knyttes til jordbruksinntekten inkludert levekårsfaktorer beregnet pr. årsverk og gjøres gjeldende for alle bruk med en effektivitet tilsvarende effektivitetsnormene uansett størrelse, produksjon og geografisk beliggenhet".

Siden arbeidet i utvalget blir avsluttet på en svært hastverkspreget og utilfredsstillende måte, er det nødvendig for dette mindretallet å gi en omfattende begrunnelse for vårt standpunkt.

Norge er fattig på dyrka og dyrkbar jord. Det er svært få land i verden som har mindre dyrka jordbruksareal enn våre 2,3 dekar pr. innbygger. Vår matvareforsyning er derfor i sterk grad knytta til importerte matvarer og

driftsmidler til vårt eget jordbruk, og er derfor svært sårbart når noe kommer i veien for tilførselen utenfra. Værlag og vekstforhold setter klare grenser for bruken av jorda vår. Jordbruksarealene finnes spredt over et stort landområde med et svært spredt befolkningsgrunnlag. Disse naturgitte vilkåra som er spesielle for landet vårt, må etter vårt syn legges til grunn for vår samfunns- og landbrukspolitikk. Etter vårt syn må vi legge spesiell vekt på å:

- ta vare på naturressursene jord, grunn, vann og luft slik at de ikke tar skade eller går tapt som grunnlag for menneskenes livsutfoldelse, helse og trivsel
- gi plass for ei likeverdig utvikling av bosetting, yrkesliv og livsvilkår for folk og lokalsamfunn i ulike deler av landet
- styrke og verne om alle former for gardsbruk og behandle dem som likeverdige uten hensyn til om de blir drevet som eneyrke eller sammen med anna arbeid ved siden av bruket
- skape et trygt økonomisk grunnlag som gjør det mulig å arbeide ut fra de retningslinjene som her er trekt opp

Vi har i Norge omlag 180.000 landbrukseiendommer. Av 101.500 gardsbruk i drift, iflg. utvalgstellingen i 1986, hadde hele 66.700 under 100 dekar jordbruksareal i drift. Norge er altså ut fra naturgitte og historiske forhold et småbruksland.

Vår samfunnspolitikk, inklusiv vår odelslov, har hittil sikret oss mot en konsentrasjon av eiendomsrett på de få hender. Dette er en stor samfunnsmessig styrke.

Som en følge av at vi har mange små gardsbruk og at våre arealer i de største delene av landet bare egner seg til grasdyrking, har vi mange små husdyrbesetninger. På disse brukene har familiene gjennom alle tider drevet jordbruk i kombinasjon med andre yrker. Det har vært nødvendig for å sikre familiens totale inntekt samtidig som det har vært fornuftig for å oppfylle et bredt spekter av samfunnsmessige mål. Som en følge av at stadig mindre av jordbrukets omsetning tilfaller gardbrukerne som arbeidsinntekt, samtidig som det generelle kravet til materiell velferd er økt, blir det som var store gardsbruk tidligere små gardsbruk i inntektsmessig sammenheng idag. Overgang fra husdyrhold til planteproduksjon, eks. korn, har ytterligere forsterket dette. Flere og flere familier må dermed hente seg inntekt utenom garden. Som tidligere er dette nødvendig og fornuftig tilpassing for den enkelte.

Jordbruket skal være med å bidra til å oppfylle mange samfunnsmessige mål. Som ei næring med en biologisk betinget produksjon, med sin basis i foredling av solenergi, er vi avhengig av å bruke og forvalte et stort areal. Det er denne ressursutnyttinga av små og spredte arealer over hele landet som må være en viktig del av arbeidet for et mer miljøvennlig landbruk. Bare på et slikt fundament kan vi sikre en trygg og langsiktig matforsyning. Samtidig vil dette gi grunnlag for bosetting og sysselsetting over hele landet. Landet vårt blir dermed brukt og forvaltet slik at vi og kommende generasjoner kan oppleve skjønnhet og mangfold i kulturlandskapet.

Jordbruket skal på en langsiktig sikker måte, produsere rein mat i tilstrekkelig målsatte kvanta levert til rett tid og sted. Samtidig skal en sikre fellesgoder som beredskap, kulturlandskap og ei bosetting som gir tilhørighet og rotfeste for folk. For dette arbeidet får jordbruket sin inntekt i form av markedspriser på matvarer, samt som bevilgninger over statsbudsjettet. Dersom jordbruket skal makte å utføre sine samfunnsmessige oppgaver, må arbeidsinnsatsen i næringa få en inntektsmulighet for det arbeidet som utføres på linje med andre yrkesgrupper. Når avstanden i inntekt til andre grupper blir for stor, vil rekrutteringa svikte og ungdommen går til andre yrker, jfr. veksten i servicenæringene. Over en lengre periode er inntektsnivået i jordbruket i forhold til industriarbeideren redusert slik at rekrutteringa er enda vanskeligere enn tidligere. Siden 1978 er den reelle summen av bevilgningene over statsbudsjettet samt forbrukersubsidier, redusert med 5,6 milliarder kroner.

Inntektsforskjellene i jordbruket har vært store. Det har også vært statens ønske. Bakgrunnen for dette var at områder med gode produksjonsvilkår skulle gå over til kornproduksjon samt at gardsbruk med større produksjonsomfang skulle gis en økende andel av produksjonsvolumet.

I de siste 2 jordbruksavtaler har det skjedd en reduksjon i inntektsforskjellen i jordbruket i tråd med siste del av opptrappingsvedtaket i Stortinget av 1.12.1975. Her var det forutsatt at det skulle legges betydelig vekt på å heve inntektene på mindre bruk, samtidig som jordbruket i vanskeligstilte områder må prioriteres høgt.

Inntektsnivået og fordeling av inntektene i jordbruket på ulike størrelser, distrikter og produksjoner måles i modellbrukssystemet. På modellbrukene er det foretatt store politiske begrunnede normeringer (endringer) som har som konsekvens at det beregnede inntektsnivået i næringa heves, samtidig som inntektsforskjellene dempes i forhold til det praktiske landbruk. Landbrukskomiteen har påpekt denne økende avstand mellom teori og praksis flere ganger og bedt om at partene ved jordbruksoppjøret går grundig gjennom modellbruka for å få et bedre samsvar. Ved jordbruksforhandlingene i 1986 uttalte landbrukskomiteen i Innst.S. nr. 13 (1986-87) at:

"Komiteen meiner at modellbrukssystemet er det viktigaste måleinstrument i vurdering av inntektsnivået for dei ulike brukstypar i ulike distrikt.

Det er difor nødvendig å utvikla dette systemet, slik at det og gir eit betre grunnlag for styring av landbrukspolitikken i tråd med dei retningsliner og mål Stortinget har drege opp.

Allmenn tillit til systemet er eit vilkår for at landbruksnæringa skal utvikla seg på ein tilfredsstillande måte.

