

Notat 2005–14

# **Kriteriebasert fordeling av fylkesvise BU-midler**

*– forslag til fordelingsmodell*

Erland Kjesbu  
Ivar Pettersen

---

<b>Tittel</b>	Kriteriebasert fordeling av fylkesvise BU-midler – forslag til fordelingsmodell
<b>Forfattere</b>	Erland Kjesbu, Ivar Pettersen
<b>Prosjekt</b>	Kriteriebasert fordeling av fylkesvise BU-midler (E063)
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2005
<b>Antall sider</b>	36
<b>ISBN</b>	82-7077-625-4
<b>ISSN</b>	0805-9691
<b>Emneord</b>	BU-midler, kriterier, fylke, bygdeutvikling, næringsutvikling, landbruk

---

## Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

# Forord

---

Formålet med dette prosjektet har vært å utrede hvilke kriterier som skal benyttes ved fordelingen av de fylkesvise BU-midlene. Ulike kriterier er vurdert. Vi har kommet fram til både en kompleks modell med mange kriterier og en forenklet modell med få variabler. Vi anbefaler at den forenklede modellen blir brukt, da det ikke er store forskjeller i fordelingsresultatene ved bruk av de ulike modellene.

Det er i hovedsak Ivar Pettersen og Erland Kjesbu som har utarbeidet notatet. I tillegg har flere personer i NILF vært involvert i arbeidsgrupper og som diskusjonspartnere i prosessen. Siv Karin Paulsen, Kjell Staven og Ivar Hovland har bidratt med innsamling og tilrettelegging av bakgrunnsdata til kriteriene. Ole Kristian Stornes har lest notatet og kommet med nyttige innspill før ferdigstilling, Anne Bente Ellevold og Siri Fauske har klargjort notatet for trykking.

Vi vil videre takke Landbruksdirektørene og Landbruks- og Matdepartementet, som har kommet med nyttige innspill underveis i prosessen. Takk også til Kjell Bruvoll, Olav Solberg og Johan Helge Sandberg i Innovasjon Norge, for bidrag gjennom hele i prosessen, og til Innovasjon Norge for et interessant oppdrag.

Oslo, desember 2005

Ivar Pettersen



# Innhold

---

	Side
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Mandat.....	1
2 LANDBRUKSPOLITISKE MÅL, VIRKEMIDLER OG STRATEGIER .....	3
2.1 Målsettingen med landbrukspolitikken .....	3
2.2 Formålet med BU-ordningen .....	4
2.3 «Landbruk – mer enn landbruk» og regionale strategier for landbruksbasert næringsutvikling .....	4
2.4 Andre virkemidler med delvis overlappende målsettinger .....	5
2.5 Oppsummering av sentrale målsettinger for virkemiddelbruken.....	6
3 FORDELING AV BU-MIDLER FRAM TIL 2005 .....	9
3.1 Kriterier for fordeling av fylkesvise BU-midler fra 1999 .....	9
3.2 Endringer av BU-ordningen og fordelingssystemet fra 1999 til og med 2005 .....	11
3.3 Endring i BU-ordningen fra 2005 .....	12
4 BAKGRUNN FOR VALG AV FORDELINGSKRITERIER .....	13
4.1 Formålet med kriteriene .....	13
4.1.1 Reflektere behov .....	13
4.1.2 Utforming av incentiver.....	14
4.1.3 Enkelhet og forutsigbarhet.....	15
4.2 Tildelinger utenfor kriteriesystemet: Basistildeling og spesielle satsinger.....	16
4.2.1 Basistildeling: fast grunnbeløp uavhengig av kriterier .....	16
4.2.2 Avsetning til større satsinger .....	17
4.2.3 Øremerking av midler kontra fri benyttelse.....	18
4.3 Innføring av nytt system.....	18
4.3.1 Tidspunkt for fordeling.....	18
4.3.2 Overgangen til nye kriterier .....	18
4.3.3 Videreutvikling av kriteriene etter 2006 .....	19
4.3.4 Endring av vekter.....	20
4.3.5 Administrasjon av systemet .....	21
5 NÆRMERE OM BEREGNINGSMODELLEN OG DE ENKELTE KRITERIENE.....	23
5.1 Behovskriteriet .....	24
5.1.1 Andre kriterier som er vurdert .....	24
5.2 Distriktskriteriet .....	25
5.3 Aktivitetskriteriet .....	25
5.3.1 Om bruken av midlene – «nye næringer» og investeringer per krone tildelt .....	26
5.3.2 Gjennomsnittlige prosjektkostnader per tilskuddskrone.....	26

	Side
5.3.3 Innovasjon Norge og kommunenes innsats (INs serviceundersøkelse) .....	27
5.3.4 Kriterier som er vurdert, men utelatt.....	27
5.4 Resultatkriteriet .....	28
5.4.1 Nærmere om de enkelte resultatkriteriene .....	28
<b>6 VEKTINGEN AV DE ENKELTE KRITERIER .....</b>	<b>31</b>
6.1 Distriktskriteriet .....	31
6.2 Behov, aktivitet, resultat.....	31
6.3 Generelt «tradisjonelt landbruk» og «nye næringer».....	32
6.4 Vekting av jord- og skogbruk.....	32
<b>7 BEREGNINGSRESULTATER.....</b>	<b>33</b>
7.1 Hovedtrekk ved forslaget .....	33
7.2 Beregnet fordeling av BU-midler for 2006 .....	34

# 1 Innledning

---

## 1.1 Bakgrunn

Fra og med 2005 er fordelingen av BU-midlene til økt landbruksbasert verdiskaping endret. Tidligere ble midlene fordelt mellom Utviklings og tilretteleggingstiltak som ble forvaltet av Fylkesmannen, og bedriftsrettede virkemidler som ble forvaltet av Innovasjon Norge (IN). Nå tildeles hele summen i prinsippet til Fylkesmannen. Ca. 80 prosent ble i 2005 overført videre fra Fylkesmannen til IN for anvendelse som bedriftsrettede virkemidler. Endringen kan gi en mer helhetlig tenkning rundt virkemiddelbruken, ikke minst som følge av at Fylkesmannen samtidig har fått ansvaret for å utarbeide en overordnet strategi for virkemiddelbruken og det samlede regionale arbeidet for økt landbruksbasert verdiskaping.

Fordelingen av BU-midlene foretas av Landbruks- og matdepartementet (LMD). Grunnlaget for fordelingen mellom fylkene er beskrevet i internt LD Notat (Landbruks-politisk avdeling) datert 9.12.1998: Fordeling av BU-midler 1999. Notatet setter opp bestemte kriterier. Disse kriteriene er benyttet til og med fordelingen for 2005. Kriteriene er i hovedsak basert på objektive kriterier som skal gjenspeile tiltaksbehovet i fylket. Det er også gitt rom for betydelig skjønn ved fordeling av midlene.

LMD har ved flere anledninger varslet at det skal utarbeides nye kriterier som blant annet skal vektlegge resultatene av virkemiddelbruken. Hensikten er nå at nye kriterier skal være operative innen 1.1.2006. Innovasjon Norge (IN) har fått i oppdrag å lage et forslag til ny fordeling.

## 1.2 Mandat

IN har bedt NILF utrede kriterier og ny fordeling. Forslaget vil være grunnlag for INs egen vurdering og innstilling overfor LMD. Nedenfor redegjøres det kort for de hensyn kriteriene skal ivareta og de konkrete oppgavene i prosjektet.

*Det er naturlig at tre hensyn vektlegges ved utarbeidelsen av kriteriene:*

- (1) Kriteriene skal gi riktige incentiver; dvs. motivere fylkesmannsapparatet, det regionale IN-apparatet, samt øvrige regionale partnere til å utvikle gode, målrettede strategier, styrke partnerskapet og drive effektivt arbeid overfor kommuner og potensielle næringsutviklere.*
- (2) Kriteriene skal oppfattes som rettferdige ved at de for eksempel tar hensyn til reelle behov for økt landbruksbasert verdiskaping.*
- (3) Kriteriene skal gi grunnlag for kontinuitet i virksomheten regionalt ved at det ikke skjer for store forskyvninger fra år til år. Incentivene skal utformes slik at Fylkesmenn og partnerskapene bruker virkemidlene i tråd med målene og premissene for LMDs satsing på landbruksbasert verdiskaping, herunder den relative prioriteringen av melkesektoren og prinsipper nedfelt i nasjonal strategi («Landbruk mer enn landbruk»).*

Spesielt skal man sikre en riktig vektlegging av tradisjonelt landbruk kontra ny landbruksbasert verdiskaping sett på bakgrunn av at 62 prosent av midlene gikk til tradisjonelt landbruk i 2004. Sannsynligvis ligger tallet på 74 prosent for 2005.

*Tre typer kriterier skal behandles:*

- (1) Behov: Objektive kriterier som geografi, næringsstruktur osv*
- (2) Aktivitet: Aktivitet for eksempel i form av søkermasse, andel ubrukte midler, risiko i virkemiddelbruken, samt kvalitet på for eksempel BU-strategien*
- (3) Resultater: Når det gjelder resultater, kan NILF vurdere om det er grunnlag for at resultatene av virkemiddelbruken sees over et lengre tidsrom, dvs. også i lys av virkemiddelbruken fra 2000 til 2004.*

Kriteriene i LD Notat av 9.12.1998 skal vurderes og oppdateres. Her skal NILF basere seg på INs erfaring og tilsendt materiale fra IN. Det skal tas hensyn til at visse formål med virkemidlene er gått ut, som for eksempel støtte til grøfting.

Utredningen bør vurdere om fordelingskriteriene skal sees i lys av andre virkemidler og annen støtte for regional utvikling, for eksempel støtte til utvikling av regional miljøplan. Utredningen skal også se på de administrative konsekvensene av forslaget.



## 2 Landbrukspolitiske mål, virkemidler og strategier

---

I denne delen av notatet beskrives kort landbrukspolitiske mål, virkemidler og strategier som har relevans for valg og vekting av kriterier for fordeling av de fylkesvise BU-midlene.

### 2.1 Malsettingen med landbrukspolitikken

Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) er hovedmålet for landbruks- og matpolitikken å øke verdiskaping og livskvalitet tuftet på en bærekraftig forvaltning av landbruket og bygdene sine ressurser. Med ressurser siktes det både til menneskelige og materielle ressurser landbruket rår over.

Delmål for landbruks- og matpolitikken:

- Sikre trygge matvarer og fremme mangfold og forbrukerhensyn.
- Sikre god dyre- og plantehelse og et etisk forsvarlig dyrehold.
- Sikre en bærekraftig ressursforvaltning med et sterkt vern av jordsmonnet, bevaring og vedlikehold av kulturlandskapet og sikring av det biologiske mangfoldet.
- Fremme en effektiv, miljøvennlig og nyskapende vare- og tjenesteproduksjon i tråd med markedets behov.
- Gjøre det attraktivt å bo i bygdene gjennom en variert eiendomspolitik.
- Sikre en nasjonal matforsyning og en konkurransedyktig matvareindustri.
- Sikre et aktivt landbruk over hele landet, m.a. som grunnlag for kollektive gode som miljøverdier og kulturlandskap.
- Fremme ei livskraftig reindriftsnæring i balanse med beiteressursene og som medvirker til å holde oppe samisk egenart.
- Sikre handlingsrom for en nasjonal landbruks- og matpolitikk innenfor internasjonale avtaler og forhandlinger.

I hovedmålsettingen fokuseres det på økt verdiskaping basert på en bærekraftig forvaltning av landbrukets og bygdenes ressurser. I delmålene trekkes det fram også andre perspektiver som legger føringer for virkemiddelbruken. Trygg mat, mangfold, dyre- og plantehelse, kulturlandskapet, nyskapende vare- og tjenesteproduksjon, bosetting, konkurransedyktig matindustri, aktivt landbruk over hele landet og handlingsrom i forhold til internasjonale avtaler.

## 2.2 Formålet med BU-ordningen

Formålet med BU-midlene er å legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendom spesielt.

Formålet er i første rekke å bidra til næringsutvikling basert på landbrukets ressurser. BU-ordningen er i høy grad foretaksrettet. Dette er et virkemiddel som er knyttet til utvikling av blant annet enkeltforetak, foretak i samarbeid og nettverk mellom foretak innen landbruket, mellom foretak og virkemiddelapparat. Dessuten bør BU-ordningen stimulere til økt samhandling med annet næringsliv ute i regionene.

Videre rommer formålet to viktige dimensjoner. Næringsutviklingen skal danne grunnlag for lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting. Formålet sier ingen ting om hva som er den viktigste dimensjonen, det er derfor vanskelig å kunne gi en av disse dimensjonene høyere vekt en den andre ved fordelingen av midlene til fylkene. Naturlig nok vil en overdreven vektig av for eksempel distriktdimensjonen gi mer midler til distriktene, en høyere vektig av verdiskapingsdimensjonen vil trolig gi mer midler til mer sentrale strøk. I grove trekk går spørsmålet ut på om en krone mer i verdiskaping er mer verdt i distriktene, eller om en krone mer i verdiskaping er like mye verdt i alle deler av landet. I og med at formålet med BU-ordningen er å legge til rette for næringsutvikling som kan gi både økt verdiskaping og desentralisert bosetting, legger vi til grunn at en krone mer verdiskaping generelt sett er mer verdt i distriktene enn i sentrale strøk.

