

NILF-rapport 2002–1

FOLA 2002:

# **Landbrukspolitikk – forenkling og malretting**

Viil Søyland  
Leif Forsell  
Nils Kristian Nersten

---

<b>Tittel</b>	FOLA 2002: Landbrukspolitikk – forenkling og målretting
<b>Forfatter</b>	Viil Søyland, Leif Forsell og Nils Kristian Nersten
<b>Prosjekt</b>	FOLA-hoved (A845)
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2002
<b>Antall sider</b>	280
<b>ISBN</b>	82-7077-448-0
<b>ISSN</b>	0805-7028
<b>Emneord</b>	landbrukspolitikk, virkemidler, forenkling, målretting, jordbruksavtalen, tilskudd

---

## 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.

*«De jordbrukspolitiske tiltak har etter hvert blitt meget kompliserte og uoversiktlige. Det er derfor vanskelig å konkretisere nettovirkningen av dem, og de administrative utgiftene de har medført har vært relativt høye. Dette gjelder også for de økonomiske støttetiltak enten de er gitt som direkte tilskott eller lån. Etter departementets mening er det behov for en forenkling av gjeldende tilskotts- og låneformer.»*

St.meld. nr. 64 (1963–64) «Om jordbrukspolitikken»  
Landbruksdepartementet 1964

*«Det vil bli behov for betydelige forenklinger og mer grovmaskethet i virkemiddelbruken framover.  
En avgjørende test på forhandlingsystemets levedyktighet er om det er i stand til å gjennomføre det.»*

Almar Sagelvmo, Landbruksdirektør  
Landbruksdepartementet 2000



# Forord

---

NILF fikk sommeren 2001 i oppdrag å gjennomføre en utredning med sikte på forenkling og målretting av de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken.

Mandatet for prosjektet ble utarbeidet av partene i Jordbruksoppjøret i 2001, og gjengitt i sluttprotokoll fra Jordbruksoppjøret 2001, forhandlingsmøte 18.–19. mai mellom Staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Rapporten skal blant annet fungere som et innspill til Jordbruksforhandlingene i 2002.

Prosjektet har hatt arbeidstittelen **FOLA**, som står for **FO**renkling av virkemidlene i **LA**ndbrukspolitikken, og er delt inn i et hovedprosjekt og tre delprosjekter; FOLA-miljø, FOLA-transport og FOLA-katastrofe. Delprosjektene har resultert i egne publikasjoner.

Det ble i mandatet angitt at det skulle oppnevnes eksterne referansegrupper for arbeidet. Gruppene skulle bestå av representanter fra partene i jordbruksoppjøret, samt andre som kunne bidra med faglig kompetanse. Referansegruppa for hovedprosjektet har bestått av:

Landbruksdepartementet	v/Torgeir Gjølberg
Finansdepartementet	v/Per Arne Skjeflo
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	v/Roger Gunnarson
Statens landbruksforvaltning	v/Marit Jerven
Norges Bondelag	v/Per Harald Agerup
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	v/Dag Henning Reksnes/Dag Fossen
NBL/KIFF	v/Trond Aanerud
Norsk landbrukssamvirke	v/Eugen Tømte

NILF ønsker å takke referansegruppa for konstruktive og interessante møter.

Det har vært arrangert møte med landbruksdirektører fra et utvalg av fylker. Disse var Eivind Sommerseth (Nordland), Thor Bjonnes (Østfold), Jon Ola Syrstad (Rogaland), Lars Børke (for Mai-Britt Svastuen) (Oppland) og Tore Bjørkli (Sør-Trøndelag). Det har også vært arrangert møter med andre aktuelle institusjoner og personer, samt studieturer til Sverige og Sveits.

Viil Søyland har vært prosjektleder for prosjektet, og har sittet i prosjektgruppa sammen med Leif Forsell og Nils Kristian Nersten. Ellers har Steffen Kallbekken, Berit Rogstad, Ola Flaten og Klaus Mittenzwei bidratt i arbeidet med rapporten. Gisle Solvoll (Nordlandsforskning) og Knut Heie (NILF) har, gjennom delprosjektene FOLA-transport og FOLA-katastrofe, også bidratt til rapporten. Takk til Anne Bente Ellevold som har stått for tilrettelegging av manus for trykking.

Prosjektet er finansiert gjennom forskningsmidler over jordbruksavtalen. NILF ønsker å takke partene i Jordbruksoppjøret for et interessant, utfordrende og lærerikt prosjekt!

NILF, 1. mars 2002

Leif Forsell



# Innhold

---

1	OPPDRAK OG MANDAT.....	1
1.1	Bakgrunn.....	1
1.2	Mandat.....	3
1.3	Om prosjektet.....	4
1.4	Organisering av arbeidet.....	5
1.4.1	Hovedprosjektet .....	6
1.4.2	FOLA-miljø.....	7
1.4.3	FOLA-transport.....	7
1.4.4	FOLA-katastrofe .....	8
1.5	Ambisjonsnivå for forenkling.....	8
1.6	Struktur på rapporten.....	9
2	ANALYTISK RAMME.....	11
2.1	Hva er forenkling? .....	11
2.1.1	Generelt om forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken.....	12
2.1.2	Forenkling.....	13
2.1.3	Forenkling, målretting og andre hensyn.....	14
2.1.4	Forenkling for hvem?.....	16
2.2	Mål og målstruktur i norsk landbrukspolitikk .....	17
2.2.1	Overordnede mål i norsk landbrukspolitikk.....	17
2.2.2	Fra konkrete mål til beskrivelser . . . . .	18
2.2.3	Uttalte mål i norsk landbrukspolitikk .....	19
2.2.4	Andre sentrale områder i landbrukspolitikken.....	23
2.2.5	Sammenheng mellom mål .....	26
2.3	Utfordringer for norsk jordbruks- og matvaresektor.....	28
2.3.1	Landbruksproblemene i industriland.....	28
2.3.2	Eksterne utfordringer for norsk matvaresektor.....	29
2.3.3	Hjemmemarkedsklemme.....	31
2.3.4	Prispress .....	35
2.3.5	Søkelys på kvalitet og «trygg mat».....	39
2.3.6	Søkelys på kvalitet og «mangfold».....	42
2.3.7	Jordbruksareal og behov.....	43
2.3.8	Oppsummering og konklusjoner .....	44
2.4	Internasjonale forhold.....	47
2.4.1	OECDs anbefalinger for utforming av mål og virkemidler: Visjon og virkelighet .....	47
2.4.2	Utviklingstrekk i landbrukspolitikken i EU og USA.....	49
2.4.3	RÅK, EØS-avtalen og norsk landbruk .....	54
2.4.4	Den nye WTO-runden .....	55
2.4.5	Internasjonale utfordringer - oppsummering.....	63
2.5	Norsk landbrukspolitikk og institusjonelle forhold.....	64

2.5.1	Innledning.....	64
2.5.2	Institusjonelt system.....	65
2.5.3	Andre land .....	69
2.5.4	Utviklingstrekk .....	72
2.5.5	Oppsummering .....	78
2.6	Målsettinger på bruksnivå og i samfunnet .....	79
2.6.1	Målsettinger på bruksnivå.....	80
2.6.2	Målsettinger i samfunnet .....	82
2.6.3	Hvordan få jordbruket til å produsere det samfunnet ønsker? .....	82
2.6.4	Oppsummering .....	87
3	VURDERING AV VIRKEMIDLER.....	89
3.1	Omfang, oppbygging og kategorisering av virkemidler.....	89
3.1.1	Dagens inndeling av virkemidlene over jordbruksavtalen .....	89
3.1.2	Formål til virkemidlene og forhold til overordnede mål.....	92
3.1.3	Rettighetsbaserte og tiltaksbaserte ordninger.....	94
3.1.4	Begrunnelse for ordninger .....	94
3.2	Differensiering av virkemidlene .....	95
3.2.1	Distriktsdifferensiering .....	95
3.2.2	Struktur.....	97
3.2.3	Tilskudd per bruk .....	99
3.2.4	Maksimum og minimum tilskudd .....	100
3.3	Regionalisering av virkemidlene .....	102
3.3.1	Bakgrunn.....	102
3.3.2	Regional tilpasning.....	103
3.3.3	Utfordringer knyttet til økt regional handlefrihet.....	104
3.4	Administrative kostnader.....	105
3.4.1	Teori om transaksjonskostnader .....	105
3.4.2	Beregninger av forvaltningskostnader.....	109
3.4.3	Presisjon og kontroll .....	110
3.4.4	Forvaltningskostnader i SLF og FMLA .....	111
4	FORSLAG TIL ENDRINGER .....	115
4.1	Drøfting av institusjonelle endringer .....	115
4.2	Forslag til endring av hovedstruktur.....	117
4.2.1	Miljø – hovedområde I .....	119
4.2.2	Bosetting og distrikt – hovedområde II.....	121
4.2.3	Utviklingstiltak – hovedområde III .....	123
4.2.4	Velferdsordninger – hovedområde IV .....	124
4.2.5	Marked – hovedområde V .....	125
4.2.6	Fordeling av midler på de ulike hovedområdene .....	126
4.3	Utgangspunkt for endring av enkeltområder .....	127
4.3.1	Forutsetninger og prinsipper .....	127
4.3.2	WTO og «grønn» støtte .....	130
4.4	Miljø – hovedområde I .....	133
4.4.1	Betaling for åpent kulturlandskap .....	133
4.4.2	Betaling for beite.....	139



4.4.3	Regionale miljømidler .....	141
4.5	Bosetting og distrikt – hovedområde II .....	145
4.5.1	Distriktstilskudd – pris .....	146
4.5.2	Tilskudd til husdyr .....	147
4.5.3	Driftstilskudd til melkeproduksjon .....	151
4.5.4	Husdyrstøtterelaterte problemstillinger .....	152
4.5.5	Transportordninger .....	153
4.5.6	Katastrofeordninger .....	153
4.6	Utviklingstiltak – hovedområde III .....	153
4.6.1	LUF .....	154
4.6.2	Veiledning og kompetanseutvikling .....	158
4.6.3	Avlstiltak .....	160
4.6.4	Forskning .....	161
4.7	Velferdsordninger .....	161
4.7.1	Innledning .....	161
4.7.2	Ordninger vedrørende ferie og fritid .....	162
4.7.3	Ordninger vedrørende sykdom mv. ....	165
4.7.4	Andre velferdsordninger .....	166
4.8	Marked – hovedområde V .....	167
4.8.1	Pristilskudd .....	167
4.8.2	Markedsregulering .....	171
4.8.3	Andre markedsrelaterte ordninger .....	172
4.8.4	Oppsummering .....	172
4.9	Transportordninger – delprosjekt .....	173
4.9.1	Innledning .....	173
4.9.2	Fraktordningen for korn og kraftfôr .....	174
4.9.3	Frakttilskudd på slakt .....	175
4.9.4	Frakttilskudd til pelsdyrfôrlag og andre tilvirkere av pelsdyrfôr .....	175
4.9.5	Frakttilskudd for egg .....	175
4.9.6	Frakttilskudd til konservesblomkål .....	176
4.9.7	Frakttilskudd for settepotet .....	176
4.9.8	Oppsummering .....	176
4.9.9	Avsluttende kommentar .....	177
4.10	Katastrofeordninger .....	177
4.10.1	Definisjoner .....	178
4.10.2	Historie .....	178
4.10.3	Regelverk .....	178
4.10.4	Årlige utbetalinger .....	179
4.10.5	Formål .....	179
4.10.6	Mulige forenklinger av ordningene .....	179
4.10.7	Oppsummeringer og konklusjoner .....	182
4.11	Konsekvensvurderinger .....	183
4.11.1	Økonomiske konsekvenser for landbruket .....	185
4.11.2	Forslag til ny arealordning .....	185
4.11.3	Regional virkemiddelbruk (miljø) .....	186

4.11.4	Avvikling av grunntilskudd kumelk og reduksjon av grunntilskudd kjøtt .....	187
4.11.5	Samlede konsekvenser av alle forslag .....	187
4.11.6	Muligheter for å redusere eller fjerne uønskede konsekvenser .....	188
4.11.7	Oppsummering .....	188
5	SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER.....	189
5.1	Oppdrag og mandat .....	189
5.2	Analytisk ramme .....	191
5.3	Vurdering av virkemidler.....	197
5.4	Forslag til endringer.....	200
5.4.1	Institusjonelle forhold.....	200
5.4.2	Ny hovedstruktur.....	200
5.4.3	Miljø – hovedområde I .....	202
5.4.4	Bosetting og distrikt – hovedområde II.....	204
5.4.5	Utviklingstiltak – hovedområde III .....	205
5.4.6	Velferdsordninger – hovedområde IV .....	206
5.4.7	Marked – hovedområde V .....	206
5.4.8	Transportordninger .....	207
5.4.9	Katastrofeordninger .....	208
5.4.10	Konsekvensvurderinger.....	209
5.5	Oppsummering av endringsforslag.....	210
5.5.1	Generelle forslag.....	211
5.5.2	Hovedstruktur .....	211
	VEDLEGG .....	223

# 1 Oppdrag og mandat

---

NILF fikk sommeren 2001 i oppdrag å gjennomføre en utredning med sikte på forenkling og målretting av de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken. Bakgrunn og mandat for dette oppdraget blir gjort rede for i dette kapitlet. Videre beskrives organiseringen av prosjektet, ambisjonsnivå samt rapportens oppbygging.

## 1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette arbeidet er at avtalepartene i jordbruksoppgjøret ser behov for en forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken, noe som også er pekt på både i St.meld. nr. 19 (1999–2000) (Landbruksdepartementet, 1999a) og ved stortingets behandling av denne, Innst. S. nr. 167 (1999–2000) (Stortinget, 2000).

Ønsket om forenkling av landbrukspolitikken er imidlertid ikke kun av nyere dato. St.meld. nr. 64 (1963–64) Om jordbrukspolitikken (Landbruksdepartementet, 1964) finner vi blant annet følgende sitat:

*«De jordbrukspolitiske tiltak har etter hvert blitt meget kompliserte og uoversiktlige. Det er derfor vanskelig å konkretisere nettovirkningen av dem, og de administrative utgiftene de har medført har vært relativt høye. Dette gjelder også for de økonomiske støttetiltak enten de er gitt som direkte tilskott eller lån. Etter departementets mening er det behov for en forenkling av gjeldende tilskotts- og låneformer.»*

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon» og Innst. S. nr. 167 (1999–2000) fra Næringskomiteen, som skisserer gjeldende landbrukspolitikk, var det å forenkle landbrukspolitikken med tilhørende virkemidler, et viktig tema. I Innst. S. nr. 167 (1999–2000) fra Næringskomiteen sies det blant annet om forenkling:

*«Flertallet er enig i at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i jordbruket og forutsetter at dette følges opp av forhandlingspartene i de årlige jordbruksforhandlingene. Flertallet er videre enig i at en slik forenkling ikke kan gjennomføres uten at det vil slå ulikt ut for enkeltbruk. Slike utslag må likevel aksepteres for at en nødvendig forenkling skal kunne gjennomføres.» (s. 29)*

*«Det er behov for forenklinger og målretting i de økonomiske virkemidlene. Regjeringen legger til grunn at partene skal arbeide mot dette gjennom de årlige jordbruksforhandlingene, og at endringer gjennomføres gradvis slik at næringsutøverne gis mulighet til å tilpasse seg.» (s. 33)*

Bakgrunnen for at man ønsker en forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken er sammensatt. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) under kapitlet om forenkling av tilskuddsordningene, sies det blant annet:

*« . . . Det store antallet ordninger bidrar til et komplekst og uoversiktlig system. Det gjør det komplisert å forholde seg til for brukerne, det gjør det mer administrativt krevende og det blir vanskeligere å vurdere formålseffektiviteten og om de bidrar til god ressursallokering og tilpasninger over tid. Videre kan tilskuddstilpasninger hos produsentene komme i konflikt med markedstilpasningen.» (s.137 )*

Videre heter det i St.meld. nr. 19 (1999–2000) at innføring av nye virkemidler må veies opp mot fjerning av andre virkemidler. Det pekes også på at det er mange mindre ordninger, men at store deler av midlene betales ut over få ordninger. Det vil si at de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen består av noen få store ordninger som er relativt sett lite kostbare å administrere, og en rekke mindre ordninger som relativt sett er mer kostbare.