Driftsgranskingane tyder på at gapet mellom faktisk inntekt og den som går fram i modellbruka er aukande.

Avtalepartane bør prioritera dette spørsmålet og vurdere problema ut frå dei mål og retningsliner Stortinget har drege opp".

Ved jordbruksforhandlingene i 1987 fulgte komiteen opp i Innst.S. nr. 55 (1987/88) med å si:

"Komiteen har merka seg at minsteinntekta på 85 pst. av gjennomsnittet målt mot modellbruka snart er nådd. Men ennå heng nokre modellar etter. Det bør nå vera ei prioritert oppgave å gjennomgå modellbrukssystemet på nytt med sikte på å gjera det sikrare som målinstrument for inntektsnivået i landbruket.

Modellbruka har til dels store avvik frå det resultat som kjem fram i driftsgranskingane. Dei største avvika finn ein i timeforbruket og godtgjersle til eigenkapitalen.

Komiteen er av den meining at dei nemnde faktorane varierer mykje sjølv for bruk av nokolunde same storleik og same produksjonsgrunnlag. Driftsgranskingane har likevel sin verdi i arbeidet med å forbetra modellbrukssystemet og justera normene slik at dei samsvarar best mogleg med det praktiske liv.

Sjølv om produktivitetsvokstere i landbruket har vore stor dei seinare år, reknar komiteen med at det for ein del brukstypar kan vera vanskeleg å fylla effektivitetskravet i praksis".

Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag ble ved forhandlingene i 1986 enige om å gå til staten med krav om:

"at inntektsmålet gis et reelt innhold, og at ingen modell, når også levekårsfaktorene vurderes, skal ligge lavere enn 85 pst. av gjennomsnittet. Det tas sikte på at dette målet skal nås i løpet av 2 avtaleperioder".

I stortingsproposisjon nr. 111 for 1985-86 om jordbruksoppjøret i 1986 m.v. er en målsetting om inntektsfordelingen konkretisert gjennom følgende formulering:

"Regjeringen vil legge vekt på inntektsutjevningen i jordbruket. Målet er en minsteinntekt på 85 pst. i forhold til gjennomsnittet".

Imidlertid het det videre i proposisjonen at spørsmålet skulle utredes først i et regjeringsoppnevnt utvalg.

I Landbrukskomiteens Innstilling S. nr. 266 (1985-86) het det:

"Komiteen er tilfreds med at det nå er semje om det siktemålet at jordbruket skal sikrast ei minsteinntekt på 85 pst. pr. årsverk vurdert ut fra normene. Komiteen er samd i dette og viser til dei føresetnadene som er skisserte i proposisjonen".

Det var altså regjeringa og ikke organisasjonene, som ville utrede konsekvensen av gjennomføringen av en minsteinntektsmulighet på 85 pst. i forhold til gjennomsnittet. Organisasjonen var allerede på det tidspunkt sjølsagt beredt til å ta sin egen formulering på alvor.

Som denne innstillinga viser i kap. 5.6.1 er det relativt små beløp som skal omdisponeres for å nå 85 pst.-målet.

Næringas største utfordring for framtida er et mer miljøvennlig landbruk. Jordbrukets inntekts- og levekår er en sum av pengeinntekter og ulike levekårsfaktorer som ikke er inne i den økonomiske sirkulasjon. Når vi skal kombinere næringas største utfordring, som innebærer at vi bruker og forvalter hele vårt areal, med ei rettferdig inntektsutjevning, går vi inn for å fordele levekårsfaktorene på hvert enkelt modellbruk. Vårt forslag til inntektsutjevningmålsetting blir dermed slik som referert innledningsvis, side 18.

Jordbruksavtalen har bare økonomiske virkemidler som gir den enkelte utøver muligheter for et visst inntektsnivå.

Gardbrukerne har som sjølstendige næringsdrivende ingen inntektsgaranti, minsteinntekt eller minstelønn over jordbruksavtalen. Dette ble ytterligere presisert i 1982 når jordbruket fikk det økonomiske ansvar for overproduksjonen.

Jordbruk er næring og livsform. Vårt inntektsutjevningsmål fanger opp dette når levekår er tatt inn på hver enkelt modell. Når dette er gjort samtidig som en gir rom for en inntektsspredning ned til 85 % av modellbrukas gjennomsnitt pr. årsverk, er dette eneste realistiske alternativ for å trygge også distriktsjordbruket på kort og lang sikt. Samtidig er det i pakt med resten av arbeidslivets grunnleggende prinsipp om lik lønn for likt arbeid. Etter en slik inntektsutjevningmålsetting ligger det til rette for en videre inntektsutjevning i næringa og dermed en mer målretta bruk av statsbevilgningene.

Imidlertid har vi sjølsagt ikke bygd inn i vårt inntektsutjevningsmål hvilken lønn familien eventuelt har i anna inntektsbringende arbeid. Noe slikt vil være helt enestående i norsk inntektsfordelingspolitikk enten det gjelder for lønnsinntakere eller sjølstendig næringsdrivende. Eksemplene kan være den statsansatte forskningsdirektøren som deltar i utvalgsarbeid med full lønn for utredningsarbeidet i tillegg til sin ordinære lønn, den deltidsansatte som har samme timelønnsstariff som tilsvarende heltidsansatte eller distriktslegen som også har privatpraksis ved siden uten at det gir redusert betaling for det arbeidet som er utført som distriktslege.

Flertallets forslag vil innebære en større inntektsspredning i jordbruket enn i dag og vil videre gi et lågere inntektsnivå generelt. Flertallets forslag gir reduserte inntektsmål for produksjoner lokalisert til sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og for andre typer av bruk med betydelige inntekter utenom bruket. Dette vil da si alle produksjoner som er svært utbredt som deltidsproduksjoner. For alle produksjoner i sentrale strøk, eksempelvis ku, gris, grønnsaker, er det uklart hva flertallet mener. Ut fra vår faglige vurdering vil flertallets forslag føre til at:

Stortingets målsetting om en inntektsutjevning av jordbruksinntektene forlates til fordel for større inntektsspredning i jordbruket ved at mange gårdbrukere skal gis en mindre inntektsmulighet pr. årsverk fordi brukstypen kan ha inntekt utenom bruket.

Utvalgets medlemmer Bryne, Haga og Lundteigen mener dette vil innebære:

1. En forsterket bruksnedlegging som fører til at store arealer både i sentrale strøk og i distriktene ikke kommer til å bli brukt, men blir vanhevdet med de negative konsekvensene det har for beredskap, kulturlandskapet og ressursutnyttinga.
2. De resterende arealer kommer til å bli enda mer intensivt brukt med de økte forurensinger dette vil gi.
3. En sterk strukturrasjonalisering (sammenslåing av gardsbruk) i alle deler av landet.
4. En enda mer spesialisert næring, da gardbrukerfamilier med yrkeskombinasjon i realiteten får valget mellom heltidsproduksjon eller ingen produksjon.