For 2004 utgjorde BU-ordningen 239 mill. kroner i fylkesvise BU-midler totalt. Av disse var 147 mill. forbeholdt tradisjonelt jordbruk. Låneramme for rentestøtte utgjorde 493 millioner.

## 2.3 «Landbruk – mer enn landbruk» og regionale strategier for landbruksbasert næringsutvikling

Landbruks og Matdepartementet utarbeidet høsten 2004 en strategi for næringsutvikling, Landbruk - mer enn landbruk. Arbeidet med denne strategien foregikk parallelt med arbeidet med de regionale strategiene for landbruksbasert næringsutvikling. Ifølge strategien er hovedmålet for landbruksbasert næringsutvikling økt lønnsomhet med utgangspunkt i landbrukets og bygdenes ressurser innenfor realistiske markedsmessige rammer. Dokumentet legger til grunn 5 hovedstrategier som gjennomgående for alle tema er knyttet til næringsutviklingsarbeidet på LMDs område. Det skal oppnås økt lønnsomhet gjennom:

- 1) å ta i bruk mangfoldet av menneskelige og materielle ressurser for å utvikle ny næringsvirksomhet
- 2) markedsorientert innovasjon og gode innovasjonssystemer

- 3) effektivisering
- 4) entreprenørskap
- 5) kompetanseutvikling og forskning.

Videre er det plukket ut 5 hovedsatsingsområder med følgende målsettinger:

- 1) Målet for næringsutvikling innenfor *matsektoren* er økt lønnsomhet og konkurransekraft
- 2) Målet for næringsutvikling innenfor *tresektoren* er økt bruk av tre og økt lønnsomhet i hele verdikjeden
- 3) Målet for næringsutvikling innenfor *bioenergisektoren* er økt lønnsomhet og videreutvikling av bioenergi som forretningsområde for landbruket
- 4) Målet innen *landbrukstilkyttet reiseliv* er økt lønnsomhet for reiselivsbedrifter i bygdene basert på mat-, natur- og aktivitetsbaserte opplevelser
- 5) Målet innenfor *tjenesteproduksjon* er økt lønnsomhet og flere aktører som tilbyr omsorgstjenester med basis i landbrukets ressurser og verdier.

Strategien, Landbruk – mer enn landbruk, skal gi overordnede føringer for de regionale strategiene for landbruksbasert næringsutvikling. I jordbruksoppgjøret 2004 ble det slått fast at det skal utarbeides en nasjonal strategi for næringsutvikling og tilsvarende regionale strategier, jf. St.prp. nr. 66 (2003–2004). De fylkesvise bygdeutviklingsmidlene for næringsutvikling ble lagt om for å gi fleksibilitet i bruken av midlene iht. regionale strategier. Fylkesmannen fikk samtidig ansvaret for å utarbeide en overordnet strategi for helheten i virkemiddelbruken regionalt og det samlede regionale arbeidet for økt landbruksbasert verdiskaping. Parallelt med utarbeidelsen av den nasjonale strategien ble det høsten 2004 også utarbeidet regionale strategier for landbruksbasert næringsutvikling.

Ifølge strategien vil det framover være behov for utviklingstiltak både innen det som er blitt kalt «tradisjonelt landbruk» og innen «nye næringer». «Landbruk - mer enn landbruk» fokuserer i større grad enn formålet med BU-ordningen på begreper som lønnsomhet og konkurransekraft. Distriktsdimensjonen er nesten ikke nevnt i strategien. Det overordnede ifølge strategien er å prioritere til prosjekter med potensial for lang-siktig lønnsomhet, uavhengig av tradisjonelle skillelinjer. I og med at det ikke skal skilles på «tradisjonelt landbruk» og «nye næringer» vil det være opp til fylkene hvor de vil benytte midlene. Strategien legger i realiteten ingen sterke føringer for hvilke prosjekter som bør støttes utover de 5 hovedsatsingsområdene som nevnes. De 5 hovedsatsingsområdene består imidlertid i stor grad av såkalte «nye næringer».

## 2.4 Andre virkemidler med delvis overlappende målsettinger

BU-midlene berører målsettinger som dels overlapper med målene for andre tiltak og virkemidler i landbrukspolitikken. Videre er landbruksbasert næringsutvikling en del av den generelle næringsutviklingen i regionene som også støttes ved regionalpolitiske tiltak som fylkesvise midler til RUP (regionale utviklingsprogram).

Viktige andre virkemidler av betydning for utviklingen av landbruksbygdene i Norge er:

- Regionale miljøvirkemidler (ca. 350 mill.)

- Verdiskapingsprogrammene (mat ca. 114 mill.), dessuten Treprogrammet og Bioenergiprogrammet
- Produksjonstilskuddssystemet og husdyrtilskuddet med tilskuddssatser som varierer med størrelse og geografisk lokalisering
- Kanaliseringspolitikken; flere tiltak for å påvirke den geografiske fordelingen av jordbruksaktiviteten i Norge
- SMIL-midler (ca. 120 mill)
- Plan- og bygningsloven, andre virkemidler i kampen om arealene
- Kompetanseprogrammet for landbruket
- Andre regionale utviklingsmidler (Fylkeskommunen)
- Satsingen Innlandet Norge som ledes av Landbruks- og matdepartementet.

Det er gode argumenter for å se virkemidlene i sammenheng slik at BU-midlene for eksempel kan få en funksjon som utfyller eller forsterker andre virkemidler. Uten en drøfting av sammenhengen i virkemiddelbruken er det en risiko for at dette virkemidlet kan motvirke andre tiltak eller bli et nytt virkemiddel med samme profil som de andre og dermed uten vesentlig selvstendig betydning. For eksempel kan det være et argument at det finnes sterke virkemidler i norsk landbrukspolitikk for å stimulere grovfôrbasert husdyrproduksjon eller kanalisere jordbruksaktivitet til distrikter med sårbar bosetting. En slik forståelse av den samlede virkemiddelbruken i landbrukspolitikken kan være et argument mot å legge spesiell vekt på samme produksjon og geografiske fordeling av produksjonen ved utforming av fordelingskriterer for BU-midlene.

Utredningen av en kriteriebasert fordeling tar utgangspunkt i målene og den nasjonale strategien for BU-midlene. Det legges dermed til grunn at mål og strategier reflekterer den rollen BU-midlene skal ha i forhold til annen virkemiddelbruk. Det er således ikke behov for at dette notatet drøfter sammenhengen i virkemiddelbruken nærmere.

## 2.5 Oppsummering av sentrale malsettinger for virkemiddelbruken

Etter vår vurdering er det i hovedsak følgende rammeverk som legger føringer for bruken BU-midlene:

- 1) Målsettingene i landbrukspolitikken generelt
- 2) Formålet med BU-ordningen spesielt
- 3) Den nasjonale strategien for landbruksbasert næringsutvikling (Landbruk – mer enn landbruk).

I tillegg kan en si at formålet med og oppbyggingen av andre landbrukspolitiske virkemidler også legger føringer for hvilken plass BU-midlene har i virkemiddeljungelen. Vi har tatt med denne beskrivelsen og drøftingen for å beskrive vår oppfattelse av hva BU-midlene skal benyttes til, noe som vil være avgjørende for hvilke kriterier som skal legges til grunn i fordelingsmodellen.

De generelle målsettingene i landbrukspolitikken gir overordnede føringer, det fokuseres i hovedmålsettingen på økt verdiskaping basert på både en bærekraftig forvaltning, landbrukets og bygdenes ressurser. Formålet med BU-ordningen blir i denne sammenhengen enda mer sentral, og noe mer konkret. BU-midlene skal legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og

desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbruks-eiendom spesielt. Det handler om næringsutvikling og både desentralisert bosetting og lønnsom verdiskaping er sentrale mål. Formålet sier ikke noe om hva som er det viktigste målet, men vi har valgt å tolke formålet slik at en krone i mer verdiskaping er mer verdt i distriktene enn i sentrale strøk. I 2004 kom LMDs strategi for landbruks-basert næringsutvikling. Der fokuseres det på begrep som lønnsomhet og konkurranse-evne, og 5 hovedsatsingsområder utpekes. Distriktsprofilen er der ikke særlig frem-tredende.

Ut fra dette vil vi vektlegge målsettingen i forhold til verdiskaping og desentralisert bosetting noenlunde likt i vår fordelingsmodell. Vektingen mellom verdiskaping og desentralisert bosetting vil være av avgjørende betydning for tildelingen.

I «Landbruk – mer enn landbruk» er det gitt noen nye signaler som vi mener kan gi verdiskapingsdimensjonen en høyere vekt. Hvis vi skal peke på andre rammer som har endret seg i vesentlig grad fra 1999, hvor den kriteriebaserte tildelingen var vurdert forrige gang, må det bli endringene i BU-ordningen fra 2005 (endringene er beskrevet nærmere i kapittel 3.3). Fylkesmannens Landbruksavdeling skal nå forvalte de fylkesvise midlene.



## 3 Fordeling av BU-midler fram til 2005

---

### 3.1 Kriterier for fordeling av fylkesvise BU-midler fra 1999

I 1999 ble det innført et kriteriebasert system for fordeling av fylkesvise BU-midler. Systemet ble innført gjennom en overgangsordning på 2 år hvor den kriteriebaserte tildelingen ble vektlagt med 50 prosent og den historiske fordelingen ble vektlagt med 50 prosent. Dette for at både forvaltningsmyndigheter og søkere skulle få en viss tid til å tilpasse seg situasjonen med en ny fordelingsmodell. Videre ble kriteriet «landbrukets distriktsverdi» tillagt stor vekt i fordelingen. Kriteriet ble bygd opp både ut fra landbrukets andel av områdets sysselsetting i ulike regioner innenfor fylkene, og ut fra antall områder i ulike fylker hvor landbrukets andel av sysselsettingen er over 10 prosent.

Fordelingsmodellen tok utgangspunkt i 3 tiltaksgrupper som BU-midlene skulle brukes på:

- (1) Midler til tradisjonelt jord- og hagebruk
- (2) Midler til grøfting
- (3) Midler til utviklingstiltak.

Det ble laget et eget sett med objektive kriterier for alle tiltaksgruppene, hvor kriteriet «landbrukets distriktsverdi» inngår som kriterium i tiltaksgruppe 1 og 3. I modellen ble også lagt inne en åpning for at det kunne trekkes ut en større eller mindre pott til subjektiv skjønsmessig fordeling. Dette for at det skulle være mulighet for omfordeling av midler hvis enkelte fylker hadde vanskelig for å disponere tildelte midler, mens andre hadde mangel på midler og mange prosjekter som burde få støtte.

#### Midler til tradisjonelt jord- og hagebruk

I denne tiltaksgruppen ble det lagt opp til en basisbevilgning til alle fylker for å sikre alle en viss sum til støtte for aktuelle tiltak, uavhengig av størrelse og omfang av jord-

bruket. Kriterier som produksjonsomfang og distriktsmessige hensyn ble imidlertid mest vektlagt. Antall driftsenheter i jordbruket, størrelse på jordbruksarealet og brutto-produkt jordbruk ble benyttet som kriterier for den produksjonsavhengige tildelingen. Videre ble kriteriet «landbrukets distriktsverdi» tillagt stor vekt.

Kriteriene ble gitt følgende vekt:

- |  |      |
|--|------|
| <input type="checkbox"/> Basistildeling                | 10 % |
| <input type="checkbox"/> Produksjonsavhengig tildeling | 40 % |
| <input type="checkbox"/> Driftsenheter jordbruk        | 20 % |
| <input type="checkbox"/> Jordbruksareal                | 10 % |
| <input type="checkbox"/> Bruttoprodukt jordbruk        | 10 % |
| <input type="checkbox"/> Landbrukets distriktsverdi    | 50 % |

### Midler til grøfting

Behovet for oppgrøfting og den fylkesvise fordelingen av fulldyrka areal ble i denne tiltaksgruppen tillagt stor vekt. Da det er vanskelig å finne gode kriterier for å måle grøftebehovet ble det skjønsmessig, ut fra statistiske opplysninger om nedbør, temperatur og myrareal av dyrka areal, beregnet et fordelingskriterium som skulle uttrykke jordbruksarealets grøftingsbehov i de ulike fylkene.