Bakgrunnen for arbeidet med denne utredningen spesielt, er imidlertid jordbruksforhandlingene i 2001, der forhandlingspartene ble enige om at det skulle settes i gang et arbeid med å utrede mulighetene for et enklere virkemiddelsystem. I St.prp. nr 92 (2000–2001) «Om Jordbruksoppjøret 2001...» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001 ) beskrives dette som følger:

*« Det sett av virkemidler som i dag finansieres over jordbruksavtalen (kap. 1150) har utviklet seg over en lang periode gjennom de årlige jordbruksforhandlinger. Noe av kompleksiteten i dagens landbrukspolitik har sammenheng med at de årlige jordbruksoppjørene åpner for hyppige endringer i virkemiddelbruken og rammebetingelsene. Mye av kompleksiteten i dagens ordninger har også en historisk forklaring fordi de er etablert og utviklet over tid.» (s. 51)*

Det blir videre pekt på at:

*«Svært høye tilskudd per dekar og dyr viser seg å stimulere til uønskede tilskuddstilpasninger. Målsettingene om god ressursallokering, respons på forbrukersignaler og bondens fri-*

*bet til å tilpasse seg, ivaretas best om virkemidlene i størst mulig grad gis produsentene koplet til de mål som søkes nådd. Det er derfor behov for å vurdere om dagens sett av virkemidler i tilstrekkelig grad bidrar til å underbygge gjeldende mål for politikken.» (s. 51)*

På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for en ny gjennomgang av de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken, både i forhold til oppfølgingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) og i forhold til utfordringer relatert til WTO. I tillegg vil en oppfølging av forslagene i St.meld. nr 31 (2000–2001) «*Kommune, fylke, stat, - en bedre oppgavefordeling*» og Regjeringens fornyelsesprogram gi viktige føringer, særlig i forhold til forvaltningen av virkemidlene<sup>1</sup>.

## 1.2 Mandat

Mandatet for gjennomgang av virkemiddelbruken, som partene ble enige om i jordbruksforhandlingene i 2001, er beskrevet i St.prp. nr. 92 (2000–2001) (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001), og i sluttprotokoll fra Jordbruksoppgjøret 2001, forhandlingsmøte 18.–19. mai mellom Staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, punkt 8:

*«Partene er enige om at det innen jordbruksoppgjøret i 2002 foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger. Det legges til grunn at utredningen skal skje innenfor de hovedmålsettinger som gjelder for landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling av den. Avtalepartene er enige om at hovedansvaret for utredningen legges til NILF som evt. koordinerer deler av arbeidet mot andre forskningsinstitusjoner med relevant kompetanse. Avtalepartene skal ta aktiv del i arbeidet gjennom referansegrupper for ulike deler av prosjektet.*

*Utredningen skal omfatte følgende elementer:*

- *Et enklere og mer helhetlig virkemiddelsystem målrettet mot enheter hvor jordbruksproduksjonen gir et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt, samtidig som mål for bosetting og pleie av kulturlandskapet kan oppfylles. Det bør også særskilt vurderes om enkelte av dagens ordninger kan målrettes mer gjennom et større lokalt/regionalt ansvar i forhold til spesielle ordninger og politiske mål. Det må foretas en konsekvensvurdering av foreslåtte endringer, der det fokuseres på effekter for struktur og sysselsetting i landbruksnæringa.*
- *En gjennomgang av alle ordninger med transportstøtte med henblikk på en bedre total ressursallokering og mindre miljøbelastninger. Det skal vurderes konsekvenser av ulike prioriteringer mellom transportstøtte og direkte distriktsdifferensiert støtte til produsentene. Konsekvensvurderingen må også ta med eventuelle effekter for struktur og sysselsetting i omsetnings- og foredlingsledd. Ved vurdering av fraktordningene skal gjeldende forutset-*

---

<sup>1</sup> Regjeringen Bondevik II la 12. februar 2002 frem forslag om at de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene som i dag forvaltes av SND, samt de miljørettede virkemidlene og skogmidlene under Landbrukets utviklingsfond, bør desentraliseres til kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet 2002). Vi har ikke tatt høyde for dette forslaget i prosjektet, og har forholdt oss til St.meld. nr. 31 (2000–2001) samt mandatet for dette oppdraget, når det gjelder problemstillinger knyttet til økt regional handlefrihet.

ninger for regional produksjonsfordeling ligge til grunn. Det vises i denne forbindelse til St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling.

- Det utredes mulige forenklinger av katastrofeordningene. Det bør blant annet utredes muligheter for – og konsekvenser av at mer ansvar for å sikre seg mot inntektstap som følge av naturgitte forhold overføres til næringsutøverne selv. Det bør i den forbindelse vurderes flere alternativer. Et alternativ er at deler av forvaltningen overføres til andre instanser (forsikringsselskaper etc.), kollektive forsikringsordninger og private forsikringsordninger.
- En gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formålseffektivitet, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati.

Utredningene skal også vurdere kompleksiteten i målstrukturen og virkemiddelbruken i forhold til både næringsmessige- og samfunnsmessige mål for landbruket, samt i lys av WTO-forpliktelsene.»(s. 51)

Oppdraget med tilsvarende mandat, er også gitt i brev fra LD til NILF datert 13.07.01.

Oppsummert er viktige stikkord at prosjektet skal bidra til et enklere, mer helhetlig virkemiddelsystem målrettet mot enheter hvor jordbruksproduksjonen gir et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt, samtidig som mål for bosetting og pleie av kulturlandskapet kan oppfylles. Det skal også vurderes om enkelte av dagens ordninger kan målrettes mer gjennom større lokalt/regionalt ansvar<sup>2</sup>.

### 1.3 Om prosjektet

I mandatet for prosjektet<sup>3</sup> understrekes det at det særlig skal legges vekt på forenklinger<sup>4</sup> av virkemiddelbruken og at hovedprinsippene for forenklingen kan skisseres med:

- 1) En reduksjon i antall ordninger.
- 2) At ordningene i seg selv gjøres enklere og om mulig mer målrettet.
- 3) Samtidig som også forvaltningen av ordningene søkes forenklet. I denne sammenheng skal det også vurderes om ytterligere deler av virkemiddelbruken kan delegeres til regionale eller kommunale nivå.

Oppdraget er i utgangspunktet begrenset til å gjelde virkemidler finansiert over statsbudsjettets kapittel 1150 (Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.) og det skal ikke gjøres noen vurdering av selve bevilgningsomfanget<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> I jordbruksoppgjøret ble partene også enige om å sette ned en partssammensatt arbeidsgruppe. Mandatet for denne gruppen har tilgrensende problemstillinger til mandatet for utredningsoppgjøret. I mandatet for partenes arbeidsgruppe heter det bl.a.: ”Partene er enige om å sette ned en arbeidsgruppe som skal foreta en gjennomgang av aktuelle virkemidler, slik at landbruket i større grad kan bidra til å løse de mangesidige samfunnsoppgavene, slik Stortinget har trukket opp. Arbeidet må ses i sammenheng med forenklingsprosjektet, beskrevet ovenfor.” Dette arbeidet ble imidlertid lagt på is, i påvente av resultatene av NILF sitt prosjekt.

<sup>3</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til NILF av 13.07.01.

<sup>4</sup> Hva som videre ligger i forenkling diskuteres i kapittel 2.1 i denne rapporten.

Oppdraget omfatter dermed i utgangspunktet ikke andre økonomiske og juridiske virkemidler som har betydning for landbruket og matvaresektoren. I visse tilfeller vil det likevel være berøringspunkter til jordbruksavtalens målprissystem og til deler av jordbruksavtalen som ikke gjelder konkrete bevilgninger (kvoter, markedsordninger osv). Det vil også være aktuelle berøringspunkter til forhold som faller utenfor jordbruksavtalens virkeområde, for eksempel juridiske virkemidler (bl.a. konsesjonslovgivning for deler av husdyrholdet), skatter og avgifter, og WTO relatert til tollsatser og bestemmelser vedrørende de ulike definerte støtteformer. I en del tilfeller er det nødvendig å berøre disse og andre forhold både i de mer beskrivende deler av rapporten og i tilknytning til tilrådinger og konklusjoner.

Tidsfrist for gjennomføring av prosjektet var 1. mars 2002 – det vil si før jordbruksforhandlingene 2002. Det er lagt opp til å foreslå forenklinger som vil kunne gjennomføres fra 2002. Implementering av mer omfattende endringsforslag kan imidlertid ha et noe mer langsiktig perspektiv.

### Oppsummering av mandat

*Forenkling og målretting* er de primært ønskede effektene av dette prosjektet. Forslag til endringer som presenteres i denne rapporten vil derfor i all hovedsak være motivert ut fra disse hensynene<sup>6</sup>. I tillegg er det, i mandatet og i annet bakgrunnsmateriale for prosjektet, pekt på en rekke andre hensyn, som derfor også har vært førende for de forslagene som fremmes i denne rapporten. De viktigste av disse hensynene er:

- Behovet for et mer helhetlig virkemiddelsystem
- WTO-kompatibilitet
- Økt regional handlefrihet
- Reduserte administrative kostnader
- Et mer legitimt virkemiddelsystem
- Mindre tilskuddstilpasninger
- Fleksible ordninger
- Forutsigbarhet

Forenkling og målretting, samt de andre hensynene som er nevnt ovenfor, har dannet bakteppet for forslagene til endringer i denne rapporten.

## 1.4 Organisering av arbeidet

Med utgangspunkt i mandatet fant NILF at det var hensiktsmessig å dele oppdraget inn i et *hovedprosjekt* og *tre delprosjekter*. De tre delprosjektene omhandler miljøvirke-

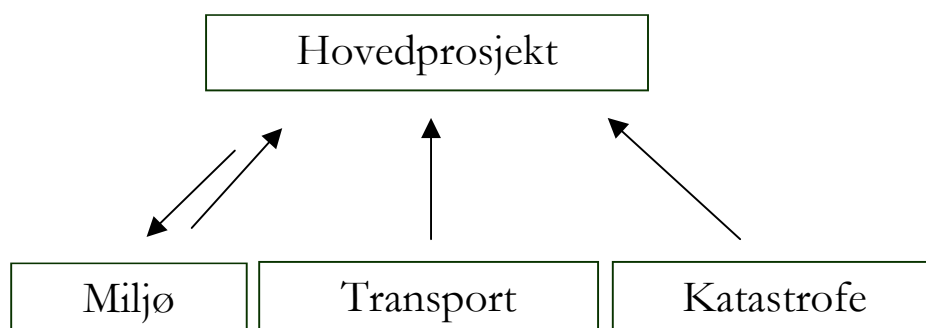
---

<sup>5</sup> Det er i forslagene i denne rapporten heller ikke tatt høyde for Stortingets vedtak, høsten 2001, om kutt i pristilskuddene på 300 mill. kroner andre halvår i 2002.

<sup>6</sup> Forenkling og målretting kan imidlertid ofte være motstridende. Blant annet vil en forenkling som færre og enklere ordninger, kunne gi et mer *generelt* virkemiddelsystem, der presisjonsnivået og målrettingen blir redusert.

midler, transportstøtte og katastrofeordninger, mens hovedprosjektet i tillegg til å omhandle delprosjektene, tar for seg helheten i virkemiddelsystemet og ser på de virkemidlene som ikke dekkes av delprosjektene.

Arbeidet har vært koordinert og ledet gjennom hovedprosjektet. De tre delprosjektene har inngått i hovedprosjektet på ulike måter. Miljøprosjektet har i stor grad blitt gjennomført i kontinuerlig samarbeid med hovedprosjektet, mens gjennomgangen av transport- og katastrofeordningene har fungert som mer separate prosjekter. Organiseringen er illustrert i figur 1.



Figur 1.1 Forholdet mellom hovedprosjektet og delprosjektene

Resultatene fra miljøprosjektet er fullstendig integrert i hovedprosjektet og hovedrapporten (denne rapporten), mens resultatene fra gjennomgangen av transport- og katastrofeordningene er behandlet mer separat i denne rapporten. Alle de tre delprosjektene resulterer i egne rapporter.

NILF har vært ansvarlig for og stått for prosjektledelse av prosjektet som helhet. NILF har også stått for prosjektledelse og gjennomføring av delprosjektene om katastrofeordninger og miljø, mens Nordlandsforskning har vært ansvarlige for og stått for gjennomføringen av delprosjekt transport.

I mandatet er det angitt at skal det oppnevnes eksterne referansegrupper for arbeidet. Gruppene skulle bestå av representanter fra partene i jordbruksoppjøret, samt andre som kunne bidra med faglig kompetanse. Det ble oppnevnt referansegrupper for hovedprosjektet og for hvert av de tre delprosjektene. Referansegruppa til hovedprosjektet er presentert i forordet, og for de tre delprosjektene i vedlegg 1.

Navnet FOLA ble valgt som arbeidstittel for prosjektet, og er brukt gjennomgående i rapporten. FOLA står for FOrenkling av LANdbrukspolitikken.

### 1.4.1 Hovedprosjektet

Hovedprosjektet har behandlet alle de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen, både de som er en del av delprosjektene og de som faller utenom delprosjektene.

Hovedprosjektet er imidlertid noe mer en gjennomgang av enkeltordninger. Helheten og strukturen i virkemiddelsystemet, samt tilgrensende områder som internasjonale forhold, institusjonelle forhold og utfordringer for norsk landbruk og



matvaresektor, har vært sentrale i arbeidet med hovedprosjektet. Se for øvrig avsnitt 1.5 nedenfor, for mer om struktur på denne rapporten.

## 1.4.2 FOLA-miljø

Mandatet for delprosjekt miljø innebærer at det skal foretas en gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formåls effektivitet, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati. De viktigste miljøvirkemidlene som er behandlet i delprosjektet, er areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet), midlene til spesielle miljøtiltak under Landbrukets utviklingsfond (LUF), samt tilskudd til økologisk produksjon, dyr på utmarksbeite, og endret jordarbeiding.

I tillegg til mandatet for prosjektet som helhet, har miljøprosjektet i tillegg arbeidet ut fra et særskilt mandat for indikatorer og rapportering. I St.prp. nr. 92 (2000–2001), kap. 7.4, står det blant annet:

*«Det er en utfordring å få til gode mål og indikatorer for miljøtilstanden i landbruket. Dette gjelder spesielt i forhold til miljøgoder som kulturminner, kulturlandskap og biologisk mangfold, men også i forhold til forurensning. Resultatene av miljøtiltakene knyttet til landbrukssektoren blir i dag først og fremst målt kvantitativt. Det er et klart behov for en mer sammensatt og kvalitativ vurdering. Landbruksdepartementet vil derfor foreslå at det gjennomføres et prosjekt vedrørende utvikling og vurdering av kriterier for tildeling av midler til spesielle miljøtiltak i jordbruket og et rapporteringssystem for å kunne vurdere resultatene av miljøtiltakene og endringer i miljøtilstanden. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) gis ansvaret for å gjennomføre prosjektet. Prosjektet må sees i sammenheng med opplegget for gjennomgang av- og forenklinger i miljøvirkemidlene, jf. kap. 7.2.2.»*

Delprosjekt miljø er i stor grad utarbeidet i samarbeid med hovedprosjektet, og resultatene er derfor i stor grad en integrert del av hovedrapporten. Delprosjektet har imidlertid også resultert i en egen rapport, Kallbekken (2002).