5. Det blir umulig å sikre produksjonstilpassingen, og jordbruket kan dermed ikke ha det økonomiske ansvaret for overproduksjonen.
6. En vil svekke bosettings- og sysselsettingsgrunnlaget i alle deler av landet da en reduserer inntektsmulighetene for jordbruksdelen. Jordbruksdelen er en nødvendig del av strategien om stabile yrkeskombinasjoner for gårdsbruk som ikke har ressursgrunnlag for å gi full husholdningsinntekt. Disse gårdsbruka må ha flere bein å stå på økonomisk.
7. Mange kvinnelige arbeidsplasser i næringa får enda dårligere inntektsmuligheter enn før.
8. Næringa får en klar beskjed om at det er kvantumet av mat og ikke næringas evne til å produsere fellesgoder som skal betales.
9. I en for jordbruket svært vanskelig tid, forsøker en å splitte næringa ytterligere ved at en setter folk i ulike distrikter, produksjoner og bruksgrupper opp mot hverandre.

Medlemmene Bryne, Haga og Lundteigen vil peke på at landbrukspolitikken har mange mål og et variert virkemiddelsystem. Mål og virkemidler er tilpasset hverandre for å oppnå bredest mulig måloppfølging. Med unntak av å vurdere inntekter utenom bruket har utvalget i henhold til sitt mandat kun vurdert inntektsmålet innen någjeldende retningslinjer for andre mål i landbrukspolitikken. Utvalget har ikke vurdert hele landbrukspolitikken og hvordan endring i inntektsmål vil innvirke på produksjons- og markedsbalansen, geografisk fordeling av produksjonen, sysselsetting, miljøforhold, kulturlandskap og bosetting. Reduksjon av inntekten i et område eller en produksjon kan f.eks. føre til overproduksjon for andre produksjoner. Med bøndenes ansvar for overproduksjon kan dette føre til nedgang i inntekten også for produsenter i andre distrikter og distriktseffekten kan bli negativ. Dårlig økonomi i kornproduksjonen kan føre til overproduksjon av kjøtt. Dette åpner for konkurranse mellom distrikter med størst vansker for distriktsjordbruket.

Utvalget har vurdert et omfattende statistisk materiale. Medlemmene Bryne, Haga og Lundteigen kan ikke se at det er grunnlag for å forlate prinsippet for måling av bøndenes inntekter i jordbruket. Variasjon i inntekten må til enhver tid vurderes utfra forholdene i næringen og ikke ut fra områdefordeler i andre næringer. Gode og mindre gode forhold for jordbruket faller heller ikke sammen med gode og mindre gode arbeidsmarkedsforhold.

Disse medlemmer vil også hevde at et lågere inntektsmål for en næring utfra inntektsmuligheter utenfor næringen er et helt ukjent prinsipp for inntektsdannelse. Disse medlemmer finner det helt urimelig med spesialbehandling av inntekten i jordbruket på denne måten. Dette mindretall kan ikke se at inntektsmålsettingen for jordbruket gir grunn til å vurdere inntekten for en jordbruksfamilie på en spesiell måte. Politisk vedtatt inntektsmål for jordbruket er nødvendig for å håndtere en inntektsdannelse i næringen og gir ingen spesielle inntektsfordeler framfor andre grupper. Det er tvert imot nødvendig for å oppnå likhet.

Utvalgets medlemmer Bryne, Haga og Lundteigen går inn for at nåværende målsetting med å beregne jordbruksinntekten inkludert levekårsfaktorer pr. årsverk opprettholdes, og at målet om minsteinntekt på 85 pst. gjennomføres på dette grunnlaget.

Dette mindretall vil begrunne sitt standpunkt med at en innsats i jordbruket må ha sin godtgjørelse uavhengig av annen inntekt. Et annet grunnlag for fordelingen vil bryte med prinsipper for inntektsfordeling i næringslivet som helhet og vil føles urettferdig. Det vil også føre til reduserte muligheter i produksjonstilpasning og redusere muligheten for å nå andre landbrukspolitiske mål. En kan heller ikke se at landbrukspolitikken forenkles ved å trekke inn flere faktorer i inntektsvurderingen slik som det må skje når faktorer utenfor næringen og skal være med ved vurderingen av inntektsutjevningen. I tillegg vil problemene med å håndtere jordbrukspolitikken bli større når forholdene utenfor næringen skal være med å danne grunnlag for vurderingen av likhet, og føre til ulik godtgjørelse for innsats i næringen. Det fører til en uforståelig forskjellsbehandling.

Dersom en ønsker en landbruksmessig produksjon over tid, må en dekke produksjonskostnadene og samtidig gi et rimelig vederlag til arbeidsinnsatsen. Dette selv om svært mange bruk i Norge ikke henter

hovedinntektene sine fra bruket. Det er liten grunn til å tro at gardsbruk vil være så grunnfestet at disse bruk vil nytte ut sine produksjonsressurser over lang tid, dersom de på lang sikt vil tape penger på dette.

Også for bruk som henter det vesentligste av inntektene sine utenfor bruket, må de økonomiske forhold på bruket, etter disse medlemmers oppfatning, være slik at kostnadene vil bli dekket og at det blir igjen et rimelig vederlag for arbeidsinnsatsen dersom produksjonen skal finne sted over lengre tid.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjerkholt, Berg, Dale, Gunnarson, Sagelvmo og Vindedal, beklager at mindretallet, medlemmene Bryne, Haga og Lundteigen, i sin særmerknad tillegger flertallet oppfatninger og ellers tolker flertallets forslag på en måte som det ikke er grunnlag for. Dette gjelder bl.a. omtalen av virkningene av flertallets forslag. Flertallet viser forøvrig til sin begrunnelse for sitt forslag på side 18.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 8 UTVALGETS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Inntektsnivå

I tillegg til å vurdere spørsmål i tilknytning til fordelingen av inntektene i jordbruket, har utvalget også vurdert ulike alternativer for utformingen av inntektsmålsettingen i forhold til inntektene utenom bruket. Andre sider ved inntektsmålsettingen har utvalget ikke berørt. Utvalget drøfter følgende alternativer:

0. Inntektssammenligningen mellom jordbruket og industrien foretas som før med utgangspunkt i jordbruksinntekter pr. årsverk og gjennomsnittlig industriarbeiderlønn begge inkludert levekår.
- 1.1 Inntektssammenligningen mellom jordbruket og industrien foretas som før med utgangspunkt i jordbruksinntekter pr. årsverk og gjennomsnittlig industriarbeiderlønn begge inkludert levekår. Det forutsettes imidlertid at inntektsmålsettingen modereres for produksjoner lokalisert til sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og for andre typer av bruk med betydelige inntekter utenom bruket.
- 1.2 Som alternativ 1.1 men at inntektsmålsettingen oppheves for en nærmere avgrenset gruppe av bruk lokalisert til sentrale områder og som har gode supplerende inntektsmuligheter og for visse andre brukstyper med betydelige inntekter utenom bruket.
2. Inntektssammenligningen mellom jordbruk og industri foretas med utgangspunkt i samlede inntekter inkludert levekår målt pr. årsverk. Med samlede inntekter menes summen av inntekter på og utenom bruket.
3. Inntektssammenligningen mellom jordbruk og industri foretas med utgangspunkt i samlede inntekter på og utenom bruket inkludert levekår.