Kriteriene ble tillagt følgende vekt:

- |   |      |
|---|------|
| <input type="checkbox"/> Jordbruksareal                 | 50 % |
| <input type="checkbox"/> Areal med stort grøftingsbehov | 50 % |

### Midler til utviklingstiltak

En basistildeling samt distriktsmessige hensyn ble også i denne tiltaksgruppen tillagt vekt. Det ble brukt en basistildeling for å sikre at alle fylker kunne støtte prosjekt av generell karakter og som kunne bidra til utviklingsrettede tiltak, kompetansebygging, oppfølging av etablerere med mer. Å ta distriktsmessige hensyn ble sett på som viktig da behovet for rekrutteringstiltak, spesielle tiltak ovenfor kvinner, omstilling og etablering av nye næringer systematisk var større i typiske distriktskommuner.

Videre ble antall driftsenheter både innefor jord- og skogbruk og bruksstrukturutviklingen vurdert som aktuelle kriterier. Bruksstrukturutviklingen ble vurdert som aktuelt kriterium for å si noe om hvor fort samfunnsprosessene går. Antall driftsenheter ble valgt på bakgrunn av at landbrukstilknytningen er avgjørende for om det kan ytes støtte.

Kriteriene ble tillagt følgende vekt:

- |   |      |
|---|------|
| <input type="checkbox"/> Basistildeling             | 10 % |
| <input type="checkbox"/> Landbrukets distriktsverdi | 50 % |
| <input type="checkbox"/> Driftsenheter jordbruk     | 20 % |
| <input type="checkbox"/> Driftsenheter skogbruk     | 10 % |
| <input type="checkbox"/> Bruksstrukturendring       | 10 % |



## 3.2 Endringer av BU-ordningen og fordelingsystemet fra 1999 til og med 2005

Fra 2000 splittes forvaltningen av de fylkesvise BU-midlene mellom Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) og SND. Det blir utarbeidet egne forskrifter for hver av institusjonene. FMLA forvalter fylkesvise BU-midler til Utredning og tilrettelegging og grøfting, mens SND forvalter fylkesvise bedriftsrettede BU-midler til tradisjonelt jord- og hagebruk og utviklingstiltak/nye næringer, i tillegg til sentrale BU-midler. Samme fordelingsnøkkel som i 1999 blir brukt.

Som i 2000 blir også fordelingskriteriene fra 1999 benyttet i 2001. Ordningen med grøfting avvikles som landsomfattende ordning, men fylkene Nordland, Troms og Finnmark kan fortsatt innvilge BU-midler til grøfting som en del av finansieringsordningen for tradisjonelt jordbruk. De tre nordligste fylkene får pga grøfteordningen et tillegg i kvotene for tradisjonelt jord- og hagebruk. Fylkene Buskerud, Vestfold, Telemark, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane får et tillegg fordi tiltak som rydding, planting og kvalitetstiltak i frukttrefelt kan støttes med BU-midler til tradisjonelt jord- og hagebruk.

Forordningskriteriene fra 1999 benyttes også i 2002. Det gjøres imidlertid noen justeringer i forhold til fylker med spesielle behov. Spesialtildelingene for grøfting i nord og tiltakene i frukttrefelt i fruktfylkene videreføres fra 2001. Hordaland får et tillegg for arbeidet med fruktlagerstrukturen og Sør-Trøndelag et tillegg knyttet til en spesiell sak i Selbu. Ved fordeling av midler til utredning og tilrettelegging blir det for Sogn og Fjordane i tillegg tatt hensyn til et naturbruksprosjekt samt at det i Nord-Trøndelag hensyntas en programsatsing på Frosta.

For 2003 benyttes fortsatt samme forvaltningsregime som i 2002. Ordningen med helt rentefrie investeringslån, såkalte BU-lån, avvikles og erstattes med en ordning med rentestøtte til rentebærende lån. Samme fordelingsnøkkel og spesielle justeringer i forhold til fylker med spesielle behov som i 2002 benyttes.

Forvaltningsregime endres heller ikke i 2004. Det startes imidlertid opp et 4-årig forsøksprosjekt med regionale BU-midler i Oppland forvaltet av regionrådene i Valdres og Nord-Gudbrandsdal. Rammene for regionene er tatt fra Opplands rammer ut fra erfaringstall og får ikke konsekvenser for fordelingen til andre fylker. Ordningen med rentestøtte endres midt i året, ved at støttesatsen f.o.m. 1.7.2004 endres fra en fast rentesats til en løpende rentesats som endres i takt med renten på statsobligasjoner.

I 2005 får vi så en stor omlegging av forvaltningsregimet ved at LMD gir kvoter for fylkesvise BU-midler til FMLA som viderefordeler den bedriftsrettede delen av midlene i oppdragsbrev til Innovasjon Norge og forsøksregionene (forsøksregionene får også tildelt FMLA sine midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak i sitt område). LMDs nasjonale strategi for landbruksrelatert næringsutvikling Landbruk – mer enn landbruk legges til grunn for virkemiddelbruken. Hvert fylke utarbeidet høsten 2004 hver sine regionale strategier for landbruksrelatert næringsutvikling som er knyttet opp i føringer i den nasjonale strategien. FMLA i hvert fylke var koordinator for arbeidet og har ansvaret for å følge opp at de fylkesvise BU-midlene både hos FMLA, i Innovasjon Norge og i forsøksregionene brukes i tråd med strategiene.

Ved fordeling av BU-midler for 2005 blir forholdsvis fordeling fra 2004 brukt for den delen av midlene som ikke er øremerket. Det øremerkes midler til melke- og storfekjøttproduksjonen. For midlene som var øremerket til melk- og storfekjøttproduksjon var fordelingen todelt. 45 mill. ble fordelt etter forholdsvis fordeling fra 2004. Dette resulterte i at alle fylker totalt regnet fikk det de fikk i 2004, mens de nye

midlene (40 mill.) ble fordelt etter dyretall i melk og storfekjøttproduksjon (dyretall oppgitt av SLF på bakgrunn av tilskuddbehandling i 2004).

### 3.3 Endring i BU-ordningen fra 2005

BU-ordningen er modernisert gjennom overføring av forvaltningsansvar til regionalt nivå. Fra og med 2005 skal regionale strategier legges til grunn for det regionale arbeidet med landbruksrelatert næringsutvikling generelt og for forvaltningen av de fylkesvise BU-midlene spesielt. Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA) leder strategiarbeidet, men samarbeidet med de regionale partnerskapene står sentralt slik at både lokale og regionale myndigheter står sammen om gjennomføringen av de regionale strategiene. Dette er gjort for å sikre en mer helhetlig satsing på næringsutvikling i fylket, herunder en god kobling mot fylkesplanene og de strategier for bruk av de regionalpolitiske virkemidlene som er desentralisert til fylkeskommunen.

Et viktig mål med omleggingen av BU-ordningen er å optimalisere utviklingsmidlenes nyskapingseffekt. Ettersom behovet for investeringer og utviklingstiltak framover vil være vel så store i det tradisjonelle landbruket som innenfor nye næringer skal det, i henhold til St.prp. nr. 66 (2003–2004), kunne prioriteres gode prosjekter på tvers av det som kan kalles «det tradisjonelle jordbruket» og nye næringer. Dette skillet er derfor fjernet.

På grunn av melke- og storfesektorens store betydning og det investeringsbehovet som knytter seg til sektoren spesielt, er det over jordbruksavtalen øremerket midler over BU-ordningen til et eget melke- og storfekjøttprogram.

For midler som forvaltes regionalt kan tilskuddsforvalter gi tilskudd i henhold til de regionale strategier for landbruksrelatert næringsutvikling og innenfor rammene av den nasjonale strategien for slik næringsutvikling. Fylkene har en viss frihetsgrad i forhold til hvordan de vil disponere tildelte midler. IN får oppdragsbrev fra fylkesmennene som beskriver hvordan de bedriftsrettede BU-midlene skal forvaltes.

# 4 Bakgrunn for valg av fordelingskriterier

---

## 4.1 Formalet med kriteriene

Kriteriene skal bygge opp under formålet med BU-ordningen og den nasjonale strategien for landbruksbasert næringsutvikling. Kriteriene skal legge til rette for næringsutvikling som skal danne grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbruks-eiendom spesielt.

Innenfor denne rammen skal kriteriene i grove trekk ivareta tre viktige dimensjoner. Kriteriene skal forsøke å ivareta tre hensyn: *reflektere behov, gi riktige incentiver og bidra til forutsigbarhet.*

### 4.1.1 Reflektere behov

Kriteriene skal reflektere behov og dermed oppfattes som rettferdige. Behovsvurderingen må bygge på formålet med BU-ordningen og behovet må derfor reflektere et potensial for økt landbruksbasert verdiskaping og distriktmessig, landbruksbasert bosetting. Behovskriteriene bør være mest mulig objektive, datagrunnlaget må hentes fra sikre, pålitelige og allment aksepterte kilder (offentlig statistikk, spesielle undersøkelser og om mulig forskning).

Behov er imidlertid et tøyelig begrep. I denne sammenhengen er det kun relativt behov som er interessant, dvs. styrken i behovet i det ene fylket i forhold til det andre. Slik vi bruker begrepet behov, kan det like gjerne uttrykke potensial for økt privat og samfunnsøkonomisk verdiskaping.

Verdiskaping definerer vi som nettoverdien for samfunnet av bruken av produksjonsressurser. Vår bruk av begrepet verdiskaping er ikke presis fordi vi her ikke tar stilling til en rekke problemstillinger som uansett neppe vil ha betydning for resultatet. Slike problemstillinger er for eksempel relatert til den samfunnsmessige alternativverdien av landbrukets arealressurser, arbeidskraft osv. Det er for eksempel stor forskjell på den

observerbare kostnaden ved å bruke arbeidskraft i distriktsjordbruket, og den samfunnsøkonomiske kostnaden. I de fleste sammenhenger vil økt bruk av arbeidskraft isolert sett anses som en ren kostnad både for virksomheten og for samfunnet, mens vi i hvert fall i utsatte distrikter, vil legge til grunn at økt sysselsetting har en betydelig positiv effekt. Selv om BU-satsingen vektlegger lønnsomme tiltak for den enkelte bruker, er det grunn til å legge vekt på både privat og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er naturlig å vektlegge at begge krav til lønnsomhet skal være tilfredsstillt.

Potensialet for økt verdiskaping, for omstilling og landbrukets betydning for bosetting og distriktsutvikling blir viktige forhold å ta i betraktning. Omstillingsmuligheter er et forhold som inngår i behovet og bør påvirke fordelingen. Behovet og potensialet i samfunnsøkonomisk forstand, er også relatert til distrikts- og bosettingsperspektivet, som er framtreddende i formålet med BU-ordningen. Videre er det grunn til å anta at potensialet for økt verdiskaping er relatert til næringens omfang i dag, sysselsetting, areal osv.

Vi har forsøkt å identifisere faktorer som avgjør potensialet for landbruksbasert verdiskaping i de enkelte fylkene. En enkel tilnærming tilsier at potensialet antas å være proporsjonalt med dagens verdiskaping. En mer komplisert tilnærming kan legge vekt på mer detaljerte analyser som rangerer formål og sektorer etter forventede effekter i form av effektivisering og ny verdiskaping av en gitt støtte. Det er også fremkommet argumenter om at man bør vurdere verdiskapingspotensialet ut fra markedssituasjonen for ulike produksjonsformer slik at virkemiddelbruken unngår å stimulere til markedsubalanse.

Grunnlaget for mange sterke oppfatninger om hvor det er potensial for verdiskaping nasjonalt er formulert i hovedsatsingsområdene i nasjonal strategi. Det er betydelige omstillingsbehov innenfor tradisjonell produksjon og for diversifisert bruk av landbruksressursene. Vi legger ganske enkelt til grunn at tilgang til landbruksressurser som areal og kompetent personell, samt dagens aktivitet, er basis for framtidig verdiskaping. Utgangspunktet er altså at all landbruksbasert verdiskaping i dag både har potensial for effektivisering og utvikling av ny aktivitet eller nye produkter. Detaljene i kriteriene presenteres i senere avsnitt.

#### 4.1.2 Utforming av incentiver

Kriteriene skal gi riktige incentiver; dvs. motivere fylkesmannsapparatet, det regionale IN-apparatet, samt øvrige regionale partnere til å utvikle gode, målrettede strategier, styrke samarbeidet seg imellom og drive effektivt arbeid overfor kommuner og potensielle næringsutviklere. Incentivene skal utformes slik at Fylkesmenn og partnerskapene bruker virkemidlene i tråd med målene og premissene for LMDs satsing på landbruksbasert verdiskaping, herunder den relative prioriteringen av melkesektoren og prinsipper nedfelt i nasjonal strategi («Landbruk mer enn landbruk»). Gode incentiver motiverer altså for atferd som øker sannsynligheten for avkastning av virkemiddelbruken. Ved utforming av incentivene må vi derfor ta stilling til hvordan atferden kan og bør påvirkes.