## 1.4.3 FOLA-transport

I følge St.prp. nr. 92 (2000–2001), jf. ovenfor, skal alle ordninger med transportstøtte gjennomgås med henblikk på bedre total ressursallokering og mindre miljøbelastninger. Konsekvenser av ulike prioriteringer mellom transportstøtte og direkte distriktsdifferensiert støtte til produsentene, samt eventuelle effekter for struktur og sysselsetting i omsetnings- og foredlingsledd, skal også vurderes. Gjeldende forutsetninger for regional produksjonsfordeling skal ligge til grunn.

Ordninger med transportstøtte over jordbruksavtalen (kapittel 1150) omfatter korn og kraftfôr (post 50.14), slakt, egg og konservesblomkål (post 73.18), samt fôr til pelsdyr (post 77.14). I tillegg gjennomgås også fraktordningen for settepotet<sup>7</sup>.

Hovedproblemstillingene i delprosjekt transport kan sammenfattes som følger:

---

<sup>7</sup> I tillegg er ordninger med transportstøtte en integrert del av markedsordningen for melk. Ordningene for melk og meierivarer behandles ikke som en del av dette oppdraget, da det anses som mer hensiktsmessig at ordningene gjennomgås som del av den helhetlige gjennomgangen av denne markedsordningen, og som NILF utfører i et annet prosjekt.

- Å gi en beskrivelse av målsettingen til, innretningen på og ressursbruken til de ulike transportordningene i landbruket.
- Å foreta en gjennomgang av sentrale virkninger av de ulike transportordningene.
- Å foreslå endringer i dagens transportordninger for at de bedre skal kunne oppfylle de målsettinger de er ment å ivareta.

En sammenfatning av prosjektet finnes i kapittel 4.9 i denne rapporten. Det vises ellers til egen rapport fra delprosjektet, Solvoll (2002).

#### 1.4.4 FOLA-katastrofe

Som det fremgår av mandatet ovenfor, skal det utredes mulige forenklinger av katastrofeordningene. Det heter videre at det blant annet bør utredes muligheter for – og konsekvenser av at mer ansvar for å sikre seg mot inntektstap som følge av naturgitte forhold, overføres til næringsutøverne selv.

Gjennomgangen av katastrofeordningene tar for seg ulike forenklingsmuligheter, både de som er skissert i mandatet og andre. En sammenfatning av prosjektet finnes i kapittel 4.10 i denne rapporten. Det vises ellers til egen rapport fra delprosjektet, Heie (2002).

### 1.5 Ambisjonsniva for forenkling

I et arbeid som dette, med et så vidt bredt mandat, møter man tidlig spørsmålet om hvor ambisjonsnivået skal ligge. Skal vi ta utgangspunkt i ordningene slik de er utformet i dag og foreslå endringer i disse, eller skal vi starte med fullstendig blanke ark og foreslå et helt nytt virkemiddelsystem uavhengig av dagens ordninger.

Tatt i betraktning det forholdsvis korte tidsperspektivet på prosjektet og ikke minst bakgrunnen for arbeidet med forenkling, slik den er beskrevet i St.meld. nr. 19 (1999–2000), har vi sett det som mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i dagens ordninger og kommet med forslag til endringer (inkludert avvikling) av disse. Å bygge opp et helt nytt virkemiddelsystem fra bunnen av, ville være et svært omfattende arbeid i tillegg til at det ville være vanskelig å skaffe seg oversikt over konsekvensene av en slik omlegging. En slik omfattende omlegging ville også være «urealistisk» politisk sett.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) pekes det på behovet for færre ordninger ved at bruken av stimuleringsstilskudd for enkelthandlinger reduseres og at utjevningen vi har i dag vurderes nøyere opp mot måloppnåelse. Det etterlyses videre et mer «generelt» virkemiddelsystem med større tilpasningsmuligheter for den enkelte næringsutøver. Dette holdt sammen med at det i mandatet heter at det skal foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger, og at enkelte av forslagene til endringer skal kunne «tas i bruk» allerede ved Jordbruksoppgjøret i 2002, peker i retning av at dette arbeidet skal basere seg på dagens ordninger og se på forenklingsmuligheter for disse. Samtidig skal vi se på

mulighetene for et mer helhetlig system og komme med forslag til endringer som kan følges opp lenger frem i tid enn Jordbruksoppjøret i 2002. Dette vil bety at forslag til endringer også kan være av mer gjennomgripende art.

Forslagene til endringer i denne utredningen er lagt opp slik at vi kommer med forslag til ny hovedstruktur, endring av enkeltområder, samt endringer av mer generell art, der utgangspunktet er gjeldende virkemiddelsystem.

## 1.6 Struktur på rapporten

Rapporten er delt inn i fem kapitler:

- Kapittel 1 Oppdrag og mandat.
- Kapittel 2 Analytisk ramme.
- Kapittel 3 Vurdering av virkemidler.
- Kapittel 4 Forslag til endringer.
- Kapittel 5 Sammenfatning og konklusjoner.

I kapittel 1 beskrives bakgrunn og mandat, samt organiseringen og ambisjonsnivå for prosjektet.

Kapittel 2, analytisk ramme, inneholder seks delkapitler, som sammen danner bakgrunn for forslagene som fremmes i denne rapporten. Stikkordene forenkling og målretting danner utgangspunktet for den første delen av kapittel 2, der vi først spør «Hva er forenkling?» før vi i kapittel 2.2 tar for oss målene i norsk landbrukspolitikk. I kapittel 2.3 identifiseres de etter vårt syn største utfordringene i norsk landbruk generelt, mens kapittel 2.4 omhandler internasjonale forhold spesielt. Blant de nasjonale rammebetingelsene er de institusjonelle forholdene i norsk landbruk sentrale, disse beskrives i kapittel 2.5. I kapittel 2.6 tar vi for oss målsettinger på bruksnivå og i samfunnet, og hvordan gårdbrukeren tilpasser seg gitt ulike mål og virkemidler.

I kapittel tre gis det en oversikt over hovedgruppene av ordninger, hvordan de har utviklet seg over tid og hvordan de ser ut i dag. Videre beskrives ulike egenskaper ved virkemidlene, så som differensiering og regionalisering. I kapittel 3.4 beskrives administrative kostnader knyttet til det å sette virkemidler ut i livet.

I kapittel 4 beskrives forslag til endringer. Disse forslagene dreier seg i all hovedsak om forslag til endringer av virkemiddelsystemet som sådan. Kapittel 4.1 skiller seg imidlertid noe ut i forhold til dette, da det er institusjonelle endringer som drøftes her. I kapittel 4.2 presenteres forslag til endring av hovedstruktur for virkemidlene som er finansiert over jordbruksavtalen. I kapittel 4.3 beskrives vårt utgangspunkt for forslag til endring av enkeltområder, mens kapittel 4.4 til 4.8 tar for seg de fem hovedområdene, miljø, bosetting og distrikt, utviklingstiltak, velferdsordninger og markedstiltak. Virkemiddelområdene transportordninger og katastrofeordninger er behandlet særskilt i egne delkapitler, kapitlene 4.9 og 4.10. I det siste delkapitlet (4.11) beskrives konsekvensvurderinger.

Kapittel 5 er i hovedsak en sammenfatning av de foregående kapitlene, og en mer systematisk presentasjon av konklusjonene i rapporten. Til slutt i kapitlet presenteres forslag til endringer, i tabellform.

## 2 Analytisk ramme

---

Mange hensyn spiller inn når man skal foreslå forenkling og målretting av virkemiddelbruken i landbrukspolitikken. Vi peker i dette kapitlet på en rekke forhold som danner bakgrunn for forslagene vi faller ned på i denne rapporten.

Forenkling og målretting er de to underliggende stikkordene. Disse stikkordene danner også utgangspunktet for den første delen av dette kapitlet. Først spør vi «Hva er forenkling?» før vi i kapittel 2.2 tar for oss målene i norsk landbrukspolitikk. I kapittel 2.3 identifiseres de etter vårt syn største utfordringene i norsk landbruk generelt, mens kapittel 2.4 omhandler internasjonale forhold spesielt. Både nasjonale og internasjonale rammebetingelser har implikasjoner for virkemiddelutforming. Blant de nasjonale rammebetingelsene er de institusjonelle forholdene i norsk landbruk sentrale, disse beskrives i kapittel 2.5. I kapittel 2.6 tar vi for oss målsettinger på bruksnivå og i samfunnet, og hvordan gårdbrukeren tilpasser seg gitt ulike mål og virkemidler.

### 2.1 Hva er forenkling?

Hva er forenkling?. Dette har vært et sentralt spørsmål under arbeidet med denne utredningen, og vi vil her forsøke å gi en oppklaring på området. Andre spørsmål vi vil ta opp i dette kapitlet er hvordan forenkling forholder seg til andre hensyn som målretting, og hva forenkling innebærer for ulike grupper, være seg gårdbrukerne, politikerne eller forvaltningen. Til slutt vil vi kort komme inn på ambisjonsnivået for forslag til forenkling i dette prosjektet.

## 2.1.1 Generelt om forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon» (Landbruksdepartementet, 1999a), som skisserer gjeldende landbrukspolitikker peker man på behovet for forenkling av tilskuddsordningene. Her heter det blant annet at:

*«Det store antall ordninger bidrar til et komplekst og uoversiktlig system. Dette gjør systemet komplisert å forholde seg til for brukerne, det gjør det mer administrativt krevende og det blir vanskeligere å vurdere formåls effektiviteten og om ordningene bidrar til en god ressursallokering og tilpasning over tid.» [...]. For å forenkle systemet må enten regelverket i ordningene forenkles eller enkeltordninger må avvikes.[...]. Viktige utgangspunkt for forenkling er at bruken av stimuleringsstilskudd for enkeltbehandlinger må reduseres og utjevning mellom produksjoner, distrikter og bruksstørrelser må vurderes mer i forhold til måloppnåelse.»*

Videre heter det i St.meld. nr. 19 at innføring av nye virkemidler må veies opp mot fjerning av andre virkemidler. Det pekes også på at det er mange mindre ordninger, men at store deler av midlene betales ut over få ordninger. Dvs at de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen består av noen få store ordninger som er relativt lite kostbare å administrere, og en rekke mindre ordninger som relativt sett er mer kostbare.

Bakgrunnen for arbeidet med denne utredningen spesielt, er imidlertid jordbruksforhandlingene i 2001, der forhandlingspartene ble enige om at det skulle settes i gang et arbeid med å utrede mulighetene for et enklere virkemiddelsystem. Mandatet<sup>8</sup> er beskrevet i St.prp. nr. 92 (2000–2001) (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001). I mandatet etterlyser man et enklere og mer helhetlig virkemiddelsystem. I tillegg heter det her at det bør vurderes om enkelte av dagens ordninger kan målrettes mer gjennom større lokalt/regionalt ansvar. For delprosjekt miljø vil man i følge mandatet ha en gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formåls effektivitet, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati.

Kompleksiteten i dagens landbrukspolitikker skyldes flere forhold og er blant annet knyttet til følgende punkter:

- Virkemidler er utviklet over lang tid.
- Hyppige endringer i Jordbruksoppgjørene, med jordbruksforhandlinger hvert år i tillegg til ekstraordinære forhandlinger.
- Høyt ambisjonsnivå knyttet til inntekstutjevning i jordbruket, knyttet til distrikt, struktur og driftsform.
- En rekke tilskudd for å påvirke tilpasningen på enkeltområder.

---

<sup>8</sup> Vi har her kun trukket frem de punktene i mandatet som retter seg direkte mot forenkling og hvilken form for forenkling man ser for seg. For mer om mandatet for prosjektet se innledningen til utredningen.

Forenkling vil dermed kunne gjennomføres ved å «rydde opp» i dagens ordninger (punkt en), endre systemet for utforming av virkemidler (punkt to) eller endre ambisjonsnivået når det gjelder utjevning og mulighet for påvirkning på enkeltområder (punkt tre og fire). I følge St.meld. nr. 19 vil det viktigste utgangspunktet for forenkling være at bruken av stimuleringstilskudd for enkelthandlinger reduseres, og at utjevningen mellom distrikter, produksjoner og brukstørrelser vurderes mer i forhold til måloppnåelse.

Kompleksiteten i virkemiddelsystemet følger forøvrig av kompleksiteten i målstrukturen i norsk landbrukspolitikk. I tillegg til at ambisjonsnivået er høyt, som presisert ovenfor, er målstrukturen i norsk landbrukspolitikk sammensatt og mangfoldet av målområder stort. Mange og tildels både overlappende (komplementære) og motstridende mål *må* nødvendigvis gjøre virkemiddelsystemet stort og til dels uoversiktlig. For mer om målstrukturen i norsk landbrukspolitikk se kapittel 2.2 nedenfor.

## 2.1.2 Forenkling

Med bakgrunn i St.meld. nr. 19 (1999–2000) kan man si at forenkling i stor grad er forbundet med det å redusere antall ordninger, i tillegg til det å redusere differensieringen innenfor de ulike ordningene (distrikt og struktur). Ser man på mandatet for denne utredningen og St.prp. nr. 92 (2000–2001) (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001) er fokus i større grad rettet mot det å få et enklere og mer helhetlig virkemiddelsystem. Hva som ligger i *enklerere* er ikke beskrevet her, og en reduksjon i antall ordninger er ikke nevnt eksplisitt. Målretting og mulighet for en mer regional forvaltning er andre hensyn som er satt fokus på i mandatet.

Dette leder oss til spørsmålet: Hva er forenkling? Et av svarene på dette er at forenkling er mer enn en reduksjon i antall ordninger. I brev fra landbruksdepartementet i forbindelse med oppstart av denne utredningen heter det at hovedprinsippene for forenkling kan skisseres med:

- 1) En reduksjon i antall ordninger.
- 2) At ordningene i seg selv gjøres enklere og om mulig mer målrettet.
- 3) Samtidig som også forvaltningen av ordningene søkes forenklet. I denne sammenheng skal det også vurderes om ytterligere deler av virkemiddelbruken kan delegeres til regionale eller kommunale nivå.

Fokus på reduksjon i antall ordninger er sterkt, samtidig som det pekes på andre hensyn som skal ivaretas. Å gjøre ordningene enklere og å forenkle forvaltningen av ordningene vil helt klart også være forenkling. Mer målretting og en mer delegert forvaltning er derimot ikke nødvendigvis ensbetydende med forenkling.

Målretting og en regionalisering av forvaltningen vil etter vår vurdering ikke i seg selv innebære forenkling. Målretting kan imidlertid gi mer oversiktlige og legitime ordninger, noe som kan gjøre ordningene enklere å forså og skaffe seg oversikt over. Dette vil kunne være en forenkling.

Med utgangspunkt i punktene ovenfor vil forenkling kunne være knyttet til:

- En reduksjon i antall ordninger.
- At ordningene i seg selv gjøres enklere (bl.a. administrere).
- At ordningene gjøres mer oversiktlige/transparente og legitime.

Punkt en og to er de enkleste og mer innlysende formene for forenkling. En reduksjon i antall ordninger vil kunne gjøre systemet mer oversiktlig og lettere tilgjengelig, for gårdbrukeren, politikere så vel som for forvaltning. Punkt to er knyttet til den praktisk anvendelsen av ordningene, at ordningene er enkle å administrere og «lett tilgjengelige» for bonden. I det tredje punktet er fokus rettet mot at ordningene gjøres mer forståelige, for alle. Et mer oversiktlig/transparent virkemiddelsystem vil blant annet også innebære at det er lettere å se sammenhengen mellom ordningene og målene de er rettet mot, dvs større grad av målretting. Dette krever imidlertid også klare mål.

Større samsvar mellom gårdbrukerens og samfunnets mål vil også kunne gjøre forvaltningen av ordningene enklere, samtidig som det vil kunne føre til en bedre måloppnåelse. Denne problemstillingen henger bl.a. sammen med at gårdbrukerens matvareorienterte identitet i mindre grad enn tidligere er sammenfallende med landbrukspolitikkenes hovedmålsettinger. For mer om dette se kapittel 2.1.3 nedenfor.