Etter en samlet vurdering finner utvalgets flertall, medlemmene Bryne, Dale, Haga, Lundteigen og Sagelvmo, at det formelle grunnlaget for fastsettingen av inntektsnivået i jordbruket bør ligge fast, jfr. nullalternativet foran. Hovedprinsippet bør fortsatt være at jordbruksinntektene pr. årsverk i gjennomsnitt skal ligge på nivå med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn justert for eventuelle forskjeller i levekår. Dette flertallet har i denne sammenheng lagt avgjørende vekt på hensynet til å sikre jordbruksbefolkningen rimelige og likeverdige inntekter og levekår med øvrige grupper i samfunnet. Dette flertallet vil videre understreke betydningen av å opprettholde inntektene i jordbruket for styrkingen av bosettingen og sysselsettingen i distriktene.

Utvalgets medlem Sagelvmo vil under henvisning til sitt standpunkt vedrørende inntektsfordelingen, jfr. side 18, presisere at det foreløpig ikke eksisterer tilstrekkelig datagrunnlag for å kvantifisere og å måle oppfyllelsen av det reduserte ambisjonsnivå for produksjoner lokalisert til

sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og for andre typer bruk med betydelige inntekter utenom bruket. Det vil først kunne skje når utvalgets forslag til nytt grunnlagsmateriale og målesystem er ferdig utviklet, jfr. kapittelevsnitt 8.6.

Inntektsmålet er siden jordbruksoppgjøret i 1987 ikke oppfylt fullt ut for gjennomsnittsinntekten i modellbrukssystemet. Et redusert ambisjonsnivå for inntektsmålet for visse typer bruk vil rent teoretisk føre til at inntektsmålet for andre brukstyper vil bli liggende over gjennomsnittet. Så lenge inntektsmålet ikke er oppfylt som gjennomsnitt, vil dette ikke representere noe aktuelt problem i den forstand at inntektsnivået på disse brukene blir "for høyt".

Så lenge dette er situasjonen, bør den reduksjon i overføringer m.v. som blir mulig som følge av det reduserte ambisjonsnivå for inntektsmålet for visse brukstyper, nyttes til omfordeling innen jordbruket gjennom en mer effektiv og målrettet virkemiddelbruk. At midlene omfordeles, er etter dette medlems vurdering nødvendig dersom en skal nå det sentrale mål med omleggingen, nemlig å legge større vekt på hensynet til bosetting og sysselsetting i landbrukspolitikken.

Dersom det, når det reduserte ambisjonsnivå for inntektsmålet for bruk i sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og andre typer av bruk med betydelige inntekter utenom bruket kan kvantifiseres og inntektsmålet i gjennomsnitt kan oppfylles, skulle være politisk ønskelig å redusere det samlede inntektsmål for jordbruket med tilsvarende totalbeløp som det reduserte ambisjonsnivå medfører, kan dette lett beregnes og legges til grunn for rammene i de årlige jordbruksoppgjør.

Etter dette medlems oppfatning kan den metode som er skissert som alternativ 1.1 i kapittel 6, i så fall nyttes."

Utvalgets medlem Dale vil understreke følgende:

"Den hastverkspregete avslutningen av utvalgets arbeid, har ført til at utvalget ikke har drøftet i detalj hvilke grupper som bør prioriteres opp eller ned i inntektsutjevningssammenheng. Selv mener jeg at målet om en normert minsteinntektsmulighet på 85 % bør opprettholdes for alle grupper, unntatt bruk hvor brukeren har andre inntekter utover kr 200.000 (jfr. mitt avgrensingsforslag). Dette innebærer at det nåværende inntektsmålet blir opprettholdt for regioner, produksjoner og størrelsesgrupper. Jeg ser det imidlertid som viktig at inntektsmålet for produksjoner i sentrale strøk, som lett lar seg kombinere med arbeid utenom bruket, blir satt til 85 pst., og ikke til 100 pst.. Det som på denne måten frigjøres av midler innenfor næringen, kan benyttes til å gi økonomisk innhold til utsagnene om å prioritere perifere strøk med dårlige jordbruks- og arbeidsmarkedsmuligheter. I tillegg vil det gi rom for begrensede tiltak rettet mot forhold som ikke oppfanges av modellbrukssystemet. Et eksempel er kvinnerettede økonomiske tiltak hvor små beløp kan gi stor effekt på sysselsetting og bosetting.

Utvalget har knyttet bruksstørrelse til normerte årsverk. Man har ikke gått inn på noen drøfting av om f.eks. de mindre bruksstørrelsene gir opphav til arbeidsplasser for flere personer pr. årsverk enn det store bruk gjør. I så fall er det et argument for at en bruksstruktur med mindre bruk kan være mer tjenlig for å realisere målsettingene om sysselsetting og bosetting enn en bruksstruktur med større bruk. Nedlagt arbeid overskrider arbeidsnormene betydelig på små bruk. Hvis realisert timelønn på små bruk ikke skal bli svært lav, må de normerte arbeidstimene betales mer på små bruk enn på store. Dette tilsier at en må opprettholde strukturprofilen i overføringene med mindre en reviderer arbeidsnormene for mindre bruk slik at de samsvarer bedre med realitetene.

Hovedgrunnen til at jeg foreslår å opprettholde 85 pst. for alle normerte årsverk er at det vil redusere usikkerheten mht. framtidige inntekter for jordbruksdriften. Etter min mening representerer 85 pst. et nivå hvor de som driver jordbruk blir sikret en minsteinntektsmulighet samtidig som personer med gode alternative arbeidsmuligheter vil få insentiv til å utnytte sine arbeidsmuligheter utenfor jordbruket.

Gjennom forslaget om å opprettholde inntektsnivået i næringen og omfordele innen næringen, brukes midlene mer målrettet mot å sikre levekår og bosetting i distriktene. Man reduserer imidlertid ikke behovet for

overføringer til næringen. Etter min mening må størrelsen på overføringene til jordbruket og bruken av jordbruksnæringen som distriktssysselsetter, ses i en utvidet sammenheng hvor andre næringer og generelle distriktstiltak trekkes inn. Denne utredningen fra Inntektsutjamningsutvalget er langt fra tilstrekkelig utredningsgrunnlag for å gå inn på slike vurderinger. Etter min mening hadde det også vært nyttig om Inntektsutjamningsutvalget hadde gått nærmere inn på virkningene av de ulike tilskuddsordningene i jordbruket, da dette ville være nyttig bakgrunnsmateriale for å vurdere jordbrukets bidrag til sysselsetting og bosetting i en bredere sammenheng."