Behovet for incentiver i kriteriene er bare relevant dersom det er svakt eller mangelfullt samsvar mellom motivasjonen hos utfører i virkemiddelapparatet (FMLA og indirekte IN) og oppdragsgiver (LMD). Manglende samsvar har ikke noe med mistillit å gjøre. Organisasjonsteorien gir god grunn for bevisst incentivstyring i offentlig forvaltning. Målene er ofte uklare og til tider manipulerbare, de er vanskelige å etterprøve og kan dermed lett fortrenkes av virkemiddelapparatets egne interne preferanser. Incentivene kan da fungere som konkretiseringer av målene.

Det er da naturlig å vurdere to typer incentiver. Det ene er å knytte incentivene direkte til ordningens målsettinger ved å belønne bidrag til oppnåelse av nasjonale mål.

Tildeling av midler avhengig av resultater i forhold til nasjonale mål, er et typisk slikt incentiv. Incentivet tar i så fall ikke stilling til hvordan fylkene bør arbeide, bare til resultatene uansett arbeidsform.

Det andre alternativet er incentiver som motiverer for en bestemt type atferd som antas å være viktig for å oppnå resultater. Grunnen til å bruke et slikt atferds- eller aktivitetsincentiv kan være at det uansett vil være en svært usikker sammenheng mellom atferd og resultat. Oppnådde resultater kan være tilfeldig eller på annen måte uavhengig av innsatsen i virkemiddelapparatet. I så fall er det grunn til å belønne aktivitet som ut fra tilgjengelig mål-virkemiddelforståelse kan antas å øke sannsynligheten for gode resultater. Problemet med slike incentiver er at LMD i praksis tar stilling til hvordan gjennomføringen bør være i fylkene uavhengig av variasjonen i fylkesvise arbeidsbetingelser, og belønner den atferden som er i tråd med deres egne oppfatninger. Den nasjonale strategien har imidlertid tatt stilling til visse egenskaper ved gjennomføringen på tvers av fylkene, slik at det er grunnlag for å stille opp enkelte generelle kriterier for aktiviteten i fylkene.

For at en skal kunne skape incentiver må det regionale partnerskapet i det enkelte fylke kunne påvirke fordelingen av BU-midlene. En del av kriteriene må derfor være aktivitets- og resultatbaserte. Det er imidlertid vanskelig og ressurskrevende å måle egenskaper ved og resultater av aktiviteten i partnerskapene. Vi må bruke de muligheter en har for resultatmåling per i dag og satse på at det utvikles nye systemer for resultatmåling. Det er med andre ord grunn til å legge begrenset vekt på resultatmåling/-incentivdimensjonen før en eventuelt har utviklet gode systemer for resultatmåling

NILF anbefaler at aktivitetskriteriene vektas noe høyere enn resultatkriterier. Vi anser sammenhengen mellom aktiviteten i fylkene og oppnådde resultater som relativt usikker. Videre vil det være slik at det spesielt på kort sikt vil være aktivitetsvariablene fylkene i størst mulig grad har mulighet til å påvirke.

Videre er faktagrunnlaget for resultatkriteriene som ligger inne modellen, per i dag i stor grad basert på historiske resultater fra noen år tilbake. Dette ansees imidlertid ikke som problematisk sett i forhold til at BU-ordningen har fungert helt fra 1993, men det blir et stort tidsrom fra fylkesmannen endrer innsatsen til det kan forventes målbare effekter.

Vi anbefaler videre at det gis signaler til fylkene om at vektingen mellom aktivitets- og resultatkriteriene på sikt kan bli jevnere slik at resultater får økt vekt. Dette på bakgrunn av at datagrunnlaget for kriteriene vil bli bedre, samtidig vil resultatmålingen basere seg på oppnådde resultater fra i dag av og fremover.

### 4.1.3 Enkelhet og forutsigbarhet

Kriteriene skal gi grunnlag for kontinuitet i virksomheten regionalt. Det bør derfor ikke skje for store forskyvninger fra år til år. Forutsigbare rammebetingelser bør gjelde for både det regionale virkemiddelapparatet gjennom IN og kommunene, næringa og FMLA som leder for partnerskapet og er ansvarlig for strategien og virkemiddelbruken. Kriteriene bør også være kommuniserbare og enkle å forstå, slik at de regionale partnerskapene gjennom strategiarbeidet, implementeringen og gjennomføringen av strategiene selv kan være med på å påvirke fordelingen.

For at en skal ivareta forutsigbarheten i systemet, bør ikke tildelingen til det enkelte fylke endres drastisk fra år til år. Virkemiddelapparatet, ledelsen av partnerskapene og ikke minst næringa selv i det enkelte fylke må kunne forstå hvordan de kan påvirke hvordan fordelingen blir.

Kriteriene alene gir begrenset forutsigbarhet. Mål for aktivitet og verdiskaping kan skifte fra år til år og påvirkes i stor grad av forhold som FMLA-ene vanskelig kan kontrollere eller forutse. Enkelte variable som tillegges betydelig vekt i forslaget som

bruttoproduksjon og distriktsegenskaper, vil endres. I tillegg til kriteriesystemet er det derfor naturlig at myndighetene setter grenser for variasjonen fra år til år, slik at endringer fases over tid.

Siden vi opererer med tre typer kriterier; behov, aktivitet og resultat og vekter for alle variablene, kan kriteriene og beregningen lett bli innfløkt. Når en forstår oppbyggingen av modellen, vil en imidlertid enkelt kunne fastslå hvordan egen atferd kan påvirke fordelingen. Det kan også være nyttig med simulering av variasjoner og beregning av sensitiviteter for visse endringer.

Det er vanskelig å unngå en relativt komplisert modell siden det ligger mange faglige og politiske hensyn bak de fylkesvise BU-midlene. I andre sammenlignbare ordninger som tildelingen av de regionale utviklingsmidlene fra Kommunal- og regionaldepartementet, har man forsøkt et kriteriesystem, men endt opp med en i stor grad skjønsmessig «samlet vurdering». Forhåpentligvis er det mulig å finne kriterier og vektinger som gir mening uten for sterkt innslag av skjønn. Hvis vi lykkes bør systemet av behovs- og incentivkriterier styrke motivasjonen og evnen i partnerskapene til sammen å fokusere på næringsutvikling som skal gi økt verdiskaping og trygg bosetting på landbrukseiendommer.

## 4.2 Tildelinger utenfor kriteriesystemet: Basistildeling og spesielle satsinger

### 4.2.1 Basistildeling: fast grunnbeløp uavhengig av kriterier

Vi foreslår at det settes av et visst beløp, (27 mill. eller 1,5 mill. kroner til hver FMLA) som en basisbevilgning. Ved siden av å gjøre fordelingen noe mindre følsom for endringer i kriteriene, betyr dette at det ligger en viss finansiering i bunn for alle fylkene. Ingen av fylkene kan sies å ha ubetydelig virksomhet basert på landbruksressurser, og flere fylker som får svak tildeling som følge av relativt liten jordbruksaktivitet, er relativt store på skogbruk og utmark som vektet lite eller intet i våre tildelingskriterier. Kravene til små og store landbruksfylker er i stor grad de samme når det gjelder kompetansetilgang, kvalitet på partnerskapet, utvikling av samarbeidsrelasjonen til Innovasjon Norge og kommunene, samt kompetanse til å initiere gode utviklingsprosjekter i fylkene. Tett kontakt mellom næring, forvaltning, virkemiddelapparat, kompetansemiljøer, finansieringsinstitusjoner, andre aktører i verdikjeden og annet næringsliv blir viktig for alle for å nå målet om økt landbruksbasert verdiskaping og distriktsbosetting. Vi mener derfor det er riktig at det settes av en fast beløp som ikke varierer med kriteriene.

En basistildeling bidrar til en viss utjevning slik at alle får mulighet til å drive kvalifisert arbeid. Ved å sette beløpet til kun 1,5 mill. per fylke, er imidlertid utjevningseffekten begrenset. Fortsatt vil forskjellen i fylkesfordelingen gi stor spredning.

Basistildelingen bør ikke sees som et tilskudd til ren administrasjon. Så langt vi erfarer er det forutsatt at Fylkesmennene dekker administrasjon av FMLA-enes arbeid med BU-satsingen over ordinære budsjetter. Basisbevilgningen må heller ikke være et argument for at alle Fylkesmenn drive sine partnerskap individuelt. Forslaget innebærer at dersom to eller flere fylker utnytter muligheten til å drive nettverksbygging sammen, vil det sannsynligvis bli en større andel til konkrete næringsutviklingsprosjekter i de to fylkene.

## 4.2.2 Avsetning til større satsinger

En fare med de fleste offentlige støttetiltak til relativt fragmenterte næringer, er at støtten blir spredt på svært mange, små prosjekter. Det er også vanskelig å binde midler til fordel for en søkergruppe eller et prosjekt over flere år. Dermed forsvinner muligheten for mer krevende tiltak som for eksempel er nødvendig for å snu en negativ trend i en region, skape et effektivt felles løft når det gjelder distribusjon og markedsføring, eller motvirke effektene av betydelige endringer for eksempel i industristruktur som kan true verdiskapingen i området. Systemet med at FMLA'ene skal forvalte de fylkesvise BU-midlene kan også skape en for stor konkurranse mellom fylkene, noe som kan føre til at større regionale og nasjonale satsinger, blir satt til side.

Satsingen Innlandet 2010 er en omfattende satsing i en landbruksorientert region. Satsingen synes å gi positive resultater og illustrerer betydningen av større programmer som gir mulighet for å trekke på tunge ressurser i primærnæring, foredlingsindustri, kompetansemiljøer og forvaltning.

For å gi økt rom for større satsinger kan det vurderes å holde igjen midler til store satsinger, gjerne prosjekter med nasjonale effekter. Etter vår vurdering er det viktig at en del større prosjekter underlegges en nasjonal vurdering nettopp for å se nytten i en større sammenheng enn den fylkesvise.

Tildeling fra midlene til større satsinger bør eventuelt skje etter søknader basert på konkrete tiltak eller programmer. Det bør stilles klare krav til søknadene og programmene. Kravene kan dreie seg om gjennomføringsplan, bredde i interessentgruppen bak søknaden, involvering på tvers av skillet mellom landbruksbasert og annen regional utvikling via fylkeskommunen og finansieringsandel for samlede offentlige støttemidler.

Bevilgningen til større satsinger bør benyttes i samspill med andre programmer og prosjekter. Verdiskapingsprogrammet for mat, treprogrammet og programmet for bioenergi gir mulighet for større satsinger innen enkeltsektorer. Vårt forslag er her at de sektorvise programmene suppleres av en bevilgningsramme for større satsinger og at formålet først og fremst knyttes til tre momenter; (1) legge til rette for enkelte store prosjekter som har nasjonal betydning eller (2) betydning for flere fylker, eller som (3) kan bidra til langsiktige positive skift i utviklingen i spesielt utsatte regioner.

Når vi sammenligner vårt forslag til fordeling med fordelingen i 2004 og 2005, har vi brukt hele den fylkesvise tildelingen fordi vi ønsker å ha mest mulig sammenlignbare tall med tidligere tildelinger. Videre vil det å ta ut en pott til større satsinger i 2006 kunne gi en for stor endring for enkeltfylker fra et år til et annet. Også denne endringen må fases over tid.

For å tillate flerårige programmer og tiltak, bør det totale samlede beløpet for slike tildelinger ikke variere for sterkt fra år til år og eventuelle restbeløp et år bli overført til neste år enten for kriteriebasert fordeling eller som økt ramme for større satsinger. Hvor stor andel som eventuelt avsettes til større satsinger, må vurderes nærmere. Vurdert ut fra programmet Innlandet 2010, kan det argumenteres for å gi rom for ganske betydelig innsats. Vi tror at det årlig bør være rom for å støtte fem til ti slike større satsinger eller programmer med sentral oppfølging. Som en illustrasjon kan prosjektstøtte kunne utløse en innsats per prosjekt eller handlingsprogram for minst tre til fem ganger støttebeløpet fra industri, landbruksnæringa, fylkeskommunen og andre. I samspill med verdiskapingsprogrammene og øvrige BU-midler, bør således en pott på ca. 30 mill. til større satsinger kunne være utløsende for fem til ti prosjekter som ligger vesentlig over størrelsen på BU-prosjektene og har en samlet ressursinnsats på minst 120 mill. årlig. NILF har ikke kartlagt muligheten for å lokke fram inntil ti slike satsinger, men mener det bør være interessant å gi en slik mulighet til de fylkene og regionene som ser

mulighet for prosjekter av nasjonal, interregional eller ekstraordinær og langsiktig lokal betydning.

Som et alternativ kunne en se for seg at en mindre del av midlene ble tildelt på skjønsmessig grunnlag det enkelte år for å ta høyde for spesielle behov i enkeltfylker det enkelte år. En skjønsmessig tildeling kan imidlertid gå på bekostning av forutsigbarheten i systemet uten at det er knyttet særlig konkrete formål til skjønnsutøvelsen.