### 2.1.3 Forenkling, målretting og andre hensyn

Forenkling, målretting og andre hensyn vil kunne være sammenfallende eller de vil kunne være motstridende.

Færre og/eller enklere ordninger vil i mange tilfeller kunne være direkte motstridende i forhold til ønsket om mer målretting. Færre og enklere ordninger vil kunne gi et mer *generelt* virkemiddelsystem, der presisjonsnivået og målrettingen vil kunne bli redusert. Forenkling i form av endringer som gir mindre administrasjon vil på samme måte kunne påvirke presisjonen i ordningene. Det samme gjelder endring i retning av færre ordninger som har som mål å påvirke tilpasningen på enkeltområder. Målretting vil imidlertid også kunne *bidra* til forenkling, men da *kun* gjennom at ordningene på denne måten gjøres mer legitime og/eller oversiktlige.

Med et så omfattende virkemiddelsystem som man har i dag vil det etter vår vurdering kunne være potensial for både forenkling og målretting innenfor systemet. Forslagene til endringer som presenteres i denne utredningen vil være motivert både ut i fra forenklingshensyn og målrettingshensyn.

Andre hensyn som nevnes i mandatet er behovet for et mer helhetlig virkemiddelsystem. Et stikkord i forbindelse med dette kan være entydighet; at ordningene skal være utformet slik at de arbeider i samme retning og ikke er innbyrdes motstridende. Det vil si at vi har et konsistent virkemiddelsystem, der det er samsvar mellom mål og virkemidler i landbrukspolitikken, og der det er et innbyrdes samsvar mellom mål og mellom virkemidler. Dette vil igjen være nært knyttet opp mot det å ha et legitimt virkemiddelsystem. Et annen viktig punkt i forhold til dette er avklaring av hva som er mål og hva som er virkemidler i landbrukspolitikken. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 2.2 om mål og målstruktur i norsk landbrukspolitikk.



Et annet hensyn som vil være viktig ved forslag til endring av virkemidler i landbrukspolitikken er at ordningene er *fleksible*. Med fleksible ordninger tenker vi her på at ordningene er utformet slik at de i større grad kan tilpasses ulike behov, slik at tiltak i landbruket i mindre grad blir tilskuddsstyrt og i større grad blir behovstyrt. Dette gjelder i stor grad tilskudd som er utformet til å påvirke tilpasning på enkeltområder, og henger sammen med ønsket om at bonden skal kunne tilpasse seg best mulig ut fra egne behov, ønsker og muligheter. En mer fleksibel virkemiddelutforming vil kunne bety en bedre nyttegjøring (effektivisering) av ordningene, og en større grad av legitimering av virkemidlene overfor bønder, men vil ikke nødvendigvis være ensbetydende med en forenkling.

Forutsigbarhet er et annet viktig stikkord knyttet til utforming av virkemidler. Dette gjelder spesielt i forhold til gårdbrukeren, men også forvaltningen. Et system som stadig endres er for gårdbrukeren (eller for forvaltningen) ikke et enkelt system å forholde seg til. Forutsigbarhet og stabilitet er i hovedsak knyttet til hvordan systemet for utforming og endring av virkemidler fungerer, og ikke virkemidlene som sådan.

Både av forenkling- og målrettingshensyn bør man tilstrebe å utforme virkemidler som i så liten grad som mulig medfører uønsket tilskuddstilpassing. Utgangspunktet for å innføre virkemidler er at man ønsker å påvirke og endre adferd i forhold til en situasjon uten virkemidler. Dvs. at man ønsker en tilskuddstilpassing. Det er imidlertid mulig at man også kan få uønskede tilskuddstilpassinger. Uønskede tilskuddstilpassinger kan blant annet oppstå som et resultat av man utformer virkemidler som man ikke vet hvordan gårdbrukeren tilpasser seg i forhold til. Iversetting av virkemidler med høye kontrollkostnader kan også være en grunn til uønsket tilskuddstilpassing, da man har mindre mulighet for kontroll. Tilskudd til innmarksbeite er et eksempel på dette. Her så man at virkemidlet med å gi arealtilskudd til innmarksbeite var effektivt, ved at gamle innmarksbeitearealer ble tatt i bruk og man fikk pleie av kulturlandskapet gjennom økt beiting. Man så imidlertid også at områder som ikke opprinnelig var tiltenkt innmarksbeitetilskuddet ble gjort om til beiteområder.

Regionalisering er et annet hensyn som er nevnt i mandatet til dette prosjektet. Dette hensynet er etter vår vurdering i hovedsak knyttet til ønsket om et mer målrettet virkemiddelsystem. Regionalisering vil blant annet kunne gi økte administrative kostnader. For mer om regionalisering se kapitlet om regionalisering nedenfor.

WTO-kompatibilitet er et viktig hensyn ved utforming av landbrukspolitikk. Dette hensynet vil imidlertid i mange tilfeller ikke være ensbetydende med forenkling. WTO-regelverket vil kunne begrense utvalget av virkemidler som er mulig å benytte seg av, samt at det legger skranker på sammensetningen av virkemidler<sup>9</sup>.

Mer generelt vil samsvar mellom hvordan gårdbrukeren og samfunnet ser på mål og virkemidler i landbrukspolitikken innebære økt mulighet for både forenkling og målretting. Blant annet avhenger behovet for kontroll av hvor sammenfallende målene til produsent og samfunnet er. Dersom disse er motstridende vil behovet

---

<sup>9</sup> Et eksempel på et virkemiddel som man blant annet av hensyn til reduksjonsforpliktelsene i WTO må redusere bruken av, men som samtidig er svært enkelt å administrere, er pristilskudd.

for kontroll kunne være stort og motviljen brukerne føler ved kontroll vil kunne være betydelige. Dersom gårdbrukeren sine mål og adferd i større grad er i tråd med samfunnets mål vil blant annet behovet for kontroll være mindre. Et eksempel på at gårdbrukeren og samfunnet kan ha ulike syn på virkemidler er AK-tilskuddet. For gårdbrukeren vil dette tilskuddet i stor grad kun bli sett på som sats per daa, og i mindre grad som en betaling for produksjon av et kollektivt gode, som (delvis) er begrunnelsen fra samfunnet sin side.

## 2.1.4 Forenkling for hvem?

Ovenfor har vi diskutert hva som er forenkling, og motsetningen mellom forenkling og andre hensyn. I forlengelsen av dette kan det også være motsetning knyttet til hva som blir oppfattet som forenkling av de ulike aktørene som er involvert, det være seg bonden, forvaltningen, politikere eller opinionen.

Vi har i tabell 2.1 nedenfor forsøkt å skissere de punktene vi mener vil være de viktigste for de ulike gruppene.

Tabell 2.1 Forenkling for ulike grupper?

<b>Bonden</b>	<b>Forvaltningen: Lokalt, regionalt og sentralt</b>	<b>Politikere: Lokalt og nasjonalt</b>	<b>Opinionen/ mannen gata</b>
Færre søknadsskjema, tidsfrister, personer og ordninger a forholde seg til (færre individuelle ordninger)	Enklere ordninger (forvaltning, regelverk) Færre ordninger	Legitimitet: Bedre samsvar mellom mal og virkemidler	Legitimitet: Bedre samsvar mellom mal og virkemidler
Enklere skjema og regelverk	Mindre behov for kontroll	Færre ordninger og mer oversiktlig system	Færre ordninger Transparent system
Forutsigbart system og kontinuitet	Mindre skjønn Mer ansvar til bonden som selvstendig næringsdrivende	Store linjer	
Mer fleksible ordninger		Transparent system	

For bonden vil en større grad av samordning av ordningene kunne være en forenkling, som det fremgår av tabell 2.1 ovenfor. Dette for å redusere tiden bonden bruker på å skaffe seg informasjon om, søke på og ellers administrere ordningene han/hun er berettiget. Enklere skjema og regelverk vil være viktig, og et stabilt og forutsigbart system vil også kunne innbære en enklere hverdag for bonden. Flexibilitet i ordningen er en annen viktig faktor, men dette vil være knyttet mer opp mot målretting/måleffektivitet og mulighet for individuell/lokal tilpasning enn forenkling.

For forvaltningen vil et redusert antall ordninger være en viktig forenkling. At ordningene er enkle å administrere og at regelverket er enkelt og entydig vil også være viktig i en forenklingssammenheng. Dette vil nødvendigvis bety mindre grad av detaljorientering og presisjon i ordningene, noe som vil kunne gjøre virkemidde-

ne mindre målrettede. Lavere krav til presisjon i de ulike ordningen, ved for eksempel mindre krav til kontroll vil også være en forenkling for forvaltningen. Dette må veies opp mot kravet til målretting av de ulike virkemidlene.

For politikere og mannen i gata vil en reduksjon i antall ordninger kunne innebære en forenkling, da det vil kunne gjøre systemet mer oversiktlig og forståelig. I forbindelse med dette vil samsvar mellom mål og virkemiddel være viktig for å øke legitimiteten til virkemidlene. Klare mål og en mer konsistent landbrukspolitikk vil være forenkling, da også dette vil kunne hjelpe til å gjøre systemet mer oversiktlig og forståelig.

Foredlingsleddet som gruppe er utelatt fra tabell 2.1. Hva som er forenkling for denne gruppen vil i stor grad være knyttet til at ordningene de har befattning med er enkle å administrere. Endring av ordninger så de i mindre grad medfører uønskede tilskuddstilpasninger, som telledatotilpasninger<sup>10</sup>, vil bety en forenkling for denne gruppen.

## 2.2 Mal og malstruktur i norsk landbrukspolitikk

### 2.2.1 Overordnede mal i norsk landbrukspolitikk

Som bakgrunn for arbeidet med forenkling og målretting av virkemidlene i landbrukspolitikken, er det helt sentralt å ha en klar forståelse av målene i norsk landbrukspolitikk. Gjeldende landbrukspolitikk, som er utgangspunktet for denne utredningen, er å finne i St.meld. nr. 19 (1999–2000) - «Om norsk landbruk og matproduksjon» (Landbruksdepartementet, 1999a) og Stortingets behandling av denne, Innst. S. nr. 167 (1999–2000) (Stortinget, 2000).<sup>11</sup> Disse dokumentene danner i all hovedsak grunnlaget for dette kapitlet. Spesielt kapittel fire i St.meld. nr. 19 der målsettingene for landbruket og matproduksjonen er trukket opp, har vært sentralt.

Det er i tillegg til de mer overordna målene som er skissert i dette kapitlet knyttet mål/formål til de ulike virkemidlene i landbrukspolitikken. For mer om disse se kapittel om oppbygging av virkemiddelapparatet. Her finnes også en vurdering av de overordna målene sett i forhold til formålene med de ulike virkemidlene.

St.meld. nr. 19 (1999–2000) ble behandlet i Stortinget 9. mai 2000. I Innst. S. nr. 167 (1999–2000) slutter flertallet i Næringskomitéen seg til hovedpunktene i meldingen.

St.meld. nr. 19 (1999–2000) tar utgangspunkt i hovedmålsettingene for landbruket i St.prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling, St.meld. nr. 40 (1996–97) Matkvalitet og forbrukertrygghet, St.meld. nr. 17 (1998–99) «Verdiskaping og miljømuligheter i skogsektoren» og Stortingets behandling av disse<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Telledatoproblematikken kan gjøre markedstilpasningen rundt telledato vanskelig for foredlingsleddet

<sup>11</sup> I tillegg inneholder de årlige stortingsproposisjonene om jordbruksoppgjørene, og med tilhørende behandling i Stortinget, gjennomganger og mer løpende oppdateringer og presiseringer av landbrukspolitikken.

<sup>12</sup> Referansene til disse publikasjonene er:

St.meld. nr. 19 (1999-2000)	(Landbruksdepartementet, 1999a)
St.prp. nr. 8 (1992-93)	(Landbruksdepartementet, 1992)
St.meld. nr. 40 (1996-97)	(Landbruksdepartementet, 1996)
St.meld. nr. 17 (1998-99)	(Landbruksdepartementet, 1998b)

St.meld. nr. 19 (1999–2000) legger vekt på landbrukets samlede bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt. Det er lagt vekt på en helhetlig politikk som omfatter hele verdikjeden og betydningen av økt forbrukerorientering av mat- og landbrukspolitikken. Flertallet i Næringskomiteén slutter i Innst. S. nr. 167 (1999–2000) seg i stor grad til St.meld. nr. 19, og komiteen som helhet slutter seg til hovedpunktene som er trukket opp i St.meld. nr. 19, at landbruket i tråd med samfunnets behov skal:

- Produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser.
- Produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser.
- Produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og sikre en langsiktig matforsyning.

Komiteen understreker videre at «*sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte, og legger til grunn at en attraktiv landbruksnæring og aktiv matproduksjon over hele landet er et viktig grunnlag for å få løst sentrale samfunnsoppgaver på en god måte.*» (Innst. S. nr. 167 1999–2000). Dette er i tråd med det som står i St.meld. nr. 19, men med mindre justeringer i teksten.

## 2.2.2 Fra konkrete mal til beskrivelser...

Ser vi 25 år tilbake ble det formulert helt klare overordnede mål i norsk landbrukspolitikk. I St.meld. nr. 14 (1976–77) (Landbruksdepartementet, 1992) som fulgte opp Øksnes-komiteens innstilling fra 1974 (NOU, 1974), ble fem mål skissert. Disse var inntektsmålsettingen, produksjonsmålsettingen, mål for landbruket i distriktpolitisk sammenheng, mål for miljø og ressursvern og mål for effektivitetsutviklingen i landbruket.

I St.prp. nr 8 (1992–1993) som bygger på Alstaheimutvalgets innstilling formulerte man derimot en *hovedstrategi* som gikk ut på å skape et landbruk som var mer robust i forhold til å møte nye utfordringer og endringer i rammevilkårene. Videre heter det i denne proposisjonen at dette er nødvendig for å at viktige *mål* som matvaresikkerhet, miljø, distriktpolitikk og sosiale hensyn skal kunne ivaretas. I kapitlet som tar for seg «Utvikling av landbrukspolitikken framover» trekker man imidlertid kun opp *retningslinjer* for de ulike politikkområdene, og ikke klare mål.

Det blir heller ikke skissert *klare* overordna mål for landbrukspolitikken i målsetningskapitlet i St.meld nr. 19. I begynnelsen av dette kapitlet er det beskrevet hva slags oppgaver landbruket har, og hva landbruket *skal* og *må* gjøre. Her heter det blant annet som følger:

*«Landbrukets samfunnsnytte bygger på et forbrukerrettet landbruk som skal bidra til å produsere og forsyne landets innbyggere og industri med trygge matvarer av høy kvalitet, og i tillegg levere andre varer og tjenester basert på næringens samlede ressurser. Et aktivt landbruk i hele landet, basert på en bærekraftig utnytting av naturressursene, skal bidra til bosetting og sysselsetting i levende og livskraftige bygder, og er viktig for den langsiktige matforsyningen. Samtidig med verdiskapingen knyttet til vareproduksjonen, bidrar et aktivt land-*

*bruk til produksjon av en rekke miljøgoder som er viktige for befolkningen, og som må ivaretas både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. En egenskap ved jordbruksproduksjonen er at en oppnår en rekke andre samfunnsmaal ut over matproduksjon. Sumvirkingen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte.»*

Deretter summeres de tre punktene som er nevnt ovenfor opp. Det er ikke anvendt ord som mål eller målsetting om disse punktene, men man har slått fast at «landbruket i tråd med samfunnets behov» skal oppfylle disse vilkårene.

Det poengteres imidlertid også at, samtidig som landbrukspolitikken har som mål å ivareta landbrukets oppgaver utover det å produsere mat og fiber, er det et behov for å begrense veksten i det samlede overføringsnivået framover.