Utvalgets medlemmer Bjerkholt, Berg, Gunnarson og Vindedal viser til side 18 hvor et flertall foreslår at det "... legges opp til reduserte ambisjoner for inntektsnivået i produksjoner lokalisert til sentrale strøk og som har gode supplerende inntektsmuligheter og for andre typer av bruk med betydelige inntekter utenom bruket."

Dersom dette kun skal gjennomføres i fordelingsmessig sammenheng, vil det innebære at disse reduserte ambisjoner for inntektsnivået i deler av jordbruket nøyaktig vil motsvares av tilsvarende høyere ambisjoner enn i dag for inntektsnivået i jordbruket forøvrig. Dette kan også uttrykkes slik at inntektsmålet for den del av jordbruket som ikke skal nedprioriteres, vil bli lik industriarbeiderlønnen pluss differansen mellom industriarbeiderlønn og inntektsnivå målt på modellbrukene for den nedprioriterte del av jordbruket.

Her skal en for ordens skyld skyte inn at dersom inntektsnivået for den nedprioriterte del av jordbruket i utgangspunktet ligger over inntektsmålsettingen, og så reduseres ned til denne, vil den fortsatt prioriterte del av jordbruket heller ikke komme høyere enn dagens inntektsmålsetting (men høyere enn idag). Og dersom man reduserer til et nivå som fremdeles ligger over inntektsmålsettingen, vil resten av jordbruket komme ut under denne målsetting (men høyere enn idag).

Det vil ha liten mening å foreta så beskjedne reduksjoner i den nedprioriterte del av jordbruket at årsverket fortsatt skal betales med mer enn industriarbeiderlønn, samtidig som det foreligger svært gode inntektsmuligheter for husholdningen utenom bruket. Denne rent teoretiske muligheten ser en derfor bort fra i det følgende, idet en forutsetter at reduksjoner i den nedprioriterte del av jordbruket må bli av et såpass omfang at årsverket godtgjøres med mindre enn gjennomsnittet i jordbruket.

Hvis inntektsreduksjonen i den nedprioriterte del av jordbruket skal overføres til den prioriterte del, vil ikke nødvendigvis hver produksjon og hver modell i det prioriterte jordbruket få et inntektsnivå høyere enn industriarbeiderlønn pr. årsverk. Det vil fortsatt være variasjoner i begge retninger, med en grense nedover på 85 prosent av gjennomsnittet for totaljordbruket, målt i modellbrukssystemet. Men som et gjennomsnitt, og inntektsmålsettingen har alltid vært regnet på en veid gjennomsnittsbasis, vil det innebære en ny og mer ambisiøs inntektsmålsetting for den del av jordbruket som fortsatt skal prioriteres inntektsmessig.

Under henvisning til utvalgets gjennomgang av premissgrunnlaget for utredningen i kapittel 2, finner utvalgets medlemmer Bjerkholt, Berg, Gunnarson og Vindedal ikke støtte for et syn i retning av at en slik skjerpet inntektsmålsetting er ønskelig. Derimot trekker flere av de behandlede dokumenter i retning av å effektivisere og redusere jordbruksoverføringene, jfr. spesielt Bygdeutvalgets utredning, St.meld. nr. 4 (1987-88) og kommunikeet fra OECDs ministerrådsmøte i 1987. Disse medlemmer vil derfor tilrå at ambisjonsnivået for inntektsmålsettingen i den fortsatt prioriterte del av jordbruket ikke skal øke som følge av at det inntektsmessige ambisjonsnivå for andre deler av jordbruket reduseres. For at dette skal kunne unngås, må alternativ 1.1 eller 1.2, eventuelt en kombinasjon, legges til grunn for inntrekking av inntekter utenom bruket. Utvalgets medlemmer Berg, Gunnarson og Vindedal antar at begge disse delalternativer (1.1 og 1.2) kan være aktuelle og vil ikke på generelt grunnlag foreta noen prioritering mellom dem.

Utvalgets formann Bjerkholt går inn for at alternativ 1.2 legges til grunn for en tilpassing av inntektsmålsettingen. Dette alternativet vil innebære at inntektssammenligningen mellom industri og jordbruk utføres etter de samme prinsipper som nå ved hjelp av modellbruksberegninger, men at

visse deler av jordbruket ikke inngår i modellbruksberegningene. De deler som ikke inngår er forutsatt å være grupper av bruk/produksjoner i sentrale områder og som har gode supplerende inntektsmuligheter og visse brukstyper med betydelige inntekter utenom bruket. Denne tilpasningen av inntektsmålsettingen bevarer intensjonen om en inntektsgaranti for næringen, basert på visse effektivitetskrav, men unntar deler der det i liten grad kan gjøres gjeldende at bosetting og sysselsetting er avhengig av lønnsomheten i jordbruket og også brukstyper der inntektene utenfor bruket er så store at det er lite grunnlag for en inntektsmålsetting ut fra rettferdskrav.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP. 8 UTVALGETS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Målemetoder

Det har videre vært sentralt for utvalget å vurdere metoder for måling av inntektsfordelingen i jordbruket. En har i denne sammenheng drøftet spørsmålet om hvordan levekårsfaktorene fordeler seg innad i næringen samt utredet grunnlaget for inntrekking av inntekter utenom bruket til bruk i fordelingssammenheng i jordbruksforhandlingene. Det har imidlertid ikke vært mulig å komme fram til et ferdig utviklet målesystem for inntektsfordelingen i jordbruket. Utvalget har derfor konsentrert seg om å foreslå retningslinjer for det videre arbeid med systemet i Budsjettnemnda i jordbruket.

Modellbrukssystemet står sentralt i forbindelse med måling og vurdering av inntektsnivået i jordbruket under jordbruksforhandlingene. Utvalget har ikke hatt til oppgave å ta dette forholdet opp til vurdering. På denne bakgrunn har utvalget ikke funnet grunnlag for å utarbeide et alternativt system til vurdering av inntektsfordelingen i jordbruket. I stedet har siktepunktet vært å vurdere forbedringer i modellbrukssystemet samt å drøfte om annet inntektsmateriale kan supplere modellbruksmaterialet.

Utvalget finner at levekårsfaktorene må kunne innarbeides på de enkelte modellbruk og angis med et intervall for å ivareta hensynet til usikkerhet i tallfestingen. Utvalget vil peke på at modellbrukssystemet bør tilpasses innarbeidingen av levekårsfaktorene. Levekårsfaktorene bør kunne innarbeides på alle modellbruk.