### 4.2.3 Øremerking av midler kontra fri benyttelse

Det har tidligere vært øremerking av midler til spesielle sektorer eller tiltak. I 2004 skulle en minsteandel gå til tradisjonelle næringer, i 2005 en viss andel av midlene til melkeproduksjon. Øremerking er sannsynligvis et tema som også vil bli drøftet i fremtiden.

NILF har på sin side ikke funnet grunn til å øremerke midler for spesielle sektorer. I den nasjonale strategiens satsingsområder, ligger det visse føringer for de regionale prioriteringene innen både tradisjonell jordbruksvirksomhet og nye næringer. Oppfølging av nasjonale prioriteringer gjennom den konkrete fordelingen av midler på fylkesplan, har vi antatt blir fulgt opp gjennom egne kartlegginger.

I vårt forslag er således hovedprinsippet at det er opp til fylkene å foreta de sektorvise prioriteringene i lys av nasjonal strategi og de regionale strategiene.

## 4.3 Innføring av nytt system

Gjennomføringen av endringene i systemet har betydning for hvordan systemet virker. I dette avsnittet nevner vi momenter vedrørende tidspunkt for fordeling, overgang og utvikling av systemet over tid.

### 4.3.1 Tidspunkt for fordeling

Arbeidet i fylkene følger kalenderåret. Det er selvsagt ønskelig om fylkene kan planlegge innsatsen i BU-satsingen for året som helhet med tilfredsstillende rom for samarbeid i partnerskapene. Siden de fylkesvise BU-midlene fastlegges gjennom jordbruksforhandlingene, bør forholdene ligge til rette for at fylkene får informasjon om fordelingen i rimelig tid før årsskiftet. Beregningen av fordelingskriteriene bør ikke være til hinder for en slik tildeling.

### 4.3.2 Overgangen til nye kriterier

De fordelingene som er gjort av fylkesvise BU-midler fra 1999 og fram til i dag, bygger på en modell utarbeidet i LMD til fordelingen i 1999. Vår modell avviker på en del punkter fra de kriteriene som ble benyttet i denne fordelingsmodellen. Vi har også fått opplyst at det ikke bare er den opprinnelige modellen som er benyttet de senere årene, men at det er gjort tilpasninger blant annet ut fra hvilke tiltak som har vært prioritert. Vi har ikke oversikt over den detaljerte modellen fra 1999, noe som har gjort det vanskelig å sette opp en eksakt sammenligning for å se på endringer i forhold til denne modellen.

Vi har imidlertid på bakgrunn av den konkrete fordelingen som ble gjort i 1999, da den modellen ble benyttet for første gang, sett på den totale fordelingen på fylkene. Ut fra dette har vi sammenlignet med den totale fordelingen vi kommer fram til med vår modell, for å se om det er store avvik. Vi har også sammenlignet vår fordeling med fordelingen i 2004 og 2005. Dette er gjort for å kartlegge eventuelle store avvik. På grunn av ulike årsaker forekommer det avvik.



Hovedårsakene til avvik over tid knytter seg til to forhold; endringer i valg av kriterier og endringer i faktiske forhold som kriteriene beskriver. I den vektingen vi foreslår ligger det også en prioritering av behovskriteriet (dette kriteriet sier noe om den generelle landbruksaktiviteten i det enkelte fylke), behovet for omstilling og landbrukets betydning for syssel- og bosetting i fylkene. I grove trekk er det i tidligere års fordelinger kun lagt vekt på behovskriteriet. Vi har ikke kunne fastslå hvor mye som kommer som resultat av endringer i valg av kriterier og endringer i faktiske forhold som kriteriene beskriver.

For fylkene vil det være mest interessant å se på endringer i fordelingen i forhold til foregående år, samt at det for de som har kommet dårlig ut foregående år vil være interessant å se på tidligere års fordeling. Vårt hovedforslag til vekting og fordeling av midler viser at det er avvik, for enkelte fylker relativt sett betydelige både i positiv og negativ retning. For å bøte på dette og for at det ikke skal bli for store endringer fra ett år til ett annet, er det mulig å vekte tidligere års fordelinger opp mot vårt forslag til fordeling.

### 4.3.3 Videreutvikling av kriteriene etter 2006

Det er flere forhold som tilsier at fordelingen mellom fylkene vil endres. For det første skal fylkene kunne påvirke fordelingen gjennom egen aktivitet og oppnådde resultater. Videre vil kriteriene kunne utvikles og vektleggingen kunne endres.

Fylkenes mulighet til å påvirke fordelingen framover er nøkkelen til å skape incentiveeffekter. Det er ingen prinsipiell grunn til at effektene av egen tilpasning bør utsettes eller dempes. Dersom fylkene har gjort godt arbeid og det kan måles på en pålitelig måte, bør det få konsekvenser for fordelingen. Problemet er imidlertid at målinger fra år til år kan være beheftet med feil, det kan være spørsmål om representativitet på det enkelte fylke osv. Det er derfor grunn til at man over tid bruker gjennomsnittstall for eksempel for de to siste tilgjengelige år.

Modellen vil bli oppdatert etter hvert som det kommer nye tall. På behovssiden er det imidlertid grunn til å dempe effekter av endringer fra år til år. Bruttoproduksjonen og avvirkingen i et fylke kan svinge pga tilfeldige forhold. Behovsvariablene bør derfor fortrinnsvis bygge på gjennomsnittstall. Dessuten vil en full effekt av endringer i behovskriteriene kunne føre til at incentivene knyttes til behov og ikke resultater eller aktivitet. For eksempel kunne størrelsesforholdene i landbruket, for eksempel mange små enheter, være uttrykk for et stort omstillingsbehov. Det ville da vært uheldig om en relativ økning i dette behovet over tid førte til større bevilgninger, dvs. en belønning for ikke å stimulere strukturell tilpasning. For behovsvariablene er derfor vårt forslag at de tallene som benyttes bygger på flere års gjennomsnitt. Vi har benyttet gjennomsnitt for de to siste tilgjengelige år og foreslår at man ved neste oppdatering benytter de tre siste årene.

I tillegg til fylkenes egne tilpasninger og tilgang til oppdateringer, vil systemet også utvikles som følge av endringer i selve datatilfanget. Endringer skyldes videreutviklingen av INs systemer og resultatkriterier som utvikles i et igangsatt prosjekt under Landbruks- og matdepartementet.

Flere av kriteriene i modellen bygger på INs mål- og resultatstyringssystem. Søkernes vurdering av bistanden fra kommunen og IN regionalt er aktivitetsvariable som måles gjennom INs årlige serviceundersøkelse. Variablene benyttes her til tross for at representativiteten for enkelte fylker er ganske svak. Her bør man både vurdere om spørsmålsstillingen kan videreutvikles og om det kan gjøres tiltak for å sikre representativitet på fylkesplan.

Kriteriesystemet benytter videre INs etterundersøkelser som resultatvariable. Et av spørsmålene dreier seg om sysselsettingseffekter av prosjektene. I sin nåværende form

var det vanskelig å bruke dette spørsmålet som et kriterium. Vi benytter imidlertid støttemottagernes uttrykte forventning om og tro på effekt for lønnsomheten. For disse spørsmålene er flere endringer aktuelle, både å knytte spørsmålene til registrere prosjektbudsjetter i INs saksbehandlingssystem, justering av spørsmålsstillingene og mulighet for sikring av representativitet på fylkesnivå.

I forbindelse med et igangsatt arbeid på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet, vil det bli arbeidet med flere resultatkrITERIER for BU-satsingen. Dels dreier arbeidet seg om utvidelser som kan knyttes til de årlige driftsgranskningene, dels om helt nye data det kan være aktuelt å samle inn gjennom rutiner som ligner driftsgranskingsundersøkelsen, og dels om å forsøke å utvikle datatilfanget gjennom SSB. Her er noen stikkord for arbeidet:

Bedre dokumentasjon av anvendelsen av det samlede antall landbrukseiendommer:

Det finnes en betydelig mengde landbrukseiendommer uten registrert landbruksaktivitet. Bruken av disse eiendommene er viktig for utviklingen av levende bygder og ivaretagelsen av bygningsmassen i landbruket. Bedre statistikk på dette området kan både lede til nye behovsvariable og nye måter å måle resultater på.

Utvidet dokumentasjon av tilleggsnæringer og diversifisert verdiskaping basert på landbruksressurser: Det er stort sprik mellom tall om tilleggsnæringer fra ulike kilder. NILFs driftsgranskninger tyder på at mange bruk driver med tilleggsnæringer. Driftsgranskningene dekker imidlertid ikke hele populasjonen av landbruksvirksomheter. Totalpopulasjonen inneholder kun bruk med en vesentlig del av inntektene fra jordbruk, hvilket betyr at bruk med en dominerende del fra ikke-tradisjonelle næringer kan falle utenfor. Hensikten er nå både å teste hvilke skjevheter dette gir i materialet og hvordan man kan sikre en mer representativ dokumentasjon.

Verdiskapingsundersøkelser på fylkesnivå: NILFs driftsgranskninger har så langt vært benyttet til beregning av jordbrukets verdiskaping i Hedmark, Nord-Norge og Sør-Trøndelag. Beregningene skjer ved at driftsgranskningstallene blåses opp ved hjelp av data fra produksjonstilskuddsstatistikken til SLF. Det er aktuelt å gjøre fylkesvise beregninger til en rutine knyttet til driftsgranskningene. I så fall kan man få tall for verdiskaping regionalt som også inkluderer den direkte støtten til jordbruket. I SSBs nasjonalregnskapstall for landbruket er ikke direkte tilskudd til næringa tatt med.

Utvidede målinger av brukernes tilfredshet med innsatsen på regionalt plan: Det kan være aktuelt å utvide registreringen av brukernes oppfatninger av den saksbehandlingen og faglige støtten de har tilgang til hos det lokale og regionale forvaltningsapparatet, samt på politisk nivå. Et mulig resultat av arbeidet med resultatkrITERIER for BU-satsinga er også at det utarbeides en rangering av kommunene ut fra krITERIER knyttet til oppfattet grad av å være landbruksrettet eller egnet til å fremme landbruksbasert verdiskaping.

#### 4.3.4 Endring av vekter

Vektleggingen av de ulike krITERIERNE, er primært spørsmål om politiske intensjoner og tolkningen av nasjonal strategi. Det er naturlig at begge deler fører til endringer i vektlegging av ulike krITERIER over tid.

De viktigste vektene i modellen er:

- Vektleggingen av distriktskrITERIET: I fordelingsmodellen fra 1999 ble distriktsegenskapene tillagt om lag 50 prosent vekt i fordelingen av modellen. Det er ikke kommet signaler om at denne vekten skal endres vesentlig. Vi har i vårt forslag satt andelen til 40 prosent for å gi rom for noe vekt på aktivitet og resultat. Fordelingen fra 1999 inkluderte kun det vi kaller behovskrITERIER.

- Vektlegging av behov kontra aktivitet og resultat: Vår vektlegging er henholdsvis 75, 20 og 5 prosent. Forslaget gjenspeiler to vurderinger; for det første hvor sterkt fordelingen bør knyttes til incentiver i forhold til behov, og dessuten i hvilken grad variablene er av en slik kvalitet at de bør tillates å gi sterke utslag på fordelingen.
- Vektlegging av jordbruk- kontra skogbruk: Vi har vektlagt skogbruk kontra jordbruk innenfor behovskriteriet ut fra relative andeler av sysselsetting. Dette gir en vektlegging på om lag en tredel av den andel skogen har av verdiskapingen regnet ut fra bruttoprodukt. Vår vektlegging begrunnes under drøftingen av de konkrete vektene. Det kan naturligvis tenkes at andre vil endre denne vekten.

Vektene må sees i lys av skalaene på de underliggende kriteriene. Som tidligere nevnt er fastleggelsen av skalaen for variable under aktivitet og resultat, påvirket av vårt skjønn. Endring i verdiskaping kan for eksempel måles som verdiskaping siste år som prosent av verdiskaping forrige registreringsår. I så fall, med en begrenset periode mellom registreringene, ville alle fylker ha en verdi som lå for eksempel fra 0,8 til 1,0. Dersom denne variabelen brukes direkte, ville kriteriet maksimalt ha en variasjon på 25 prosent fra laveste til høyeste score. Når vi har testet fordeling med endring i verdiskaping som kriterium, har vi imidlertid satt dårligste observerte resultat lik null og regnet antall prosentpoeng fra dette nivået. I så fall får beste observasjon, fylket med uendret verdiskaping, 20 poeng mens fylket med 20 prosents nedgang får null poeng på samme variabel. Det er med andre ord en nødvendig sammenheng mellom variasjonen i kriteriet og den vekten kriteriet bør tildeles. Skogavvirkningen er en variabel som har svært stort spenn fra laveste til høyeste nivå, mens det er lite spenn mellom resultatene for de enkelte fylkene i INs serviceundersøkelser som inngår i aktivitetsvariabelen.