Et annet sentralt punkt i innledningen til kapittel fire er knyttet til de internasjonale rammebetingelsene for landbruket, og at det skal være mulig å føre en aktiv nasjonal landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift i hele landet.

Hovedtemaene som beskrives videre i dette kapitlet i St.meld. nr. 19 er matproduksjon, skog og nye næringer, i tillegg til næringens bidrag til fellesgoder. Under det sistnevnte temaet beskrives levende bygder, matsikkerhet og langsiktig matforsyning, miljøgodene og landbruket som kulturbærer. Alle disse temaene vil vi komme tilbake til nedenfor.

### 2.2.3 Uttalte mal i norsk landbrukspolitikk

Det er i utgangspunktet vanskelig å få øye på ord som mål og målsetting i målsetningskapitlet (kapittel 4) i St.meld. nr. 19, men i forbindelse med noen temaer er det beskrevet uttalte mål. Det er hovedsakelig innenfor områdene *forbrukerretting/marked* og *miljø* det er skissert uttalte mål. I tillegg er det skissert mål knyttet til landbruket som *kulturbærer*, *matsikkerhet* og bosetting. I Inst. S. nr. 167 vises det til at det er bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Bosetting er imidlertid ikke beskrevet som et *selvstendig* mål i St.meld. nr. 19, men som et middel for å oppnå andre samfunnsmessige mål, blant annet knyttet til miljø og matsikkerhet.

#### Forbruker og verdikjede

Det er i St.meld. nr. 19 en sterk fokus på forbrukerrettingen i landbruket. Forbrukernes preferanser utgjør det første av de tre hovedpunktene som er beskrevet ovenfor, og forbrukerhensynet er også ellers gitt god plass i St.meld. nr. 19. Det er imidlertid ikke *helt* nytt at forbrukeraspektet er en del av landbrukspolitikken. Forbrukerhensyn som godt vareutvalg, lave priser og stabil kvalitet er også nevnt i St.prp. nr. 8 (1992–93). Det må imidlertid understrekes at forbrukerrettingen har en helt annen, og svært mye mer fremtredende rolle i St.meld. nr. 19.

Forbrukerrettingen i St.meld. nr. 19 er i stor grad basert på den generelle forbrukerpolitikken, som beskrevet i St.meld. nr. 40 (1998–99) «Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet». I denne meldingen går det fram at hovedmålet er å ivareta forbrukernes interesser, rettigheter og sikkerhet. I følge St.meld. nr. 19 skal det norske landbruket, for å medvirke til å oppfylle målsettingene i St.meld. nr. 40 (1998–99), «bidra til å sikre forbrukerne en stabil og fullgod matforsyning,

både når det gjelder mengde, kvalitet, mattrygghet og spørsmål om etikk og økologisk bærekraft i produksjonen.»

Forbrukerrettingen omfatter dermed både mengde, kvalitet og pris, at maten skal være trygg, at den produseres på en etisk akseptable måte og økologisk og samfunnsmessig bærekraftig måte. Videre pekes det på forbrukernes behov for informasjon for å kunne velge mellom produkter. Forbrukerrettingen henger også sammen med at Regjeringen så det nødvendig å se hele verdikjeden i sammenheng ved utforming av politikken. I St.meld. nr. 19 heter det:

*«Regjeringen mener det er nødvendig å se hele verdikjeden i sammenheng ved utforming av politikken. De ulike matrelaterte hensyn skal integreres ved utforming av politikken for landbruket og matproduksjonen framover. Dette er en forutsetning for å nå målsettingene i politikken. Det er derfor en målsetting å øke forbrukerrettingen i norsk landbruk og matproduksjon.» (s. 47)*

Det er i kapittel fire også fokusert på nødvendigheten av dialog i varekjeden. Dette henger nært sammen med forbrukermålsettingen som er beskrevet ovenfor. Følgende målsetting er å finne i kapittel fire:

*«Det er en målsetting i større grad enn i dag å stimulere til dialog og informasjonsutveksling mellom leddene i varekjeden.» (s. 48)*

Ifølge St.meld. nr. 19 er dette nødvendig blant annet for å redusere avstanden mellom forbruker og produsent i markedet. Næringen må vider bli flinkere til å fange opp forbrukernes preferanser og reflektere disse og samtidig bli flinkere til å informere om, merke og kvalitets sikre produktene sine.

Den økte forbrukerrettingen ses i St.meld. nr. 19 både på som en *næringsstrategi* og et *selvstendig mål* i form av å øke forbrukernes innflytelse i matvarekjeden. I og med den næringsstrategiske delen av forbrukerrettingen vil dette målet også kunne betraktes som et *virkemiddel* for å oppnå andre målsettinger i landbrukspolitikken.

Den næringsstrategiske delen henger også sammen med at det ikke skal produseres varer utover det markedet etterspør. Produsenter og næringsmiddelindustri skal skaffe seg informasjon om hva forbrukerne ønsker, og troverdighet og tillit i markedet er viktig. Målet henger også sammen med overproduksjonsproblematikken og mindre muligheter for å drive reguleringseksport i fremtiden.

I forbindelse med den næringsstrategiske delen av forbrukerperspektivet er opprettholdelsen av et konkurransekraftig marked sentralt. Dette henger blant annet sammen med grensehandleproblematikken og prisforskjellene mellom Norge og Sverige som påpekt i St.meld. nr. 19.

## Miljø

Miljø er et område som har flere uttalte mål knyttet til seg i St.meld. nr. 19. Målene her er knyttet til å redusere negative miljøeffekter av landbruksproduksjonen, så vel som sikring av biologisk mangfold og kulturlandskap. I tillegg er det utformet mål for sikring av dyre- og plantehelse. Av de tre hovedpunktene som er beskrevet i

begynnelsen av dette kapitlet kommer miljø inn som et av de fellesgodene landbruket skal produsere.

Det er formulert klare mål knyttet til plante- og dyrehelse to steder i kapittel fire. Først i forbindelse med matproduksjon og forbrukerretting, deretter i forbindelse med miljøgoder. Målene lyder som følger:

*« Norge er i dag fri for de fleste alvorlige dyresykdommer og for flere alvorlige skadegjørere på planter. Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten. Denne satsingen skal også føre til et mer miljøvennlig jordbruk gjennom redusert bruk av medisiner, antibiotika og plantevernmidler.»(s. 48)*

*« Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten, samt å medvirke til et mer miljøvennlig landbruk gjennom redusert bruk av plantevernmidler, antibiotika og medisiner.»(s. 52)*

Disse formuleringene er svært like, men er plassert på to forskjellige steder i kapittel fire. Dette understreker plante- og dyrehelsens sentrale posisjon i St.meld. nr. 19, og dens sammenheng med flere sentrale områder i norsk landbrukspolitik.

Målsettingen om plante- og dyrehelse henger nøye sammen med målsettingen om å redusere miljøbelastningene ved jordbruksproduksjon, som lyder som følger:

*« Det er fortsatt en målsetting å redusere miljøbelastningene ved jordbruksproduksjonen. Tilpasning til mer kretsløpsbasert produksjon vil være en sentral strategi i dette arbeidet.»(s. 52)*

Kretsløpsbasert produksjon innebærer at tap av næringsstoffer fra jordbruksproduksjonen skal reduseres, og at tilførsel av miljøskadelige stoffer til produksjonskjeden skal minimeres.

Sikring og vedlikehold av biologisk mangfold er et annet område der det er formulert en klar målsetting. Målsettingen her henger sammen med at dette er et område der markedet vanskelig kan ivareta næringens og forbrukernes felles interesser, som det heter i St.meld. nr. 19. På grunn av at sikring av det biologiske mangfoldet henger sammen med driftsmetode og opprettholdelse av arealer, er det også formulert mål knyttet til å sikre og vedlikeholde kulturlandskapet. I St.meld. nr. 19 heter det::

*«Det er et mål for Regjeringen å sikre og vedlikeholde det biologiske mangfoldet. Mange av de truede artene i Norge i dag er avhengig av tradisjonell jordbruksdrift. Bakgrunnen for at disse artenes utbredelse går tilbake er på den ene siden for intensive driftsmetoder og på den andre siden at arealer går ut av drift. Det er derfor også et mål å sikre og vedlikeholde kulturlandskapet.» (s. 52)*

Sikring og vedlikehold av kulturlandskapet blir dermed et både et mål i seg selv og et vikemiddel for å oppnå andre mål. Dette målet er også nært knyttet til bosetting og landbruksproduksjon i distriktene. Dette henger sammen med at det i St.meld. nr. 19 heter at «de ulike miljøgodene virker sammen og øker den totale samfunnsnyttan av

landbruket. Dersom de enkelte miljøgodene tas ut av sin sammenheng, mister de mye av sin verdi.» Det heter også i St.meld. nr. 19 at «Regjeringen legger til grunn at jordbruket skal dekke samfunnets behov for jordbruksrealterte miljøgoder i alle landets regioner.» Videre heter det her at disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der jordbruksproduksjon er nødvendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Dette knytter miljøgodene til et aktivt jordbruk og levende bygdesamfunn<sup>13</sup>.

## Matsikkerhet

Matsikkerhet og langsiktig matforsyning som beskrevet i kapittel fire, er knyttet til norsk landbruksproduksjon, men også til det å ha et stabilt handelssystem. Det fokuseres imidlertid på at nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i den langsiktige forsyningssikkerheten. Usikkerhet i trusselvurderingene begrunner en føre-var holdning som får følger for matproduksjonen på lang sikt. Et aktivt jordvern og en spredt produksjon er beskrevet som sentrale områder for å opprettholde produksjonsmulighetene. Regjeringen mener også det «som en følge av langsiktigheten i jordbruket, ikke er tilstrekkelig med vektlegging av produksjonsgrunnlaget alene.» Det er også behov for (lokal) kompetanse og infrastruktur, dvs at en løpende produksjon er en nødvendig del av den langsiktige matvareforsyningen. Som vi ser av sitatet nedenfor er matsikkerhet omtalt som et *viktig* mål.

I St.meld. nr. 19 heter det:

*«Matsikkerhet for alle innbyggere nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat viktig. Regjeringen mener nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningssikkerhet,... » (s. 50-51)*

Lokal produksjonsmiljøer og tilstrekkelig antall næringsutøvere er i St.meld. nr 19 også pekt som nødvendig for å ha et robust matforsyningssystem. Med et robust matforsyningssystem menes et system som bør tåle både økonomiske, teknologiske og økologiske svingninger. Det vil bl.a. si at det ikke kun er størrelse på produksjon som er viktig.

Når det gjelder forsyningsberedskapen på kort sikt baseres den i hovedsak på næringens ordinære organisasjon og infrastruktur, blant annet fordi en forutsetter fortsatt handel i en krisesituasjon. Dette henger blant annet sammen med at planleggingen i den sivile beredskap er tilpasset nye trusselvurderinger, og fokus på fredstidskriser har økt.

---

<sup>13</sup> Det er også knyttet konkrete mål til omfanget av økologisk landbruk. I St.meld. nr 19 heter det: «Ut fra utviklingen i det norske markedet, og forbruksutviklingen for økologiske varer i våre naboland, mener departementet det er grunnlag for en målsetting om at 10 prosent av det totale jordbruksarealet i løpet av en tiårsperiode skal være omlagt til økologisk areal.» Dette målet vil imidlertid bli løpende vurdert i forhold til utviklingen på markedssiden.



## Landbruket som kulturbærer

Det siste temaet i kapittel fire i St.meld. nr. 19 dreier seg om landbrukets oppgaver som kulturbærer, gjennom tradisjon- og stedstilpasset kunnskap og ferdigheter knyttet til drift- og håndverksteknikker. Dette knyttes videre til identitet, sosial og kulturell utvikling så vel som næringsmessig utvikling. I St.meld. nr. 19 heter det:

*«Et aktivt og livskraftig landbruk er en forutsetning for å etablere næring basert på kulturarven. Det er et mål for landbrukspolitikken å sikre at landbruket kan ivareta oppgaven som kulturbærer også i tiden som kommer.»(s. 53)*

## Bosetting

I Inst. S. nr. 167 vises det til at det er bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at et aktivt landbruk i alle deler av landet er et viktig bidrag til å oppfylle dette målet. Stabil bosetting pekes i St.meld. nr. 19 på som en viktig forutsetning for å oppnå andre «samfunnsmessige mål» som ressursutnyttelse, langsiktig matvareberedskap, miljø, velferd og trivsel. Sitatet nedenfor er hentet fra St.meld. nr. 19:

*«Regjeringen vil bidra til å opprettholde bosettingsgrunnet i distriktene. Stabil bosetting er viktig for å kunne realisere viktige samfunns mål knyttet til ressursutnyttelse, langsiktig matvareberedskap, miljø, velferd og trivsel.»(s. 50)*

Vi kommer nærmere inn på distrikt og bosetting nedenfor.

### 2.2.4 Andre sentrale områder i landbrukspolitikken

Vi har ovenfor kun omtalt de punktene som er formulert som *uttalte* mål i målsetningskapitlet i St.meld. nr. 19. Nedenfor vil vi gå igjennom *andre* sentrale punkter i St.meld. nr. 19. Disse punktene må ses i sammenheng med punktene ovenfor, da de utfyller hverandre. Områdene forbrukerretting, miljø og matsikkerhet behandles i sin helhet i punktene ovenfor, og er ikke omtalt her.

## Inntekt

Det er i tråd med St.prp. nr. 8 ikke lenger formulert noe klart inntektsmål i norsk landbrukspolitikk. I St.meld. nr. 19, som i St.prp. nr. 8, heter det at det må legges til rette for å øke inntekts*mulighetene* i næringen. Dette henger blant annet sammen med at bønder er selvstendig næringsdrivende, noe som er presisert flere steder i St.meld. nr. 19. Bøndene har dermed selv ansvaret for en effektiv bruk av ressursene og å utnytte de mulighetene markedet gir. Punkt to av de tre hovedpunktene beskrevet i begynnelsen av dette kapitlet, berører dette temaet. Her heter det at «landbruket [...] skal produsere varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser». Dette må forstås som en henstilling til å utnytte ressursene i landbruket til produsere og basere inntekten på andre varer (og tjenester) enn kun mat og fellesgoder (dvs. tilleggsnæringer).

Samtidig som det presiseres at bøndene er selvstendig næringsdrivende, presiseres det imidlertid også at yrkesutøverne må tilbys velferdsordninger som er likeverdige med det som ellers tilbys i arbeidslivet.

De påpekes videre at inntekt må ses i sammenheng med andre sentrale områder og mål i landbrukspolitikken, noe som blant annet henger sammen med at bøndene i tillegg til å være selvstendig næringsdrivende har et forvalteransvar for naturressursene. Disse sammenhengene reflekteres i St.meld. nr. 19 i følgende sitat hentet fra kapitlet om *Politiske hovedsatsingsområder* og avsnittet om *Økonomiske og sosiale forhold*:

*«Norsk landbruk har viktige oppgaver som matprodusent og produsent av fellesgoder. For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgavene som næringen er tildelt, vil Regjeringen føre en aktiv landbrukspolitikk og tilby næringen inntektsmuligheter og sosiale vilkår, som sikrer rekrutteringen til næringen og som gjør det mulig for utøverne i jordbruket å ta del i inntekts- og velferdsutviklingen i samfunnet på lik linje med andre grupper. Inntekts- og rekrutteringssituasjonen i næringen vil være et nøkkelement for måloppfyllingen for de fleste samfunnsmålene i landbrukspolitikken også i tiden framover.»*

I komiteens merknader til kapitlet Politiske hovedsatsingsområder under avsnittet om økonomiske og sosiale forhold i Inst. S. nr. 167 heter det:

*«For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgavene som næringen er tildelt, mener et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, næringen må tilbys inntektsmuligheter og sosiale vilkår som sikrer rekrutteringen til næringen. Dette flertallet vil peke på at det er klare forskjeller mellom lønsmottakere og selvstendig næringsdrivende i landbruket. Det har vært og vil fortsatt være vanskelig å nå eksakte mål om inntektsutvikling og -nivå knyttet til en faktisk inntektsutvikling i andre yrker. Dette flertallet mener det må føres en aktiv landbrukspolitikk som sikrer aktive utøvere i jordbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet.»*

Flertallet i komiteen går her, etter vår vurdering, noe lengre når det gjelder «sikring av inntektsutvikling» enn det man finner i St.meld. nr. 19.