Utvalget foreslår videre at det etableres et årlig støttemateriale utenom modellbrukssystemet som viser omfanget av andre inntekter i landbruket. Dette materialet bør utarbeides for bruk i fordelingssammenheng under jordbruksforhandlingene, men gis lavere status enn modellbruksresultatene. Etter utvalgets oppfatning bør dette støttematerialet bestå av to gjensidig utfyllende deler. En del bør bygge på opplysninger om inntekter utenom bruket som hentes fra grunnlagsmaterialet for modellbrukene, dvs. typebrukene, og som teknisk sett presenteres i tilknytning til de ulike modellbruk. Et slikt materiale vil kunne vise omfanget av inntekter utenom bruket for den delen av norsk landbruk som er representert i driftsgranskingene. Dette materialet vil også kunne framskaffes relativt raskt. Den andre delen av støttematerialet bør bestå av inntektsopplysninger hentet fra skattestatistikken koblet med produksjonstilleggsregisteret for et bredere utvalg av bruk enn det som er representert i modellbrukssystemet. Dette materialet bør søkes gjort representativt for hele det norske landbruk. Jordbruksinntektene bør korrigeres slik at materialet får karakter av å være et driftsregnskap og ikke et skatteregnskap.

Utvalget foreslår at ansvaret for etableringen og utarbeidelsen av støttematerialet tillegges Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Etter utvalgets oppfatning bør støttematerialet gi opplysninger både om jordbruksinntekter og om inntekter utenom bruket. Videre bør det omfatte samlede inntekter og inntektene beregnet pr. årsverk der det er mulig. Det er i første rekke husholdningens lønnsinntekter utenom bruket som bør

innarbeides i støttematerialet. Disse inntektene er dominerende blant gruppen av inntekter utenom bruket. Det statistiske grunnlagsmaterialet ligger også best til rette for innarbeiding av disse inntektene. Utvalget finner også at det bør vurderes å innarbeide eventuelle levekårsfaktorer i støttematerialet. Dette betinger imidlertid en fornyet gjennomgang av levekårsberegningene.

Utvalgets medlemmer Bryne, Haga og Lundteigen er enige i at et slikt materiale utarbeides under forutsetning av at det blir gjort for alle grupper av inntektstakere. Behovet for slikt materiale viser etter disse medlemmenes oppfatning at flertallets forslag, jfr. side 18. om redusert inntektsnivå for enkelte bruksgrupper ikke har nødvendig statistisk grunnlag, jfr. kapittel 4.

Kapittel 1 Sammendrag

KAP 9 DRØFTING AV ULIKE INNTEKTSUTJAMNENDE TILTAK

I kapittel 9 drøfter utvalget en rekke inntektsutjavnende tiltak, i første rekke avgrensning av produksjonstillegg utfra inntekter utenom bruket og distriktstilskudd etter alternativverdien på arbeidskraften i jordbruket. Utvalget tar også opp spørsmålet om et tilskudd til kvinnelige brukere og tiltak for å utjamne inntekter mellom ulike driftsfaser. Det vises forøvrig til at et mindretall i utvalget, medlemmene Bryne, Dale, Haga og Lundteigen, har en særmerknad til utredningskapitlet om tilskudd til kvinnelige brukere, jfr. kapittelavsnitt 9.4.

Av avgjørende betydning for utformingen av inntektsutjavnende virkemidler er hvilke målsettinger som settes opp for fordelingen av inntektene i jordbruket. Behovet for virkemidler vil være forskjellig avhengig om det er jordbruksinntekter pr. årsverk eller f.eks. totale jordbruksinntekter som skal utjamnes. I utvalget er det uenighet om hvilke målsettinger som bør legges til grunn for inntektsfordelingen i jordbruket. Dette vil også gjenspeile seg i forslagene til virkemidler som fremmes.

Utvalget har på grunn av hensynet til avslutningen av arbeidet ikke kunnet gå inn på drøfting av inntektsutjavnende virkemidler på et så bredt grunnlag som kunne ha vært ønskelig. En har i liten grad gått kritisk igjennom eksisterende tiltak på detaljnivå. I stor utstrekning er imidlertid utvalget av den oppfatning at dette er en oppgave som bør ivaretas i tilknytning til de løpende jordbruksforhandlingene. Det vises bl.a. til arbeidet i effektiviseringsgruppen. Utvalget har derfor konsentrert seg om å vurdere hovedretningslinjene for utformingen av inntektsutjavnende virkemidler framover.

Utvalget finner i denne sammenheng at de eksisterende virkemidler i stor grad har vært rettet mot de tradisjonelle utjavningshensynene som utjamning mellom produksjoner, bruksstørrelser og distrikter. Utvalget har vurdert virkemidler differensiert etter alternativverdien på arbeidskraften i jordbruket, virkemidler som kan utjamne inntekter mellom kjønnene og tiltak som kan utjamne inntekter mellom bruk i ulike driftsfaser.

Omfanget av inntekter utenom bruket kan tas hensyn til på flere alternative måter. Et alternativ er å gjennomføre en direkte avgrensning av produksjonstillegg på bruk med høye inntekter utenom bruket. Dette er nærmere utredet i kapittelavsnitt 9.2. En mer indirekte måte er å etablere et distriktstilskudd som varierer med alternativverdien på arbeidskraften i jordbruket. Dette innebærer at bruk i områder med gode arbeidsmuligheter utenom bruket vil få lavere tilskudd enn bruk i områder med mindre gode arbeidsmuligheter utenom bruket. I forbindelse med et slikt tilskudd vil det med andre ord ikke være avgjørende om man faktisk arbeider utenom bruket eller ikke. Det er de potensielle arbeidsmulighetene utenom bruket som avgjør størrelsen på tilskuddet. Et slikt tilskudd er nærmere utredet i kapittelavsnitt 9.3. En tredje måte er å tilpasse eksisterende virkemidler

slik at produksjoner og typer av bruk med høye inntekter utenom bruket får redusert inntektsnivå. Dette vil også være en indirekte måte å ta hensyn til omfanget av andre inntekter på.

Etter en samlet vurdering vil utvalgets flertall, medlemmene Bjerkholt, Berg, Bryne, Gunnarson, Haga, Lundteigen, Sagelvmo og Vindedal, fraråde avgrensingsordninger som reduserer tilskudd til enkeltbruk utfra de faktiske inntektene utenom bruket. Slike avgrensingsordninger er administrativt gjennomførbare som en del av skatteligningen, men vil i praksis virke som en uforholdsmessig høy marginalsatt på inntekten utenfor bruket. Gevinsten ved en slik ordning, som vil ligge i en viss innsparing av jordbruksoverføringene, må avveies mot de vesentlige ulemper den vil ha i form av negative insitamenter til økt innsats, f.eks. i form av satsing på vekstnæringer i distriktene. En slik ordning vil også skape en generell usikkerhet om inntektsgrunnlaget i jordbruket. Dessuten vil en slik ordning, som et allment gjennomført prinsipp, kunne ha negative konsekvenser for kvinnenens stilling i jordbruket når avgrensningen skjer på grunnlag av familiens inntekter utenom bruket. Avgrensning på grunnlag av bare brukerens inntekter utenom bruket vil gjøre at brukerne kan omgå avgrensningen ved å registrere bruket på familiemedlemmer med lavere inntekt utenom bruket.