#### 4.3.5 Administrasjon av systemet

Modellen er utformet slik at det er enkelt å justere alle vekter og å oppdatere med nye tall for de enkelte kriteriene. Ved å sørge for tilgang til nye data fra INs statistikk for tildelte midler, service-, brukerundersøkelser og eventuelt fra søknadsbehandlings-systemet, skal aktivitets- og deler av resultatvariablene kunne oppdateres regelmessig. Her er det naturlig at IN utarbeider sine resultatrapporter slik at dataene kan legges direkte inn i beregningsmodellen.

Statistisk Sentralbyrå presenterer regelmessig tall. Revisjon av tallmaterialet bør også her være enkelt å administrere.

Revisjon av vekter og utvikling vil naturligvis foregå i forbindelse med utarbeidelsen av fordelingen det enkelte år. I den forbindelse må signalene fra Jordbruksoppkjøret og andre vurderinger sammenfattes i en vurdering både av hvor store endringer man ønsker å gi rom for, og eventuell justering av vektlegginger i fordelingsystemet.

Dersom det avsettes midler til større satsinger, slik vi har foreslått, må det utarbeides en veiledning for prosjektutvikling og søknadsutforming. Videre må det bestemmes hvor søknadene skal behandles og oppfølges.



## 5 Nærmere om beregningsmodellen og de enkelte kriteriene

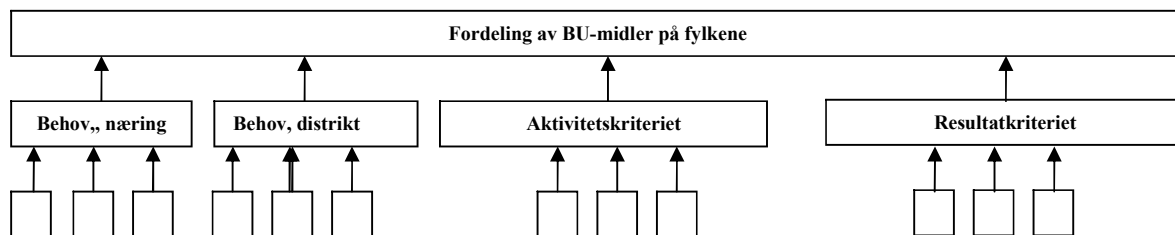
---

I dette kapittelet vil vi gå gjennom og forklare nærmere de kriteriene som vi har valgt å bruke til fordelingen av de fylkesvise BU-midlene. Vi vil også i den sammenheng drøfte kriterier som er vurdert, men som er forkastet og ikke vil bli benyttet i vårt forslag til beregningsmodell. Oppbyggingen av kapittelet følger oppbyggingen av fordelingsmodellen.

Modellen består av 3 nivåer, fra øverst til nederst:

- Nivå 1: beregningsresultatet – fordeling av BU-midler på fylkene
- Nivå 2: behovskriteriet – næring, behovskriteriet – distrikt, aktivitetskriteriet og resultatkriteriet.
- Nivå 3: enkeltkriterier relatert til næring/verdiskapings- og distrikt/bosettingskriteriet

Dette kan illustreres på følgende måte (se figur 5.1)



Figur 5.1 Prinsippkisse for beregningsmodellen

I figur 5.1 representerer alle boksene et kriterium, og alle pilene en vekt fra 0–100. Kriteriene i nivå 3 er vektet sammen til kriteriet for nivå 2, og kriteriene i nivå 2 er vektet sammen til den endelige fordelingen i nivå 1. Nærmere forklart vil dette si at vi ut fra datagrunnlaget for enkeltkriteriene (nivå 3) fordeler 100 poeng på fylkene. Hvert enkelt fylke kommer ut med en score på det enkelte kriterium. Nedenfor går vi igjennom og drøfter våre valg av kriterier og vektingen av disse.

## 5.1 Behovskriteriet

Behovskriteriet veier 35 prosent av totalen i vårt forslag og består av et kriterium for jordbruk og et kriterium for skogbruk. Vektingen mellom disse kriteriene beregnes ut fra jord- og skogbrukets andel av sysselsettingen i landbruket totalt. Jordbrukskriteriet får dermed en vekt på 92 prosent og skogbrukskriteriet får en vekt på 8 prosent.

I tabellen nedenfor refereres kriterier som har vært vurdert. De som inngår i endelig modell har vekter større enn null, de som er forkastet har vekt lik null. Kriterier som forkastes er først og fremst vekter som ikke påvirker resultatet vesentlig. For å få en enkel modell har vi derfor tatt disse ut.

Valgte kriterier	Kilde	Vekt
Jordbruksareal i drift, 2004	SSB	0 %
Antall jordbruksbedrifter med økonomisk aktivitet, 2004	SSB	0 %
Bruttoprodukt jordbruk, 2002	SSB	0 %
Bruttoproduksjon, jordbruk, 2002 og 1999	SSB	50 %
Sysselsetting jordbruk, 2002	SSB	0 %
Antall bruk med husdyrproduksjon (vektet sammen etter omsetning i ulike produksjoner), belyser omstillingsbehov 2004	BFJ	50 %
<i>Totalkriterium (verdiskaping og omstillingsbehov) jordbruk</i>	<i>NILF</i>	<i>100 %</i>
Skogareal,	NIJOS	0 %
Antall skogeiendommer,	SSB	0 %
Bruttoprodukt skogbruk, 2002	SSB	0 %
Sysselsetting skogbruk, 2002	SSB	0 %
Avvirkning i forhold til tilvekst (omstillingsbehov skogbruk)	SSB/NIJ OS	0 %
Total avvirkning, tømmer og ved	SSB	100 %
<i>Totalkriterium (verdiskaping og omstillingsbehov) skogbruk</i>	<i>NILF</i>	<i>100 %</i>

### 5.1.1 Andre kriterier som er vurdert

De fleste kriteriene som er utelatt, er nevnt i tabell ovenfor. Grunnen til at kriteriet er utelatt er enten måleproblemer eller at de gir en unødig kompleks modell. For å komme fram til den modellen vi valgte, testet vi både en modell med de aller fleste variablene, og en enkel versjon. Siden det var begrensede avvik, ble den enkle modellen valgt.

Vi har ikke vurdert å trekke inn i behovsvurderingen hvilke andre midler fylket har tilgang til.

Det har vært foreslått at man bør vurdere behov ut fra søkermasse og samlede søkte beløp. Videre kan ubenyttede beløp også indikere noe om forholdet mellom tildeling og behov.

Vi har valgt å se bort fra kriterier knyttet til søkermasse og eventuelle ubenyttede beløp. Det er en svært usikker sammenheng mellom søknadsmasse, eventuelle ubenyttede beløp og behov. Videre ville en bruk av søknadsmassen kreve at vi også fikk innsikt i søknadenes kvalitet.

Til grunn for hele tildelingssystemet ligger at midlene skal anvendes på en formåls-tjenlig måte. I tillegg er det generelle retningslinjer for bedriftsrettet støtte via IN, for eksempel at støtten skal være utløsende for tiltaket og ikke bare en subsidie av et gitt tiltak. Dersom et fylke ikke finner mulighet for anvendelse av midlene i tråd med formål og vanlige kriterier for støtteutbetaling, indikerer dette naturligvis at modellen vurderer behovet feil, eller at det er lagt for strenge føringer fra fylkesmannens side overfor potensielle søkere. Eventuelt bør akkumulerte ubenyttede midler føre til at spørsmålet om anvendelse av midlene drøftes med departementet.

## 5.2 Distriktskriteriet

Distriktskriteriet utgjør 40 prosent av samlet beregnet andel for fylket og består av 3 kriterier. Spesifikasjonen av distriktskriteriet slår sterkt ut på fordelingen både fordi det har stor vekt og fordi det er stor spredning mellom fylkene. Vi har derfor valgt å benytte alle tre distriktskriteriene og foreslår at disse vektet likt.

Valgte kriterier	Kilde	Vekt
Andel av kommuner hvor landbruket utgjør mer enn 10 % av sysselsettingen	SSB	33,3 %
Landbrukets andel av sysselsettingen totalt i fylket	SSB	33,3 %
Fylkets andel av tildelingen av regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene	KRD	33,3 %
<i>Distriktskriteriet totalt</i>	<i>NILF</i>	<i>100 %</i>

Det første kriteriet, andelen av kommunene i fylket med mer enn 10 prosent av sysselsettingen innen landbruket, er om lag som distriktskriteriet i fordelingsmodellen fra 1999. Det kan imidlertid ha skjedd betydelig endringer for eksempel ved at sysselsettingen i enkelte kommuner har skiftet bort fra landbruket. Det siste kriteriet betyr at vi også legger vekt på den generelle definisjonen av støttebehov for regionale hensyn i Norge, slik denne kommer til uttrykk ved KRDs fordeling av regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene. Dette kriteriet betyr i og for seg at fylker med den minste sysselsetting i landbruket, men svært svakt nærings- og sysselsettingsgrunnlag for øvrig, kan få vesentlige BU-midler. Kriteriene for fordelingen av KRDs midler er vanskelige å konkretisere da fordelingen i stor grad må anses som en skjønns-messig vurdering fra departementets side.

## 5.3 Aktivitetskriteriet

Aktivitetskriteriet består av 4 enkeltkriterier. Hvilke kriterier dette gjelder og vektningen av disse er beskrevet nedenfor.

Valgte kriterier	Kilde	Vekt
Andel av totalt netto tilsagn gitt til nye næringer: Kriteriet er delt i to med lik vekt på begge delkriterier: a) Andel tildelt til prosjekter med nye næringer i prosent av maksimal andel (2004) for nye næringer; av tilskuddsmidlene b) Andel tildelte rentestøttemidler til prosjekter med nye næringer	IN	30 %
Godkjente prosjektkostnader per krone netto tilsagn	IN	30 %
Evaluering av kommunenes innsats for landbruket (serviceundersøkelsen)	IN	20 %
Evaluering av Innovasjon Norges innsats for landbruket (serviceundersøkelsen)	IN	20 %
<i>Aktivitetskriterier totalt</i>	<i>NILF</i>	<i>100 %</i>

### 5.3.1 Om bruken av midlene – «nye næringer» og investeringer per krone tildelt

Den nasjonale strategien legger spesiell vekt på nye næringer. I tillegg er det satt et krav til minsteandel for melkeproduksjon i 2005. I 2004 var det krav til minsteandel til tradisjonelle jordbruksnæringer.

Etter vår vurdering stiller prosjekter med nye næringer større krav til prosjekteierne og innebærer større forretningsmessig risiko enn prosjekter som primært tar sikte på effektivisering i tradisjonell produksjon. Prosjekter i nye næringer krever annen kompetanse og etablering av relasjoner til nye typer distributører eller kunder og underleverandører. Det er videre ingen systemer som tar sikte på å sikre en bestemt prisutvikling for tjenestene. Vi mener derfor det er rimelig å legge til grunn at tilskudd har større sannsynlighet for å være avgjørende for iverksetting av utviklingsprosjekter innen nye næringer, og samtidig at ringvirkningene for andre næringsdrivende er større ved satsing på nye næringer enn ved effektivisering av de tradisjonelle.

Det er imidlertid verken mulig eller ønskelig at alle tilskuddsmidler skal gå til nye næringer. Begge strategiske utviklingsretninger; effektivisering og diversifisering, skal ivaretas. Derfor «belønner» kriteriene økte andeler av tilskuddsmidlene opp til maksimal andel. For lånerammen eller rentestøtten belønnes enhver økning. Grunnen til det siste er at andelene av lånerammen som brukes til nye næringer er lav, noe som reflekterer at de betydelige investeringene i jordbruket gjerne dreier seg om effektivisert, tradisjonell drift.

### 5.3.2 Gjennomsnittlige prosjektkostnader per tilskuddskrone

Den samfunnsøkonomiske eller kollektive nytten av et tilskudd øker dersom støtten har utløsende effekt, dvs. dersom støtte ikke bare øker lønnsomheten av et tiltak som uansett ville vært gjennomført. Siden støtten til BU-satsinga også dreier seg om inntektsmidler over jordbruksavtalen, kan det tenkes at enkelte mener det er legitimt å gjøre uunngåelige eller gitte investeringer mer lønnsomme. Uansett er det imidlertid sannsynlig at fellesnyttene for næringa og samfunnet øker ved at tilskuddene gir opphav til nye prosjekter og økt innsatser også fra private investorer.