Inntektsaspektet må ses i sammenheng med at Regjeringen ser «behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter», som det heter i St.meld. nr. 19<sup>14</sup>. Denne moderate strukturutviklingen er blant annet ønskelig for at inntektene i produksjonen skal kunne holde tritt med kostnadsutviklingen. Det legges også opp til at næringspolitikken og virkemidlene over jordbruksavtalen «på en mer målrettet måte rettes mot de enheter hvor jordbruksproduksjonen utgjør et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt.» Dette må også ses i sammenheng med at man i St.meld. nr. 19 skisserer at man i noe større grad vil målrette husdyrtilskuddet mot de middels store bruk (etter dagens målestokk), «ved gradvis å flate ut strukturprofilen opp til disse bruksstørrelsene, før satsene per enhet trappes ned for de store enhetene.»

---

<sup>14</sup> Begrepet «moderat utvikling» betyr i denne sammenheng, slik vi tolker teksten, en noe raskere utvikling enn tidligere. Dette er nevnt spesielt i forhold til struktur i melkeproduksjon, men også i forhold til strukturen i landbruket generelt (St. meld. nr. 19, kap 5 s. 67 og 79).

En annen sentral faktor i forhold til inntektsutviklingen er at næringen også i framtiden må bære det økonomiske ansvaret for overproduksjon, noe som vil bli ytterligere aktualisert ved økt import av landbruksprodukter og begrensning av muligheten for reguleringseksport. I denne forbindelse heter det i St.meld. nr. 19 at prisutviklingen og virkemiddelsystemet for øvrig i større grad må «bidra til at markedet innenlands balanseres og at jordbrukets inntektsmuligheter sikres».

Inntekt i jordbruket har siden 1970-tallet beveget seg fra å være et selvstendig mål til å bli et middel for å oppnå andre mål. Dette kan ses ved at hovedfokus er flyttet fra inntektsmål til inntektsmuligheter, samtidig som inntekt blir satt i sammenheng med de fleste «samfunnsmålene» i landbrukspolitikken.

## Produksjon

Det er ikke lenger noe uttalt mål knyttet til produksjon, slik man hadde i St.meld. nr. 14 (1976–77). Det står imidlertid i St.meld. nr. 19 at regjeringen ønsker «...at jordbruket skal produsere for å dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge.», noe kan ses i sammenheng med tidligere produksjonsmål. Det presiseres også i St.meld. nr. 19 at landbrukets hovedoppgave er å produsere mat og fiber.

Behovet for en løpende produksjon er imidlertid behørig påpekt i forbindelse med mål knyttet til matsikkerhet og en langsiktig matforsyning. I tillegg ses et aktivt jordvern i St.meld. nr. 19 på som et helt sentralt område for å opprettholde produksjonsmulighetene, og det fokuseres på at tilgjengelige jordressurser bør prioriteres til jordbruksdrift. Det er imidlertid ikke formulert noe mål knyttet til totalt omfanget av jordbruksareal i drift, målt i antall dekar.

Det er for øvrig verdt å merke seg at alle de tre hovedpunktene som innleder målsettingskapitlet i St.meld. nr. 19 dreier seg om *produksjon*. Dette må vel og merke ses på som et noe utvidet «produksjonsmål» sett i forhold til tidligere landbrukspolitikk, da det dreier seg om produksjon av mat så vel som av andre varer og tjenester og fellesgoder.

## Distrikt og bosetting

Distriktspolitikk og bosetting er sentrale områder i St.meld. nr. 19 som det *ikke* er knyttet uttalte mål til, bortsett fra i sammenheng med andre «samfunnsmessige» mål. Bosetting ses i stor grad i sammenheng med andre områder i landbrukspolitikken, og kan dermed også oppfattes som en form for virkemiddel.

Landbruket beskrives i Innst. S. nr. 167 som en bidragsyter til å oppfylle målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Komiteen viser i denne forbindelse til at det er bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at et aktivt landbruk i alle deler av landet er et viktig bidrag til å oppfylle målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Det heter imidlertid også i Innst. S. nr. 167 at ønsket om et landbruk med mange driftsenheter som gir et stort bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene, må veies mot kostnader knyttet til å ha små enheter.

Det heter videre i St.meld. nr. 19 at den «geografiske produksjonsfordelingen bidrar til å sikre et livskraftig jordbruk i hele landet og skal videreføres». Landbruket som en stedbunden næring gir ifølge St.meld. nr. 19 denne næringen en sentral

plass i forhold til opprettholdelse av bosettingsmønsteret, ettersom distriktpolitikken er forankret i ressursgrunnlaget. I forbindelse med utforming av virkemidlene i landbrukspolitikken vil Regjeringen ifølge St.meld. nr. 19 videreføre den sterke prioriteringen av distriktsjordbruket. Videre heter det at den geografiske produksjonsfordelingen fortsatt skal «ligge til grunn for utforming og dimensjonering av de økonomiske virkemidlene.» Dette ses videre i sammenheng med at et aktivt distriktsjordbruk er viktig både av bosettings- og sysselsettingshensyn, og av hensyn til målene for *biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap*.

For å illustrere sammenhengen mellom distrikt, jordbruk og miljøgoder spesielt, som omtalt i St.meld. nr. 19 er følgende sitat nyttig:

*«Regjeringen legger til grunn at jordbruket skal dekke samfunnets behov for jordbruksrelaterte miljøgoder i alle landets regioner. Disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der jordbruksproduksjonen i stor grad er nødvendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Regjeringen mener med bakgrunn i dette at et aktivt jordbruk i hele landet som gir grunnlag for levende bygdesamfunn, er nødvendig for å forvalte miljøgodene. Et helhetlig og levende kulturlandskap ivaretas best gjennom aktiv landbruksdrift, der en sikrer og vedlikeholder kulturminner, biologisk mangfold, landskapsbilde og rekreasjonsmuligheter.»*

En annen faktor som belyses i St.meld. nr. 19 er primærprodusentene likeverdige leveringsmuligheter, noe som er spesielt viktig for primærprodusentene i distriktene. I denne forbindelse fokuseres det på samvirket, der jordbruket selv har «*bidratt til at produsentene i bygdenorge har fått avsetning for sine produkter og oppnådd om lag lik pris uavhengig av geografisk plassering.*» Regjeringen mener i St.meld. nr. 19 at det fortsatt må legges til rette for samvirke som eierform i landbruket.

I og med forbrukerrettingen og fokus på hele verdikjeden har næringsmiddelindustrien fått en viktig plass i St.meld. nr. 19. Næringsmiddelindustrien har imidlertid også betydning i forhold til bosetting og distrikter. Det understrekes i St.meld. nr. 19 at verdiskaping og sysselsetting i «denne industrien står for er av stor betydning for distriktpolitikken, selv om deler av industrien er lokalisert i sentrale strøk». I Innst. S. nr. 167 peker komiteen på det gjensidige avhengighetsforhold mellom jordbruket og den delen av næringsmiddelindustrien som foredler norskproduserte jordbruksråvarer. Komiteen understreker også den betydningen som både jordbruket og en spredt jordbruksbasert næringsmiddelindustri har for sysselsettingen i distriktene, og at virkemidlene overfor næringsmiddelindustrien må stimulere til utvikling av en lønnsom industri samtidig som det tas hensyn til driftsulemper i distriktene.

## 2.2.5 Sammenheng mellom mal

Det er verdt å merke seg at mange av målene i landbrukspolitikken henger sammen. Noen er sammenfallende og påvirker hverandre i en positiv retning, mens andre er motstridende. Dette henger sammen med at sideeffektene av landbruksproduksjon er mange og sammensatte (både på den positive og negative siden), og at landbruket i denne sammenheng har flere oppgaver enn det å produsere mat og

fiber. Vi vil i de følgende to avsnittene trekke opp noen eksempel på mål som er sammenfallende og motstridende.

### **Sammenfallende**

Med mål som er sammenfallende mener vi tilfeller der måloppnåelse innenfor det ene område påvirker måloppnåelse innenfor et annet område, i en positiv retning. Nedenfor har vi trukket fram tre eksempler som illustrerer dette.

- Miljø, forbrukerhensyn og matvaresikkerhet. Målene knyttet til miljø og plante- og dyrehelse og effekten av satsingen på dette området vil kunne gi bedre matvaretryggheten, som er et viktig forbrukerhensyn. Satsing på miljø vil også ha positiv innvirkning på matvaresikkerheten på lang sikt, ved at grunnlaget for fremtidig matproduksjon ivaretas.
- Bosetting. Det er som omtalt ovenfor bred politisk enighet om å opprettholde bosettingsmønsteret. Det påpekes samtidig at bosetting er knyttet til flere andre mål, som ressursutnyttelse, langsiktig matvareberedskap, miljø, velferd og trivsel. Bosetting er dermed i stor grad en forutsetning for å nå de andre målene. Å oppnå mål om bosetting vil dermed kunne virke positivt inn på en rekke andre målområder.
- Landbruket som kulturbærer må ses i sammenheng med mål knyttet til blant annet kulturlandskap. Kulturlandskapet vil være en bidragsyter til et kulturbærende landbruk, og et kulturbærende landbruk vil kunne gi ekstra verdi til kulturlandskapet.

### **Motstridende mål**

Nedenfor finnes et utvalg av eksempler på mål eller områder i norsk landbrukspolitikk som kan være motstridende. Det vil si at oppfyllelse av det en måle i mindre eller større grad vil kunne virke negativt inn på det andre målet, eller området.

- Innefor målet om forbrukerretting ligger det blant annet et hensyn til pris. Det heter blant annet i St.meld. nr. 19 at forskjellen i forbrukerpriser på mat i Norge og våre naboland bør reduseres. Dette kan i komme i konflikt med andre forbrukermessige hensyn (som matvarekvalitet, plante- og dyrehelse etc.), miljøhensyn, etiske aspekter i produksjonen, så vel som det å opprettholde en produksjon over hele landet. Her ligger det også en målkonflikt mellom inntekt i primærproduksjon og en konkurransedyktig næringsmiddelindustri.
- Mål som til dels er knyttet til det å ha en aktiv produksjon, som matsikkerhet og opprettholdelse av kulturlandskap, kan komme i konflikt med ønsker om ikke å produsere mer enn det det er marked for. Dette er en utfordring som vil kunne bli større dersom grensevernet bygges ned og importen av landbruksprodukter øker.
- Ønske om en moderat strukturutvikling vil kunne ha negative effekter på bosetting og sysselsetting i distriktene, som igjen bl.a. vil kunne påvirke produksjon av kulturlandskap.

En av hovedmotsetningene i norsk landbrukspolitikk, slik den ser ut i dag, er knyttet til ønsket om et mer rasjonelt og konkurransekraftig landbruk mot målet om et landbruk der produksjon av fellesgoder står sentralt. Dette kan i stikkordsform karakteriseres som skjæringspunktet mellom marked og miljø. Dette blir ytterligere diskutert i kapittel 2.3 om utfordringer i norsk landbruksproduksjon.

### Hva er mål og hva er virkemidler?

Som et siste punkt vil vi i dette kapitlet peke på at flere komponenter i landbrukspolitikken kan karakteriseres som både mål og virkemidler. Dette henger i stor grad sammen med avsnittet om sammenfallende mål ovenfor, som for eksempel for bosetting som ved siden av å være et mål er et virkemiddel for å oppnå andre mål.

Sikring og vedlikehold av kulturlandskapet er et annet eksempel, ved at det både er nevnt som et separat målområde samtidig som det er en viktig forutsetning for mål knyttet til biologisk mangfold. Som vi ser av avsnittet om miljø under kapittel 2.2.3 ovenfor springer målet om sikring og vedlikehold av kulturlandskapet i stor grad ut i fra målet om sikring og vedlikehold av biologisk mangfold. Dette gjør kulturlandskapet, skapt gjennom tradisjonell jordbruksdrift, til et virkemiddel for biologisk mangfold.

Forbrukerhensyn er en litt annen form for kombinert mål og virkemiddel. Det er i St.meld. nr .19 i høyeste grad karakterisert som et mål, men kan på grunn av at det også er pekt på som en næringsstrategi, karakteriseres som et virkemiddel (for å bedre konkurransekraften til landbruket).

Inntekt er eksempel på et område som har beveget seg *fra* å være et selvstendig mål til i større grad å bli et virkemiddel. Som pekt på ovenfor ses inntekt, i St.meld. nr. 19, på som et nøkkelement for «*måloppfyllingen for de fleste samsfunnsmålene i landbrukspolitikken også i tiden framover.*».

Punktene ovenfor illustrerer at målene i landbrukspolitikken ikke kan utformes og ses på isolert fra hverandre. De illustrerer også noe av kompleksiteten i landbrukspolitikken. Vi ønsker ikke å gå nærmere inn på disse problemstillingene her, men peker på at kompleksiteten i målene i landbrukspolitikken også vil bidra til et komplekst virkemiddelsystem.

## 2.3 Utfordringer for norsk jordbruks- og matvaresektor

Formålet med dette kapitlet er i kort og generell form å gi en mer samlet framstilling og analyse av rammebetingelser og utfordringer for norsk jordbruks- og matvaresektor. Sektorens framtidige utvikling vil avhenge av hvordan de aktuelle utfordringer blir møtt. Utforming av landbrukspolitikk må, for å kunne bli vellykket, også ta hensyn til de ytre rammer og generelle utfordringer.

### 2.3.1 Landbruksproblemene i industriland

Utfordringene for landbruket og utformingen av landbrukspolitikken varierer mellom land. Det er likevel dekning for å si at noen utfordringer og utviklingstrekk i

grove hovedtrekk og prinsipielt sett, i flere tiår har vært sammenfallende for industriland (jf. for eksempel Bonnen & Schweikhardt 1998; Schweikhardt 2000):

- Landbruket frambringer en produksjon av en slik størrelse at det, i det minste på noen områder, oppstår et overskudd i forhold til kjøpekraftige markeder.
- En av oppgavene for landbrukspolitikken blir derfor å regulere utbudet ved å ta ressurser ut av bruk.
- Overkapasiteten har delvis blitt søkt fjernet gjennom direkte tiltak som kvoteordninger, brakklegging og førtidspensjonering.
- Fra tidlig på 1990-tallet er politikken i større grad dreid i retning av å redusere produktprisene og i noen grad begrense aktuelle inntektsproblemer ved former for direkte inntektsstøtte over offentlige budsjetter.
- Særlig gjennom 1990-årene har videre ulike miljøspørsmål, og spørsmål knyttet til matvarekvalitet, produksjonsmåter og dyrevelferd fått økende betydning og større vekt i en samlet landbruks- og matvarepolitikk.

Denne kortfattede beskrivelsen kan sies å fange opp noen generelle utviklingstrekk i industriland. Vektleggingen vil likevel variere fra land til land. Mest typisk ønsker land med gode forhold (komparative fortrinn) for jordbruksdrift å gå både lenger og raskere fram i retning av å liberalisere handelen med matvarer enn land med dårligere forhold for å drive effektiv produksjon av matvarer. Slike skiller kommer for eksempel tydelig til uttrykk både i WTO-forhandlinger og i OECD ut fra den aktuelle posisjonen til land som New Zealand og Australia på den ene siden og land og områder som Japan, Sør-Korea, Norge, Sveits og EU på den andre siden.