Utvalgets medlemmer Bryne, Haga og Lundteigen vil peke på at vederlaget fra inntekten i jordbruket ikke er slik at den rettfærdiggjør avgrensning etter egen eller andre familiemedlemmers innsats utenfor bruket. Heller ikke er det belegg for å hevde at husholdningens samlede inntekter tilsier en slik begrensning.

Utvalgets medlemmer Bjerkholt og Berg vil likevel tilrå at en avgrensingsordning vurderes innført for bruk med særlig store inntekter utenfor bruket, dvs. vesentlig høyere enn i regneeksemplene i kapittelavsnitt 9.2.6, f.eks. for husholdningsinntekter utenom bruket på over 0,5-1,0 million kroner. De negative insentivvirkningene nevnt ovenfor vil da i mindre grad være tilstede. En må også her veie generelle prinsipper om likebehandling mot økonomisering av samfunnets ressurser på et område der det viktigste prinsipp for bruken av dem er å fremme utjamning og likestilling mellom næringer og sosiale grupper. På dette grunnlag finner disse medlemmer å tilrå en ordning som skissert ovenfor.

Utvalgets medlem Dale vil foreslå at det innføres en individuell avgrensning av tilskudd, og at avgrensningen knyttes til brukerens inntekter utenom bruket, og trer i kraft for årsinntekter utover 200.000 kroner. Dette medlem foreslår at avgrensningsgrunnlaget skal omfatte lønnsinntekter, pensjonsgivende næringsinntekter utenom bruket og skattepliktige kapitalinntekter som renter og utbytte og gevinster på verdipapirer. Dette medlem foreslår at avgrensningen i praksis administreres gjennom ligningsmyndighetene, og gjennomføres i forbindelse med den årlige skatteligningen. Gjennom en individuell avgrensning må høyinntektstakere selv bære et større inntektsansvar for egen jordbruksdrift, eller alternativt overlate driften av bruket til en person som har lavere inntekter fra andre kilder. Dette bidrar til å skape større inntektsutjevning, og muligens også en jevnere fordeling av arbeidsinnsats. I praksis vil dette tiltaket også virke likestillingsfremmende blant brukerpar, ved at kvinner i større utstrekning vil få registret brukerstatusen og jordbruksinntektene på seg enn det som nå er tilfelle.

Dette skyldes at målet om en høy andel norskproduserte jordbruksvarer for innenlandsk forbruk, kombinert med at yrkesutøverne i næringen skal sikres levekår på høyde med resten av den norske befolkningen, fører til at jordbruket har behov for skjerming fra internasjonal konkurranse og behov for omfattende statsstøtte. Statsstøtten over jordbruksavtalen er en nødvendig forutsetning for å opprettholde driften på bruk i utkantene. Uansett størrelsen på brukerens inntekter utenom bruket, mottar imidlertid brukeren foreløpig de offentlige tilskudd som landbruksdriften i seg selv skulle tilsi. Derved tar det offentlige inntektsansvar for jordbruksdriften selv når brukeren har andre inntekter å leve av. Eksempler på høyinntektstakere som mottar betydelig støtte til jordbruksdrift, kan bidra til å kaste et tvilsomt lys over jordbruksoverføringene. Av hensyn til dem som er avhengige av jordbruksavtalen som inntektsgrunnlag, er det derfor etter dette medlems oppfatning viktig at jordbruksoverføringene til

høyinntektsgrupper begrenses.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjerkholt, Berg, Dale, Gunnarson, Sagelvmø og Vindedal, finner at hensynet til inntektene utenom bruket bør ivaretas på en indirekte måte ved etablering av en ordning med et distriktstilskudd differensiert etter alternativverdien på arbeidskraften i jordbruket, jfr. 9.3. Bruk i områder med gode arbeidsmuligheter utenom bruket bør få lavere tilskudd enn bruk i områder med mindre gode arbeidsmuligheter utenom bruket. Etableringen av et slikt tilskudd vil være det viktigste bidraget til å øke den distriktpolitiske effekten av landbrukspolitikken. Tilskuddet bør etableres gradvis ved å omdisponere midler fra de eksisterende distriktstilskuddene under jordbruksavtalen. På sikt bør størsteparten av disse tilskuddene innarbeides i det nye distriktstilskuddet differensiert etter alternativverdien på arbeidskraften i jordbruket. Som et supplement bør de eksisterende virkemidlene tilpasses inntektene utenom bruket i den grad det er nødvendig.

Utvalgets medlem Dale vil understreke at:

"De praktiske konsekvensene av en omlegging av differensieringsgrunnlaget for distriktstilskudd kan bli små. Dette skyldes at det i stor utstrekning er sammenfall mellom vekstforhold og arbeidsmarkedsforhold. Dette gjelder særlig på de grove inndelingsnivå som soneinndelingene for arbeidsgiveravgiften eller investeringstilskuddet representerer. Eksempler på dette er at Oslo-området og Stavanger-området begge representerer både de beste jordbruksforholdene og de strammeste regionale arbeidsmarkedene. På den annen side representerer Nord-Troms og Finnmark både de dårligste jordbruksforholdene og de dårligste arbeidsmarkedsmulighetene. For å redusere de regionale forskjellene er det derfor ikke det viktigste å forandre prinsippene for den regionale inndelingen, men å gjennomføre en sterkere regional differensiering til fordel for distrikter med dårlige jordbruks- og arbeidsmarkedsforhold."

Utvalgets medlemmer Bryne, Haga og Lundteigen kan ikke se at distriktstilskudd differensiert etter alternativverdien på arbeidskraft vil være en generell stimulans til jordbruket i områder med relativt dårlig arbeidsmarked. Det kan føre til en omlegging av produksjonen til de produkter som gir størst inntekt før tilskudd, på bekostning av de produksjoner som gir liten inntekt utenom tilskuddene. Dette kan ramme en produksjon som f.eks. sauekjøttproduksjon. Produksjonstilpasningen blir med andre ord vanskeligere og behovet for direkte produksjonsregulerende tiltak (kvoteordninger) øker. Argumentet med tilpasning av produksjonen til komparativ områdefordeling står i strid med det prinsipp som vi har brukt for produksjonstilpasningen. Tilpasningen til vårt nasjonale marked må være utgangspunktet selv om det står i kontrast til utnyttelse av komparative områdefordeler. Skal områdefordeler legges til grunn for landbrukspolitikken, vil husdyrproduksjonen igjen flyttes tilbake til flatbygdene, med den konsekvens det har for oppfylling av landbrukspolitiske mål. Disse medlemmene viser forøvrig til sin særmerknad på side 18.