Vi har så langt ikke inkludert kriterier eller observerbare variabler som måler i hvilken grad prosjektene i et fylke har vært utløst eller bare subsidiert gjennom



tilskuddsmidler eller rentestøtte. Det stilles spørsmål om utløsende effekt i IN's saksbehandling, men søkerens subjektive vurderinger av utløsende effekt er et svært usikkert grunnlag for å påvirke fordelingen mellom fylkene. Vi tror imidlertid det er grunn til å feste lit til rapportering av hvilke investeringer som utløses relativt til støttebeløpet. Variabelen er ingen perfekt erstatning for en måling av grad av utløsende effekt, men det er grunn til å anta at nytten av støtte øker jo større samlet investering støtten utløser. Siden samlede prosjektkostnader kan antas å variere systematisk mellom investeringsprosjekter og andre prosjekter, ville det vært en fordel om denne multiplikatoren ble målt for ulike prosjekter separat. Vi har imidlertid valgt å holde modellen relativt enkel og ikke foretatt en slik oppdeling av kriteriet. Feilkilden taler trolig for at fylker med stor andel investeringer i tradisjonell virksomhet får en relativt høy multiplikator av tilskuddsmidlene.

### 5.3.3 Innovasjon Norge og kommunenes innsats (INs serviceundersøkelse)

Innovasjon Norge foretar årlige undersøkelser blant alle som dette året er registrert med søknader om tilskudd eller lån. Undersøkelsen stiller spørsmål om brukerens vurdering av kommunens innsats og INs innsats. Begge spørsmål benyttes i vår undersøkelse.

For begge spørsmål gis svarene i form av en vurdering fra 1 til 7, hvor 7 er beste vurdering. Vi benytter gjennomsnittlig vurdering blant brukerne i fylket.

Representativiteten varierer mellom fylker, og er generelt begrenset. For tre fylker er det ingen observasjoner. Her har vi valgt å ikke la kriteriet påvirke andelen for fylket ved at verdien på kriteriet er satt lik gjennomsnittet for alle fylkene. På grunn av at mengden observasjoner er begrenset har vi vurdert å gi kriteriet en lavere vekt. En lavere vekt gir imidlertid nesten ikke utslag på fordelingsresultatet. Man bør uansett få økt antall observasjoner i en del fylker i undersøkelsen framover.

### 5.3.4 Kriterier som er vurdert, men utelatt

Flere andre kriterier har vært vurdert. Her nevnes noen:

- Samsvar mellom fylkets strategi og fordeling av tilskuddsmidler: Det er et ønske om at fylkene skal utnytte sitt handlingsrom ved utforming av lokalt tilpassede strategier og oppfølging av disse gjennom tildelingene. Fordelingskriteriene kan derfor gi fylkene en belønning for å følge opp egne strategier.
- Kvaliteten på fylkets strategi: En strategi bør innebære noen klare valg og prioriteter, og samtidig helst ta stilling til bruk og utvikling av partnerskap og involvering av aktører også utenfor selv landbruksnæringa. Det er mulig å tenke seg at fordelingskriteriene også omfattet en vurdering av fylkenes strategier.
- Kvalitet på partnerskapsarbeidet: Etableringa av partnerskap og samspill mellom aktører med ulike relasjoner til landbruksnæringa, er sannsynligvis et viktig bidrag til å skape forutsetninger for omstilling og landbruksbasert næringsutvikling. Det er også naturlig å forvente at aktiviteten i partnerskapet, partnerskapsavtalene og sammensetningen kan si noe om det potensielle bidraget fra partnerskapet.
- Søknadsmasse: Vi har nevnt at søknadsmasse og eventuelle ubenyttede midler kan inngå som del av en behovsindikator. Det er også mulig at søknadsmasse og samlede omsøkte beløp ble brukt som et mål for kvaliteten eller omfanget av aktivitet i fylket.

NILF har valgt ikke å bruke de tre nevnte typene aktivitetsindikatorer. For det første er det en svært krevende oppgave å skulle vurdere kvaliteten på fylkenes strategier. Det er

også, som tidligere nevnt, vanskelig å se for seg en tilstrekkelig kvalitetsvurdering av søknadsmassen.

Det er også vanskelig å tenke seg en regelmessig vurdering av kvaliteten på partnerskapene. Vi har i forbindelse med denne utredningen samlet informasjon om partnerskapene for å få et innblikk i variasjonen mellom fylkene. Materialet har så langt ikke gitt grunnlag for en egen indikator i det kriteriebaserte fordelingsystemet.

## 5.4 Resultatkriteriet

Som det framgår av tabellen, har vi forsøkt beregninger med i alt fire variable for resultater. Den endelige, enkle modellen, inneholder kun brukernes oppfatninger om lønnsomhetseffektene av prosjektene som har mottatt støtte.

Valgte kriterier	Kilde	Vekt
Utviklingen i bruttoprodukt jordbruk (1999-2002)	SSB	0 %
Utviklingen i bruttoprodukt skogbruk (1999-2002)	SSB	0 %
Prosjekteneffekt på sysselsettingsutviklingen på brukene (Etterundersøkelsen for støtte gitt i 2001)	IN	0 %
Prosjekteneffekt på inntekts- og kostnadssiden på brukene (Etterundersøkelsen for støtte gitt i 2001)	IN	100 %
<i>Resultatkriteriet totalt</i>	<i>NILF</i>	<i>100 %</i>

### 5.4.1 Nærmere om de enkelte resultatkriteriene

Følgende resultatkriterier er forsøkt:

- Endring i bruttoprodukt: Det har vært reist innvendinger mot bruk av bruttoprodukt i landbruket på fylkesnivå. Innvendingen har først og fremst dreiet seg om feilkilder i registrert vareinnsats om omsetning av produkter. Temaet har vært drøftet bl.a. med SSB. Etter vår vurdering er det ingen klar grunn til å avvise bruk av bruttoprodukt-tall. Feilkilden blir også mindre dersom man opererer med endringer i bruttoprodukt-tall, slik vi gjør i forbindelse med resultatvariablene, enn med rene nivå-tall, slik tilfellet er for behovskriteriene. I rammen nedenfor gjøres det rede for utarbeiding av fylkesvise verdiskapingstall i SSB. Alt i alt er det grunn til å anta at produksjonsverdien er rimelig sikkert fordelt på fylke. Vareinnsatsen er mer usikker. Det er neppe grunn til at de store landbruksfylkene skulle ha altfor små tall, dvs. at Nasjonalregnskapstallene gir en systematisk undervurdering av aktiviteten i de største landbruksfylkene.
- Støttetiltakenes vurdering av sysselsettingseffekter av prosjektene: IN's etterundersøkelser, som foretas ett og tre år etter at støtten er utbetalt, spør støttetiltakene om deres vurdering av sysselsettings- og lønnsomhetseffekt. Begge variabler er aktuelle for bruk som resultatkriterier.

Som det framgår av tabellen ovenfor, har vi kun benyttet etterundersøkelsens tall for støttetiltakenes vurdering av lønnsomhetseffekter. Det er tre grunner til dette. For det første ønsker vi en enkel modell, for det andre er oppfattede lønnsomhetseffekter relevant for et tiltak som nettopp har som en viktig premiss at tiltakene skal være foretaks- og samfunnsøkonomisk lønnsomme. Til sist er vekten på resultatvariabelen samlet sett satt til fem prosent. Det er dermed liten grunn til å gjøre modellen mer komplisert for å få et bredere grunnlag for å fastlegge verdien på variabelen.

### **Ramme: Utarbeiding av fylkesvise nasjonalregnskapstall for landbruksnæringa**

Når det gjelder produksjon, tar SSB for seg produkt for produkt og benytter det de har av statistikk; avlingsstatistikk, husdyrstatistikk osv. og fordeler produksjonen på dette grunnlaget. Verdsetting skjer til basispris, og tilskudd som ikke går på produkt, er ikke med i produksjonsverdien. Dette gjelder bl.a. AK-tilskudd, husdyrtilskudd, velferdsordninger, osv. Dette er mange milliarder kroner i jordbruket. (Vær obs. på at reindrift regnes som del av jordbruk i NR). Vær også oppmerksom på at reduserte pristilskudd og reduserte priser og dermed mer produksjonsuavhengige tilskudd og skattelette, fører til redusert produksjonsverdi og bruttoprodukt.

For kraftfôr og kunstgjødning er det spesialberegninger, mens annen vareinnsats er fordelt etter produksjonsverdi. Dette er en betydelig feilkilde.

Nasjonalregnskapet er satt opp etter «The National Farm Principle». Internomsetning er ikke med. Dette kan føre til at når det er omsetning av vareinnsats mellom fylker, blir ikke dette fanget opp i Fylkesfordelt Nasjonalregnskap. Dette kan gjelde høy og halm, og kanskje kalver og smågriser. Enkelte fylker kan få for liten innsats og andre for stor produksjon, og tilsvarende kan enkelte fylker få for liten produksjon og andre for stor produksjon. Trolig betyr dette relativt lite.

Bruttoproduktet i skogbruket inkluderer nettotilvekst. Avvirkning er et bedre tal for aktiviteten i det enkelte året. Tall for avvirkning av tømmer til industri og foredling er trolig rimelig sikre. Statistikken over ved til brensel er basert på anslag fra lokale skogbruksmyndigheter. Disse tallene er usikre.

At skogentreprenører driver på tvers av fylkesgrenser, betyr kanskje ikke så mye for produksjonsverdi og bruttoprodukt fordi verken arbeidsinnsats eller kapitalslit er trekt fra når en regner ut bruttoprodukt. Fordelinga av arbeidsinnsats i skogbruket kan være påvirket av dette, dersom skogentreprenører regnes som del av skogbruket og ikke som en tjenesteytende sektor.

*Kilde: Intervju med SSB, NILF*



## 6 Vektingen av de enkelte kriterier

---

### 6.1 Distriktskriteriet

Forslaget fra NILF går ut på at distriktskriteriet veier 40 prosent av samlet fordeling før det tas hensyn til basisbevilgning og fordeling av eventuelle midler til større satsinger. Dette er noe mindre enn i fordelingskriteriene fra 1999, hvor distrikt ble tillagt 50 prosent vekt.

Vekten på distriktsvariabelen er primært avhengig av en politisk vurdering. Rent modellteknisk er det imidlertid viktig å være klar over at halvparten av behovskriteriet dreier seg om grovfôrbasert husdyrhold. Siden denne typen aktivitet tradisjonelt forsøkes lokalisert til distriktene, vil det være flere variable som trekker i retning en høy vektlegging av fylkets distriktskarakter.

### 6.2 Behov, aktivitet, resultat

Modellen vekter behov, aktivitet og resultat med henholdsvis 35, 20 og 5 prosent av samlet fordeling før det tas hensyn til basisbevilgning og fordeling av eventuelle midler til større satsinger. Denne vektingen er først og fremst avhengig av hvilken prioritet som legges på henholdsvis behovsvurderinger og incentiveeffekter av fordelingsssystemet.

Ved vurdering av vektingen, er det viktig å være klar over at også distriktsvariablene er behovsvariable. Distriktskriteriet forsøker å uttrykke blant annet i hvilken grad fylkets sysselsetting, kommuner og bygder er avhengig av offentlige stimulanser, og spesielt i hvilken grad det er viktig at sysselsettingen i landbruket opprettholdes. I tillegg er det også grunn til å anse basistildelingen som en tildeling ut fra behov knyttet til selve nettverksutviklingen rundt BU-satsinga. Det er derfor samlet sett grunn til å anse den foreslåtte modellen som en introduksjon av incentiver i fordelingsssystemet. Den foreslåtte modellen har en samlet vektlegging av behovsvariable på ca. 80 prosent.

### 6.3 Generelt «tradisjonelt landbruk» og «nye næringer»

I forhold til BU-ordningens formål skal midlene i 2005 gå til både «tradisjonelt landbruk» og til «nye næringer», men det er satt en minstegrense for hvor stor andel som skal brukes til melkeproduksjon. I 2004 var ble det satt en minstegrense for andel av tilskuddsmidlene som skulle benyttes til tradisjonelt jordbruk.

Den nasjonale strategien legger ikke føringer for prioritering mellom områdene, men legger vekt på at ny verdiskaping, tilleggsnæringer eller annen bruk av landbrukets ressurser utenfor tradisjonell produksjon, skal tillegges vekt.

Det er grunn til å anta at utvikling av prosjekter innen ny verdiskaping, dvs. verdiskaping utenfor tradisjonell produksjon, er mer krevende og risikofylt enn støtte til investeringer og annen utvikling av tradisjonell produksjon. Informasjonen er mindre tilgjengelig, tilleggskompetanse må ofte hentes utenfor landbruket og resultatene langt mer usikre. Til sammenligning er det relativt enkelt å finne vurdere økonomien i et samdriftsfjøs.

Vi mener derfor det er grunn til å vektlegge aktivitet og verdiskaping innen «nye næringer» slik at økt andel for nye næringer premieres mer enn økt verdiskaping og effektivisering av det «tradisjonelle landbruket». Vi foreslår mao. et kriteriesystem som motiverer til økt andel bevilgninger til nye næringer; både innenfor støttemidlene og lånerammen.

Det er videre ønskelig å kunne måle og verdsette effektene av tiltaket på omfanget av nye næringer eller tilleggsnæringer. Vi har imidlertid foreløpig for begrensede data for dette formålet. Vi kommer tilbake til fremtidig utvikling av kriteriene.