### 2.3.2 Eksterne utfordringer for norsk matvaresektor

Internasjonale forhold og avtaler som berører norsk jordbruks- og matvaresektor, er mer utfyllende behandlet i kap. 2.4. Stikkord er avtaler med tilknytning til GATT/WTO og EU/EØS, samt aktuelle anbefalinger fra OECD for utforming av landbrukspolitikken.

De viktigste stikkordene i tilknytning til de gjeldende *GATT-avtalene* (landbruksavtalen i UR-94) og de pågående WTO-forhandlingene er:

- Alle former for grensevern er konsolidert til en felles form, nemlig faste og bundne tollsats. Med mindre verdensmarkedsprisene øker vil de avtalte tollsatsene begrense mulighetene for prisøkning på norskproduserte matvarer. En ny avtale i WTO vil med stor sannsynlighet innebære forpliktelser om nye reduksjoner i tollsatsene. Avhengig av hvor omfattende kravene måtte bli, kan det synes å være et realistisk scenario at prisene på norskproduserte matvarer dermed vil måtte reduseres.
- Alle former for budsjettstøtte er søkt klassifisert og blir rapportert i tre «bokser», gul, blå og grønn. UR-94 innebar krav om reduksjon i gul støtte (skjermings- og produksjonsstøtte). En ny WTO-avtale vil med stor sannsynlighet innebære forpliktelser om nye reduksjoner. Det er imidlertid større usikkerhet når det gjelder de framtidige krav til utformingen av støttesystemet for øvrig. I et realis-

tisk scenario må det tas høyde for at det kan bli krav om «grønnere» støtte, dvs. som er utformet slik at den helt ut, eller i det minste i meget stor grad, er uavhengig av type produksjon, produsert mengde og bruk av produksjonsfaktorer (antall dyr, areal, arbeidskraft).

- UR-94 innebar også forpliktelser om å redusere omfanget av bruk av subsidier i tilknytning til eksport av jordbruksvarer. Målt i kvanta gikk Norges eksportkvoter for kjøtt ned fra drøyt 7 500 tonn i referanseperioden (1986–90) til snaut 6 000 tonn fra år 2000. Tilsvarende gikk tillatte kvanta for eksport av ost med subsidier ned fra vel 20 500 tonn til 16 200 tonn. Dette tilsvarer en melkemengde på 45–50 mill. liter, tilsvarende om lag 3 % av nåværende melkeproduksjon. En ny avtale i WTO vil med overveiende sannsynlighet innebære forpliktelser om nye og sannsynligvis kraftige reduksjoner i bruken av eksportsubsidier. For norsk landbruk og utformingen av landbrukspolitikken vil det for kjøttsektoren bl.a. innebære at eventuell markedsregulering i større grad må håndteres ved avsetning i det norske markedet. For melkesektoren vil det sannsynligvis innebære reduserte produksjonsmuligheter.<sup>15</sup>
- Som en del av UR-94 ble det også avtalt at det skulle opprettes kvoter for minsteadgang (med redusert toll) for visse varer, jf. kap. 2.4. I tillegg har Norge uavhengig av internasjonale avtaler i stor grad liberalisert importen fra «minst utviklede land» (MUL-land). For slik import er det ingen toll til Norge.<sup>16</sup> Den samlede importen av kjøtt og kjøttvarer har i de senere årene ligget i området 8 000–9 000 tonn. Netto balanse mellom innførsel og utførsel av kjøtt har variert mye, og med både positive og negative tall. Som følge av WTO-begrensningene for bruk av eksportsubsidier, vil dette bildet nå måtte endre seg. Med eksportkvoter på maksimalt 6 000 tonn fra og med 2000 (og etter hvert eventuelt mindre) vil Norge framover med stor sannsynlighet bli netto importør av kjøtt. På kort sikt synes netto import å kunne bli i området 2 000 til 7 000 tonn per år, dvs. i størrelsesorden 1–3 % av samlet forbruk. I 2001 ble det eksportert 1 200 tonn kjøtt av storfe, svin og sau/lam. Importen (inkl. spekk av svin, samt fjørfekjøtt) var på 7 200 tonn, slik at netto import var 6 000 tonn.
- UR-94 innebar også en (egen) avtale om anvendelsen av sanitære og plantesanitære regler relatert til matvarer, dyr og planter. Avtalen er i seg selv forholdsvis generell, men stiller krav til at standarder og regler skal ha et vitenskapelig og dokumentert grunnlag med henvisning til andre internasjonale organisasjoner som for eksempel Codex Alimentarius Commission. Hva en ny avtale i WTO vil innebære på dette området er foreløpig mer uklart, jf. for øvrig kap. 2.3.6.

Forholdsvis betydelige deler av norsk *matvareindustri* er konkurranseutsatt innenfor rammen av det som nå er protokoll 3 til EØS-avtalen, jf. mer utfyllende omtale i kap. 2.4. På dette området er også importbeskyttelsen for norske jordbruksråvarer langt mer begrenset enn det som for øvrig følger av GATT/WTO. For denne in-

---

<sup>15</sup> Hvordan forløpet konkret vil kunne bli avhenger også av utviklingen i etterspørsel innenlands og noen andre forhold, jf. senere.

<sup>16</sup> For kjøtt og korn/fôrvarer er det likevel visse aktuelle eller potensielle kvantumsbegrensninger.



dustriens aktuelle vareområder (bl.a. bakervarer og sjokolade) har det vært en betydelig importøkning i de senere årene, fra 2,6 milliarder kroner i 1995 til 3,6 milliarder kroner i 2000. I samme periode har norsk eksport for tilsvarende varer vist en svak tilbakegang.<sup>17</sup>

Ytterligere ett forhold som i denne sammenheng kan analyseres som en ekstern utfordring, er knyttet til omfanget av *grensehandel*. Statistikk for nivå og utvikling av slik privat import til Norge gir varierende tall og må anses som usikker.<sup>18</sup> Det hersker likevel ingen rimelig tvil om at grensehandelen har vært klart økende i de senere årene. For de produktområder som analyseres her, gjelder det særlig kjøtt og kjøttvarer. Innføringen av redusert sats (12 %) for merverdiavgift på matvarer i Norge fra 1.7.01 innebærer nå avgiftsmessig «likestilling» med Sverige. Men, det er foreløpig usikkert om reformen i noen større grad har endret omfanget av grensehandelen. Det kan tilføyes at varierende valutakurser over tid også må antas å ha innvirkning på grensehandelen.<sup>19</sup>

### 2.3.3 Hjemmemarkedsklemme

De utviklingstrekk som er beskrevet i kapitlet foran, kan i noen grad forstås og analyseres som en «hjemmemarkedsklemme»:

- Eksport og eksportmuligheter har blitt mindre og vil kunne bli ytterligere redusert med mindre det i større grad utvikles mer kommersiell eksport<sup>20</sup> av matvarer, jf. GATT/WTO.
- Import og importmuligheter har vært økende, jf. EØS/Protokoll 3, grensehandel, WTO og det norske handelsregimet for MUL-land.

Hvilke konsekvenser denne «hjemmemarkedsklemma» har og vil kunne få, er likevel sterkt avhengig av etterspørselen og forbruksutviklingen i Norge.

For *melkeproduksjonen og meieri-industrien* har utviklingen samlet sett vært slik at sektoren står overfor omfattende tilpasningsproblemer. Hovedsakelig som følge av redusert innenlandsk etterspørsel, særlig for konsummelk, er de totale meierileveransene av kumelk redusert fra 1 780 mill. liter i 1993 til nå ned mot 1 500 mill. liter,

---

<sup>17</sup> Kilde: Gudem 2001

<sup>18</sup> Stræte og Jacobsen (2002) angir, med utgangspunkt i tall fra Kjøttindustriens fellesforening, at grensehandelen som andel av innenlandsk forbruk, økte fra 2,8 % i 1998 til 5,9 % i 2000. Dette tilsvarer i så fall om lag 15.000 tonn, eller om lag det dobbelte av kommersiell import av kjøtt.

<sup>19</sup> For eksempel var kursen for 100 svenske kroner 94,91 norske kroner som gjennomsnitt for 1998, mens den har ligget i området 85 kroner i januar 2002. Dette tilsvarer isolert sett en prisreduksjon for varer kjøpt i Sverige som oppveier, og vel så det, den norske momsreduksjonen.

<sup>20</sup> Det er per i dag få unntak fra hovedregelen at det ikke blir eller har vært mulig å eksportere norske jordbruksvarer til kommersielle vilkår. Det fremste unntaket er skinn av pelsdyr. I meget begrenset målestokk har det også i mange år vært noe eksport av bær, grønnsaker og frukt. De bakenforliggende årsakene til at det generelt ikke har vært mulig med kommersiell eksport, har i noen grad sammenheng med hvordan markedene for matvarer fungerer internasjonalt – men, i større grad sammenheng med kostnadsnivået for norsk produksjon.

dvs. en reduksjon på 16 %.<sup>21</sup> Det samlede forbruket av konsummelk har gått ned med godt over 100 mill. liter siden slutten av 1980-årene. I tillegg til at den innenlandske etterspørselen har gått ned, er også eksportmulighetene redusert (WTO-forpliktelser som beskrevet foran). Samtidig har importen av ost vist en økende tendens. De siste årene har importen vært på i overkant av 3 000 tonn per år mot om lag 2 000 tonn rundt 1990.

Innskrenkingen av produksjonen er håndtert gjennom kvoteordning og årlig prosentvis innskrenking av produksjonen (fra 1983), og senere supplert med oppkjøp av kvoter (og til en viss grad salg av kvoter). Flertallet av de bruk som i dag driver melkeproduksjon, har følgelig lavere produksjon og produksjonsmuligheter enn de hadde for 20 år siden.<sup>22</sup>

For *kjøttsektoren*, derimot, har «hjemmemarkedsklemma» så langt vært langt mindre følbart. Dette har sammenheng med betydelig vekst i den innenlandske etterspørselen. Målt for de fire gruppene som er dominerende (gris, storfe, fjørfe og sau/lam) har samlet norsk produksjon økt fra om lag 212 000 tonn i 1993 til i overkant av 240 000 tonn i 2001. Utviklingen for de ulike kjøttslagene er imidlertid vesentlig forskjellig. Produksjonen av storfe (80 000–90 000 tonn) og sau/lam (23 000–25 000 tonn) har i grove trekk vært nokså stabil, mens produksjonen av gris har økt fra 90 000 til vel 105 000 tonn og produksjonen av fjørfeslakt fra knapt 23 000 til i nærheten av 40 000 tonn.

Det som så langt er den mest åpenbare konsekvensen av «hjemmemarkedsklemma» for kjøttsektoren på kort sikt, er at mulighetene til å drive markedsregulering (også) ved eksport er mer begrenset. Følgelig må behov for markedsregulering, som fortsatt vil kunne oppstå, i større grad måtte håndteres i det norske markedet. Det vil i de fleste tilfeller måtte bety at et «overskudd» av en bestemt størrelse vil gi større prisreduksjoner til produsent enn det som har vært tilfellet tidligere.<sup>23</sup>

Det innenlandske forbruket av *egg* har falt med 5–6 % siden 1989, og Norge har fra 2000 en eksportkvote (jf. WTO) på knapt 1 580 tonn – som svarer til om lag 3 1/2 % av innenlandsk forbruk.

Den norske *kornproduksjonen* består av en viss andel matkorn (som varierer med avlinger og med kvalitet), og som i de senere årene har dekket i området 50–70 % av det totale forbruket (inkl. ris og importert ferdigvare), Budsjettnemnda for jordbruket 2001. Størstedelen av produksjonen er imidlertid korn til kraftfôr, slik at omsetningen skjer internt i det norske jordbruket. Dermed blir etterspørselen etter norsk korn i stor grad bestemt av utviklingen i husdyrholdet, her under også effekter av avlsmessig framgang osv.

---

<sup>21</sup> Meierileveransene av kumelk nådde historisk sitt høyeste nivå med 1 880 mill. liter i 1982.

<sup>22</sup> Denne situasjonen har også, totalt sett, gitt opphav til et særnorsk forhold når det gjelder utviklingen i ytelse i melkeproduksjon. I de aller fleste andre industriland har melkeytelsene per ku økt fra år til år. I Norge var de gjennomsnittlige melkeytelsene i 2001 på samme nivå som på slutten av 1980-tallet, Budsjettnemnda for jordbruket 2001.

<sup>23</sup> Jf. at eksport av overskudd i reguleringssammenheng har vært motivert ut fra at inntektstapet for jordbruket som sektor blir mindre ved å selge et marginalt kvantum til lav pris utenlands i forhold til å søke avsetning innenlands. Dette igjen har sammenheng med etterspørselsforhold, bl.a. at kjøtt har en priselastisitet som er klart lavere enn 1.

Norge har tradisjonelt aldri hatt noe overskudd av korn, men har vært netto importør. Dette kommer også til uttrykk ved at Norge for dette området ikke har noen eksportkvoter i WTO. All omsetning må derfor uansett finne sted innenlands, med mindre den kan skje til kommersielle vilkår – noe som har vært og er lite tenkelig. På importsiden har Norge, som omtalt i kap. 2.3.3, innenfor visse mulige begrensninger åpnet for tollfri import fra MUL-land.

I Forsell og Hegrenes 2000 er det gjort vurderinger for en 5-årsperiode framover, der det er sett på effekter på den totale markedsbalansen for korn som følge av redusert melkeproduksjon, endringer i kjøttproduksjon, og eventuell økning i kornareal og –avlinger, og endringer i etterspørsel etter husdyrprodukter. Konklusjonen er at det vil bli et økende behov for markedsregulering i kornproduksjonen, og at det også er en mulighet for et mer permanent overskudd – selv om det siste ikke er særlig sannsynlig fram til 2005.<sup>24</sup>

Det siste hovedområdet av norsk jordbruk som skal vurderes her, er *poteter, grønnsaker, frukt og bær*. For alle disse kulturene har endringer i forbruksmønstre hatt stor betydning, når en ser utviklingen over tid. Alle tall og endringer som framkommer nedenfor tar utgangspunkt i 1979 og har 2001 som sluttår.<sup>25</sup>

Over denne drøye 20-årsperioden har forbruket av matpoteter falt med 41 % (47 % regnet i forbruk per innbygger). Samtidig er forbruket av bearbeidede produkter av potet nær tredoblet, slik at dette forbruket nå er nesten like stort som av matpoteter. Samlet forbruk av poteter og potetprodukter har likevel gått ned (med 14 % regnet per innbygger). Importen av matpoteter synes å ha vært økende de siste årene. Samtidig har det også vært en økning i importen av bearbeidede potetprodukter. Samlet norsk produksjon av matpoteter har følgelig falt, og det samme er tilfellet når det gjelder markedsandel.

Det samlede forbruket av grønnsaker har, til forskjell fra potetforbruket, økt – med hele 40 % i løpet av perioden. Tilnærmet hele økningen er dekket ved økt import, både av friske grønnsaker og i enda større grad for bearbeidede varer. Den norske produksjonen har hatt en svak økning, men *importandelen* i det norske markedet har likevel økt fra 23 til 42 %.

Forbruket av frukt og bær har også vært økende, om enn mer beskjeden enn for grønnsaker. Økningen i samlet forbruk har vært på vel 20 %, mens økningen per innbygger har vært beskjeden. Norsk produksjon har samlet sett falt, og import har følgelig dekket mer enn hele økningen i forbruket. Importandelen har i perioden økt fra 80 til nærmere 90 %.

*Nærings- og nytelsesmiddelindustrien* (inkl. fisk og fiskevarer) har en samlet produksjonsverdi på i overkant av 100 milliarder kroner, står for 23 % av samlet industri-

---

<sup>24</sup> Det er sannsynlig at en fortsatt vekst i oppdrett av fisk vil betinge økende tilførsel av vegetabiliske førestoffer. Ut fra prisnivået for norske korn- og fôrvarer, og innenfor rammen av gjeldende handelspolitikk (WTO), er det imidlertid usannsynlig at en slik etterspørsel kan dekkes med norsk korn.