Når det gjelder spørsmålet om utjamning av inntekter mellom kvinnelige og mannlige brukere vil utvalget peke på at kvinnelige brukere som gjennomsnitt har betydelig lavere inntekter enn gjennomsnittet blant mannlige brukere. Kvinnelige brukere er eldre, oftere enslige og driver mindre bruk - gjerne sauebruk i distriktene. De driver i større grad "avviklingsbruk" enn mannlige brukere. For å belyse de faktiske inntektsforskjellene mellom kvinnelige og mannlige brukere er det nødvendig å sammenligne inntektene på samme typer bruk. En slik sammenligning har utvalget desverre ikke hatt mulighet til å gjennomføre.

Utvalget har også sett nærmere på den interne fordelingen av jordbruksinntektene i jordbrukshusholdningene. Materialet viser at kvinnelige ektefeller i jordbrukshusholdninger får registrert jordbruksinntekt på seg i mindre utstrekning enn deres arbeidsomfang skulle tilsi. De forholdene som vedrører fordelingen av jordbruksinntekter mellom ektefeller i jordbrukshusholdningene, har tradisjonelt ikke blitt sett i sammenheng med utformingen av virkemidler under jordbruksavtalen.

Selv om det ikke er noen eksplisitt del av Inntektsutjamningsutvalgets mandat, har utvalget drøftet spørsmålet om et eget tilskudd til kvinnelige brukere. Hensikten med et slikt tilskudd ville være å fremme utjamning og

likestilling mellom mann og kvinne i jordbruket både inntektsmessig og med hensyn til formell status i næringen. På en del bruk er det trolig tilfelle at kvinnen utfører mesteparten av arbeidet, mens mannen er registrert som bruker. Et tilskudd til kvinnelige brukere vil være et sterkt insitament til å endre brukerregistreringen. Dessuten vil et slikt tilskudd bidra til å utjamne de statistisk registrerte forskjeller mellom menns og kvinners inntekt i jordbruket. Utvalgets flertall bestående av Bjerkholt, Berg, Gunnarson, Haga, Sagelvmo og Vindedal peker på ønskeligheten av tiltak som kan fremme likestillingen i landbruket. En vil peke på at inntektsmaterialet som utvalget har brukt, inneholder informasjon som kan være svært verdifull i en nærmere analyse av årsakene til inntektsforskjeller mellom menn og kvinner i jordbruket. Utvalgets flertall finner imidlertid ikke å kunne fremme noe konkret forslag om slike tiltak, men foreslår at spørsmålet gjøres til gjenstand for nærmere utredning.

Utvalgets medlem Vindedal vil presisere at en slik utredning bl.a. må ha som mål å komme fram til økonomiske virkemidler for å fremme likestilling mellom kjønnene i landbruket.

Utvalgets medlemmer Bryne, Dale og Lundteigen vil peke på at det ut fra vanlige rettferdighetsbetraktninger i arbeidslivet er innarbeidet at den enkelte person får inntekten av sitt arbeid og de trygde- og pensjonsrettighetene som følger av denne inntekten. Når det gjelder økonomisk likestilling i jordbruket viste tall for 1983 at dette ikke var oppfylt ettersom kvinnene utførte 26 prosent av årsverkene, og fikk registrert 15 prosent av de pensjongivende arbeidsinntektene på seg. I 1983 var 6 prosent av brukerne kvinner, og disse brukerne mottok under 4 prosent av overføringene til jordbruket. Den økonomiske likestillingen ser derfor ut til å være kommet meget kort når det gjelder selve næringsvirksomheten i jordbruket.

Ulike virkemidler kan tenkes tatt i bruk for å bedre den økonomiske likestillingen mellom kvinner og menn i jordbruket. Etter vår mening er det imidlertid urealistisk å satse på at det vil skje gjennom endringer i skatte- og trygdesystemet, eller ved omfattende holdningsskapende virkemidler. Økonomiske virkemidler over jordbruksavtalen er vel innarbeidet i næringen, og utformingen revideres årlig. Jordbruksavtalen gir derfor et godt utgangspunkt for innføring av et kvinnetilskudd som økonomisk virkemiddel. Det vil medføre positiv særbehandling av kvinner, og kan virke i en periode inntil kvinners økonomiske uttelling av jordbruksarbeidet står i forhold til innsatsen. Utvalgets medlemmer Bryne, Dale og Lundteigen vil foreslå at det innføres et kvinnebrukertilskudd. Vi vil foreslå at det utgjør 5.000 kroner for bruk under 0,5 årsverk og 10.000 kroner for større bruk. Det forutsettes at en kvinne skal stå som bruker, og at den samme kvinnen får ført f.eks. minst 50 prosent av den pensjongivende jordbruksinntekten fra bruket på seg.

Kvinnebrukertilskuddet har mange formål. Det skal rette oppmerksomheten mot økonomisk likestilling mellom kjønnene i jordbruket. Dessuten skal det bedre økonomien på de brukene som nå har kvinnelig bruker. I denne utredningen er det dokumentert at jordbruksinntektene for husholdning, bruker og pr. årsverk er lavere på bruk drevet av kvinner enn på bruk drevet av menn. Et kvinnebrukertilskudd vil derfor virke inntektsutjevne og heve bruk med et lavt inntektsnivå. Kvinnebrukertilskuddet skal i tillegg bidra til at kvinner som utfører storparten av jordbruksarbeidet på bruket, får registrert en rettferdig andel av jordbruksinntekten på seg, og at de i større utstrekning blir registrert som bruker. Det er derfor etter disse medlemmenes oppfatning et poeng med virkemidlet at det skal bidra til at brukerstatusen blir overført fra menn til kvinner. Det vil det være lettere å få til når det samlede tilskuddet til bruket øker med beløpet for kvinnebrukertilskuddet. Kvinnebrukertilskuddet vil bidra til at kvinner får større økonomisk uttelling og innflytelse over sitt jordbruksarbeid. Jenteflukt og mangel på kvinnearbeidsplasser i bygdene skulle tilsi at det var viktig at jordbruket ble en like god arbeidsplass for kvinner som for menn. Kvinnebrukertilskuddet kan bidra til det.

Omfanget av et kvinnebrukertilskudd vil både ved eksisterende andel kvinnelige brukere, 6 prosent, og ved en eventuell økning av denne andelen, til f.eks. 20 prosent kvinnelige brukere, utgjøre en liten andel av de samlede overføringene til jordbruket. Det vil derfor ikke øke rammene for

overføringer, men representere en alternativ overføringsprofil for de samme midlene. Noen vil være redd for misbruk i den form at kvinner i tilfelle en ordning med kvinnebrukertilskudd vil få ført inntekter på seg som stammer fra menns arbeid. Til det vil disse medlemmer bemerke at det omvendte nå skjer i betydelig utstrekning uten at det vekker samme frykt.

Utvalget har også drøftet tiltak som kan utjamne inntekten mellom bruk i ulike driftsfaser. Etter utvalgets oppfatning må dette spørsmålet drøftes i en bredere sammenheng enn det som har vært mulig i denne utredningen.