### 6.4 Vekting av jord- og skogbruk

Fordelingen mellom jord- og skogbruk i behovskriteriet er basert på jord- og skogbrukets andel av sysselsettingen. Alternativt kunne denne fordelingen vært basert på andelen av verdiskapingen i de to sektorene. Det vil få store utslag for spesielt Hedmark.

En innvendig mot å vektlegge tradisjonelt skogbruk gjennom tall for skogavvirkningen, er at primærskogbruket ikke er en målgruppe av betydning for BU-ordningen. Det er den skog- og bygdebaserte foredlingen som er målet for BU-ordningen. Videre tar BU-tiltaket sikte på å fremme den næringsmessige utnyttelsen av landbruksarealene både i skog og annen utmark. Skogavvirkning er dermed kanskje et lite treffsikkert mål på verdipotensialet.

# 7 Beregningsresultater

---

## 7.1 Hovedtrekk ved forslaget

NILF foreslår en relativt enkel modell med stor vekt på distriktskarakter, verdiskaping i jordbruket, grovfôrbasert husdyrproduksjon og fylkets aktivitet. BU-satsinga. Forslaget til vektning er basert på skjønn. Endelig vektning avhenger av politiske og strategiske vurderinger. Modellen er laget slik at vektene lett kan endres. Rent teknisk er skalaen for variablene i mange tilfeller også basert på skjønn. Spennet mellom verdi for fylket med lavest og høyest score, påvirker betydningen av kriteriet. Det er i forslaget størst spenn mellom høyest og lavest score på en av distriktsvariablene (tildeling til fylkete av RUP-midler) og skogavvirkning, mens det er relativt lite spenn i aktivitetsvariabelen.

Forslaget til kriteriebasert beregning gir betydelige utslag. Spesielt slår forslaget negativt ut for flere Vestlandfylker og positivt for Hedmark, Oppland, Østfold, og Vestfold. Det er spesielt stor effekt av distriktsvariablene. Vi har foreslått at vekten settes til 40 prosent, men det er avgjørende hvordan dette kriteriet måles. NILF benytter en kombinasjon av tre kriterier. Dersom vi kun bruker ett av disse, for eksempel andel av kommunene med over 10 prosent av sysselsettingen innen landbruket, vil det bli merkbare forskjeller i fordelingen. NILF har ikke tatt stilling til hvordan endringene i fordelingen bør innføres over tid.

Det legges vesentlig vekt på egenskaper ved arbeidet i fylkene; aktivitetsvariablene. Variasjonen mellom fylkene er svært begrenset når det gjelder vurderingene i INs serviceundersøkelse, mens det er noe variasjon både når det gjelder andelen av tilskuddene som går til nye næringer og forholdet mellom tilskudd og totale prosjektmidler.

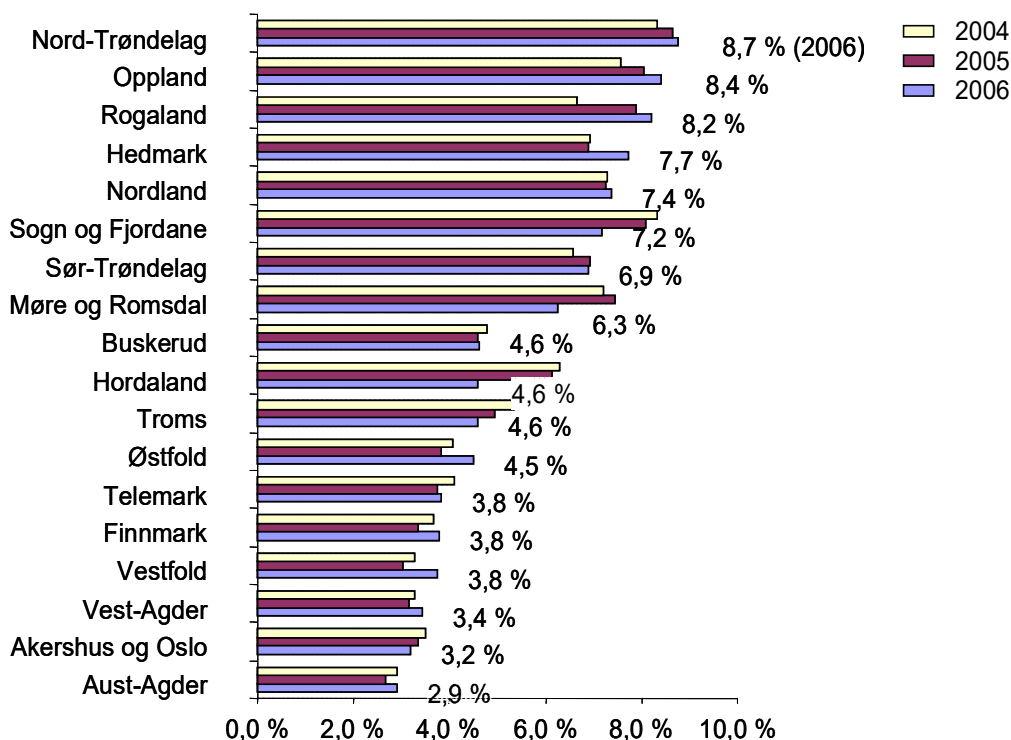
NILF har vurdert en kompleks modell med mange variable, og en forenklet modell med færre variable, vi foreslår at den forenklete benyttes. Den gir relativt små endringer i forhold til den komplekse, med noen unntak. Den forenklete modellen gir, som det fremgår av tabellene ovenfor, relativt økt vekt på verdiskaping alene, mens

sysselsetting og areal ikke tillegges selvstendig vekt utover vektleggingen av sysselsettingsandeler gjennom distriktskriteriet.

NILF foreslår at en del av den samlede bevilgningen, ca. 10 prosent, fordeles utenfor den kriteriebaserte modellen. Beløpet avsettes til større satsinger. For at sammenligningen med fordelingen tidligere år ikke skal bli misvisende, er avsetningen til store satsinger ikke med i presentasjonen av resultatene.

## 7.2 Beregnet fordeling av BU-midler for 2006

Figur 7.1 viser beregnet fordeling av BU-midler i prosent for 2006, sammenlignet med fordelingene i 2004 og 2005. Det framgår av figuren at andelen fra 2005 øker sterkest for Hedmark, Oppland, Finnmark, Østfold og Vestfold. De sterkeste reduksjonene i beregnet fordeling faller på Hordaland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Troms.



Figur 7.1 Fordeling av BU-midler; prosentandeler 2004, 2005 og NILFs forslag, 2006

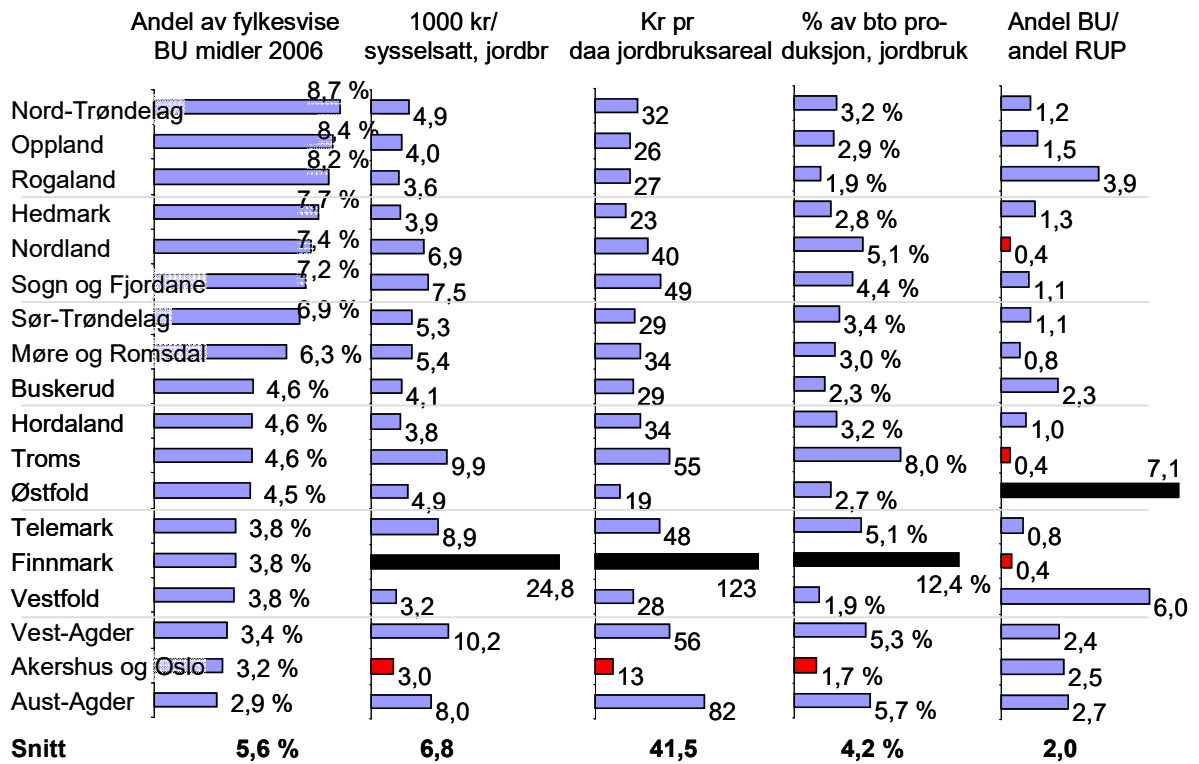
Resultatene er også vist i tabell 7.1. Her vises beregninger både i kroner og prosent.



Tabell 7.1 Resultater; fordeling og endring i fordeling; kroner og prosent; 2004, 2005 og NILFs beregning, 2006

	Mill kroner				Prosentandeler				
	Totalt 2006	Endring 2005-2006	Endring 2004-2006	Totalt 2005	Totalt 2004	2006	2005	2004	Endring 04-06
Aust-Agder	9,5	0,8	1,2	8,7	8	2,9 %	2,7 %	2,9 %	0
Akershus og Oslo	10,4	-0,5	0,4	10,9	10	3,2 %	3,3 %	3,5 %	-0,3
Vest-Agder	11,2	0,9	1,9	10,3	9	3,4 %	3,2 %	3,3 %	0,1
Vestfold	12,3	2,4	3,0	9,9	9	3,8 %	3,0 %	3,3 %	0,5
Finnmark	12,4	1,5	1,9	10,9	11	3,8 %	3,3 %	3,7 %	0,1
Telemark	12,5	0,3	0,8	12,2	12	3,8 %	3,7 %	4,1 %	-0,3
Østfold	14,6	2,1	3,0	12,5	12	4,5 %	3,8 %	4,1 %	0,4
Troms	14,9	-1,2	-0,4	16,1	15	4,6 %	4,9 %	5,3 %	-0,7
Hordaland	15,0	-5,0	-3,0	20,0	18	4,6 %	6,1 %	6,3 %	-1,7
Buskerud	15,1	0,2	1,4	14,9	14	4,6 %	4,6 %	4,8 %	-0,2
Møre og Romsdal	20,4	-3,9	-0,2	24,3	21	6,3 %	7,5 %	7,2 %	-0,9
Sør-Trøndelag	22,4	-0,2	3,6	22,6	19	6,9 %	6,9 %	6,6 %	0,3
Sogn og Fjordane	23,3	-3,1	-0,5	26,4	24	7,2 %	8,1 %	8,3 %	-0,9
Nordland	24,0	0,4	3,2	23,6	21	7,4 %	7,2 %	7,3 %	0,1
Hedmark	25,2	2,7	5,4	22,5	20	7,7 %	6,9 %	6,9 %	0,8
Rogaland	26,7	1,0	7,7	25,7	19	8,2 %	7,9 %	6,6 %	1,6
Oppland	27,5	1,2	5,8	26,3	22	8,4 %	8,1 %	7,6 %	0,8
Nord-Trøndelag	28,5	0,3	4,7	28,2	24	8,7 %	8,7 %	8,3 %	0,4
Sum landet	326	0,0	40,0	326	286	1	1	1	

Figur 7.2 presenterer nøkkeltall for sammenligningen mellom fylkene. Sammenligningen viser beregnet tildeling i 2006 i forhold til antall sysselsatte i jordbruket, da jordbruksareal, bruttoproduksjonen i jordbruket 2002 og fylkets andel av regionale utviklingsmidler fra KRD. Figuren viser at Finnmark og Troms ligger høyest når det gjelder beregnet tildeling i forhold til sysselsetting, jordbruksareal og bruttoproduksjon, og lavest når det gjelder tildeling i forhold til andelen i de regionale utviklingsprogrammene. Oslo og Akershus får minst i denne beregningen både per sysselsatt, arealenhet og krone bruttoproduksjon. Østfold, tett fulgt av Vestfold, får desidert størst beregnet tildeling i forhold til fylkets andel av de regionale utviklingsmidlene.



Figur 7.2 Nøkkeltall for sammenligning mellom fylker