<sup>25</sup> Kilde: Budsjettmemnda for jordbruket 2001 (Totalkalkylen for jordbruket). Valg av andre start- og sluttår for vurderingen vil kunne gi noe avvikende resultater, men har ikke stor betydning i den grove skissen som trekkes opp her. Det skal også bemerkes at produksjon i villahager og lignende er inkludert i forbrukstillene, og at det i en mer nøyaktig framstilling også måtte tas hensyn til endringer i denne produksjonen over tid.

produksjon i Norge og er nest største industrigren på fastlandet. Produksjon av kjøtt og kjøttvarer står for om lag 1/4 av næringsmiddelindustriens produksjonsverdi og er det største enkeltområdet, tett etterfulgt av fisk og fiskevarer. Meierivarer er den tredje største sektoren innenfor nærings- og nytelsesmiddelindustrien, deretter følger kategorien «andre næringsmidler» – jf. nedenfor.

På bakgrunn av NILFs rapport «Mat og industri 2001» (Gudem 2001) synes det å kunne pekes på følgende utviklingstrekk<sup>26</sup> for den samlede etterspørselen etter varer fra den jordbruksvarebaserte industrien (omsetning i løpende kroner):

- I perioden 1989 til 1998 hadde kategorien «andre næringsmidler» (bakervarer inkl. pizza, sjokolade, sukkervarer, pasta, supper, sauser osv.) sterkest vekst (47 %). For deler av perioden peker bakervarer seg ut som området med aller sterkest vekst.
- Kategorien kjøtt og kjøttvarer hadde en vekst på 32 % i den samme perioden.
- For meierivarer og iskrem økte omsetningen til 1992, men har siden samlet sett vært om lag uendret.

På tross av visse svakheter ved datamaterialet, er poenget her først og fremst at det framstår som en nokså klar – og vel ikke uventet - konklusjon at kategorien «andre næringsmidler» samlet sett har hatt økende omsetning – til tross for at også importen av slike varer har vært økende (og eksporten har stagnert), jf. 2.3.3.

Formålet med dette kapitlet har vært å diskutere hvordan det som kan forstås og analyseres som en «hjemmemarkedsklemme» for norsk jordbruks- og matvaresektor, har fungert og vil kunne fungere avhengig av etterspørsel og forbruksutvikling samlet sett. Drøftingen kan oppsummeres slik:

- Kjøtt og kjøttvarer og kategorien «andre næringsmidler» er kjennetegnet av lave eksport og/eller økende import. Det har imidlertid vært en så vidt sterk vekst i innenlandsk forbruk at disse industrigrenene har hatt en nokså sterk vekst i omsetningen samlet sett. «Hjemmemarkedsklemma» har derfor så langt vært lite følbare. I hvilken grad den vil kunne bli det framover, vil i betydelig grad avhenge av utviklingen i innenlandsk etterspørsel. Som følge av WTO-begrensningene for bruk av eksportsubsidier, vil Norge framover med stor sannsynlighet bli netto importør av kjøtt. På kort sikt synes *netto import* å kunne bli i området 2 000 til 7 000 tonn per år, dvs. i størrelsesorden 1–3 % av samlet forbruk. Framtidig behov for markedsregulering av kjøtt må i langt større grad håndteres ved avsetning i det norske markedet
- Meierivarer, og i noen grad produksjon og omsetning av egg, er kjennetegnet av reduserte muligheter for eksport (WTO). I tillegg har den innenlandske etterspørselen samlet sett falt til dels kraftig. Disse sektorene, og spesielt meierivarer og melkeproduksjon som langt den største driftsformen i norsk jordbruk, kjennetegnes derfor av store utfordringer knyttet til omstilling og tilpasning

---

<sup>26</sup> Produksjonsverdiene er målt i løpende priser slik at tallene også blir påvirket av endring i priser, ved siden av volumendringer.

- Produksjon av korn og fôrvarer har foreløpig ikke hatt spesielle tilpasningsproblemer. Framover kan det imidlertid bli mer omfattende behov for markedsregulering. Mer permanente overskudd kan heller ikke utelukkes, og eventuelle problemer av en slik karakter kan ikke løses ved eksport.
- Grøntsektoren (unntatt poteter og potetvarer som i større grad kan sammenlignes med meierivarer og egg) har hatt til dels betydelig vekst i innenlandsk etterspørsel, spesielt for grønnsaker. Veksten er imidlertid langt på vei i sin helhet dekket ved økende import.

### 2.3.4 Prispress

Ett av hovedtrekkene når det gjelder utviklingen i omsetningskjeden «fra jord til bord», er kjedeutviklingen som har vært drevet fram av detaljhandelen. Det er flere trekk ved denne utviklingen<sup>27</sup>:

- Omsetningsandelen for butikker som er knyttet til kjeder (NorgesGruppen, HAKON/ICA (Rimi), Coop Norge og Reitan-gruppen (Rema 1000)) økte fra 42 % i 1981 til 79 % i 1990, og til over 99 % i 2000
- Antall dagligvarebutikker er nær halvert siden 1980, og har gått ned fra knapt 8 200 til snaut 4 600 i 2000. Denne nedgangen innebærer også at det har skjedd en sterk geografisk konsentrasjon av butikkstrukturen mot byer og tettsteder. Utviklingen har også lagt grunnlaget for en langt større gjennomsnittlig omsetning per butikk, per areal og per ansatt
- Detaljhandelen har også i stor grad tatt kontrollen over grossisthandelen med dagligvarer. De fire kjedene framstår derfor i betydelig grad som vertikalt integrerte og lukkede varekanaler. Innenfor matvareområdet skiller grøntsektoren seg ut ved i stor grad å være vertikalt integrert - fra de fire handelskjedene via tre grossister som hver har avtaler med «sine» produsenter
- Distribusjonssystemene fram mot de enkelte butikkene er, som en del av den samme utviklingen, sentralisert og rasjonalisert
- Gjennom riksdekkende avtaler med leverandørene har sentralledet i kjedene også stor innflytelse på sortiment og vareutvalg, og kan på en helt annen måte enn tidligere fremme ønsker og krav direkte overfor industrien.

Gjennom sine jevnt over store andeler av omsetningen (særlig når det gjelder første-håndsutbudet) og offentlige tillagte oppgaver, har landbrukssamvirket med tilhørende industri tradisjonelt vært antatt å ha stor markedsrett i den norske verdikjeden for mat. For så vidt var det også lenge vurdert som en klar forutsetning for gjennomføringen av landbrukspolitikken samlet sett at landbrukssamvirket *skulle* besitte stor markedsrett.

Særlig gjennom 90-årene har de politiske holdningene når det gjelder disse spørsmålene endret seg betydelig. Reguleringsordningene er for så vidt fortsatt betydelige og i prinsippet intakte, men det har samtidig skjedd store endringer som

---

<sup>27</sup> Kilde her er bl.a. en artikkel om strukturendringene i matvaresystemet av Egil P. Stråte og Eivind Jacobsen i boka «Matmakt» utgitt på Fagbokforlaget 2002.

relativt systematisk handler om større grad av likebehandling og konkurransenøytralitet mellom samvirket og øvrige private aktører. Dette er generelt en beskrivelse som kan være dekkende for omsetning av kjøtt og egg. For hagebrukssektoren er samvirkemessig omsetning og offentlige reguleringer, som for øvrig alltid har vært svakere på dette området, nå i stor grad historie.

Den mest vidtgående endringen i de siste årene må likevel sies å gjelde omsetningen av meierivarer. Innenfor rammen av konkurranseregimet for denne sektoren - framstår målet om å sikre konkurranselike vilkår for ulike aktører, som for-edler melkeråstoff til meierivarer, som forholdsvis likestilt med målet å sikre de prisuttak og de utjevningsformål som følger av jordbruksavtalen. Perioden etter at den nye markedsordningen trådte i kraft 1.7.00 har vært preget av uklarheter, der flere spørsmål har vært og er gjenstand for et høyt konfliktnivå (klager, anker, retts-saker) og der flere saker fortsatt ikke har fått en endelig avklaring.

Den dominerende aktøren har vært og er fortsatt TINE meierier. Gjennom de endringene som har skjedd de aller siste årene, har meierisamvirket imidlertid mistet et melkevolum til videreforedling på nå i størrelsesorden 100 mill. liter, delvis gjennom forsyningsplikt som markedsregulator og delvis gjennom avgang av leverandører. Slik det framgår av kap. 2.3.4, har samlet melkeproduksjon i Norge gått ned med i størrelsesorden 280 mill. liter fra 1993. Sett i sammenheng med de forholdene som er beskrevet ovenfor, betyr det at omfanget av videreforedling i regi av meierisamvirket er redusert med nærmere 400 mill. liter i samme periode. Det er grunn til å tro at dette forholdet arter seg som betydelige omstillingsproblemer for TINE meierier, og at det har klare kostnadmessige konsekvenser, jf. nedenfor.<sup>28</sup>

Det kan være vanskelig å belegge rent forskningsmessig om og i hvilken grad maktforholdene i matvareomsetningen har endret seg som følge av de forhold som er beskrevet foran. Det virker likevel overveiende sannsynlig at det må ha skjedd en vesentlig maktforskyvning:

- Kjedene i detaljhandelen har styrket sin posisjon gjennom rasjonalisering, sam-ordning av innkjøp og distribusjon, overtakelse av grossistfunksjoner og vertikal integrering *bakover* i verdikjeden. I forhold til tidligere framstår handelen nå som *aktører* som har tyngde både markedsmessig, og til dels også politisk
- Landbrukssamvirkets tradisjonelle vertikale integrering *framover* i verdikjeden er svekket gjennom endringer i offentlig politikk, som kan sammenfattes under stikkord som liberalisering, større grad av likebehandling av andre private aktører og konkurranseorientering

Med det utgangspunkt at situasjonen tidligere var preget av at landbrukssamvirket med tilhørende industri hadde stor (og tilsiktet) markedsrett i den norske verdi-

---

<sup>28</sup> Utviklingen når det gjelder omsetningen av korn og fôrvarer er ikke i noen særlig grad relevant for den analysen som gjennomføres her. Det kan likevel nevnes at utviklingen siden 1995 har vært preget av en betydelig omstilling, at statens engasjement er betydelig redusert og at samvirket tilsynelatende, i motsetning til for andre aktuelle områder, har styrket sin stilling – jf. etableringen av ny markedsordning fra 1.7.01 og med Norske fellekjøp som markedsregulator.

kjeden for mat, kan det ikke herske rimelig tvil om at balansen nå er vesentlig forskjøvet i sluttleddets favør. Det betyr naturligvis ikke at ikke landbrukssamvirket fortsatt besitter vesentlig markedsrett.<sup>29</sup> Resultatene hos Løyland et. al. 2001 («Kjøttpriser fra bonde til butikk») kan bl.a. tolkes som at kjøttindustrien under visse omstendigheter i betydelig grad kan øke marginene mellom egne salgspriser og engros-/produsentpriser.

Det generelle bildet er likevel at detaljhandelen i dag må antas å utøve et betydelig *prispress bakover i verdikjeden*, og som for industrien og jordbruket kommer *i tillegg til* de aktuelle og potensielle eksterne utfordringer som er omtalt i kap. 2.3.3 (WTO, EØS/Protokoll 3 og privat grensehandel).

Samtidig må den innenlandske matvareindustrien nødvendigvis forholde seg til norsk pris-, kostnadsnivå og -utvikling. Mulighetene til å holde kostnadene nede totalt, men først og fremst *per produsert enhet*, avhenger av mange forhold. Generelt må det antas at det er vesentlig enklere i situasjoner med ekspansjon og økende volumer. Analysen av «hjemmemarkedsklemmen» i kap. 2.3.4 tyder på at situasjonen for norsk matvareindustri til dels er den motsatte, og ganske særlig er den det for meierisamvirket. Det er i tillegg noen andre forhold som i betydelig grad kan berøre kostnadsutviklingen og som blir kort omtalt i neste kapittel.

I denne omgang skal vi bare konstatere at viktige deler av matvareindustrien i de senere årene langt fra har vært i stand til å redusere kostnadene (nominelt) per enhet, tvert imot har det vært en betydelig økning. Dette framgår bl.a. av enkle analyser i medhold av Forsell et. al. 2000. Her er de samlede kostnadene i meierisamvirket fordelt på mottatt mengde melk. Etter at kostnadene per enhet var nokså stabile i årene 1994–96, økte kostnadene per mottatt liter melk med hele 27 % fra 1996 til 2000 (til 3,48 kroner per liter).<sup>30</sup> Til tross for denne betydelige kostnadsøkningen var det likevel en økning i utbetalt pris til produsent på knapt 4 % fra 1996 til 2000 (3,33 kroner per liter). At det har vært mulig, kan i det alt vesentlige antas å ha sammenheng med reduksjonen av totalproduksjonen som har gitt grunnlag for å begrense salget av mindre lønnsomme meierivarer til de dårligst betalende markeder (bl.a. reguleringseksport).

For andre deler av matvareindustrien har det ikke vært mulig å gjennomføre tilsvarende konkrete analyser. Det synes likevel nokså klart at også kjøttindustrien, som et annet viktig område, i de senere årene har hatt en sterk kostnadsøkning regnet per produsert enhet – og det til tross for at denne industrien i motsetning til meieriindustrien, har operert i et stabilt eller ekspanderende marked. Det vises i denne sammenheng også til Løyland et. al. 2001.

---

<sup>29</sup> Når det gjelder matvareindustrien for øvrig, blir bildet naturligvis noe mer blandet. Denne private industrien blir i større grad enn før likebehandlet med samvirket, men møter for øvrig mange av de samme utviklingstrekk og utfordringer som samvirket.

<sup>30</sup> Beregningen pretenderer ikke å være nøyaktig siden meierisamvirket også har annen produksjon enn meierivarer (for eksempel juice) og diverse sideaktiviteter for øvrig. En korrigerende for utviklingen på disse områdene vil kunne endre de aktuelle tallene noe. Det bør i tillegg understrekes at beregningen er gjort i forhold til *mottatt* mengde melk. En tilsvarende beregning i forhold til de volumene som er *foredlet* av meierisamvirket, ville vise enda sterkere kostnadsøkning per enhet, jf. at opp mot 100 mill. liter av mottatt mengde er avgitt til foredling hos andre aktører i den aktuelle perioden.

Med utgangspunkt i vurderingene i dette kapitlet synes det klart at produsentene av jordbruksvarer (fortsatt) står overfor et betydelig press som virker i retning av reduserte råvarepriser. Sett fra forbrukeren er «matvarekrona» (ekskl. moms) med en grov tilnærming komponert av 20 % margin til omsetning og handel, 40 % til industri- og foredlingskostnader og 40 % til produsenten av råvaren.<sup>31</sup> Med dette som utgangspunkt kan den framtidige prisutviklingen for norske jordbruksråvarer analyseres og vurderes ut fra følgende tilnærming:

- I hvilken grad kan forbrukerprisene for matvarer i Norge, generelt sett, øke (jf. WTO, grensehandel og endrede maktforhold i verdikjeden)?
- Kan eller vil handelen redusere sine marginer *nominelt* per omsatt enhet av matvarer?
- Kan industrien redusere sine kostnader regnet *nominelt* per enhet?

I den grad det ikke er mulig å svare nokså entydig «ja, det er mulig» på ett eller helst flere av disse spørsmålene, så vil produsentprisene for råvarer, generelt sett, komme til å falle.

Ved økende prispress i hele verdikjeden for matvarer, som følge av både eksterne og nasjonale endringer og utfordringer, er det mao. vår konklusjon at en vesentlig del av det endelige ansvaret for prisutviklingen, gjennom «systemtvang», lettest vil bli saldert hos råvareprodusentene. Dette er i så fall et utviklingstrekk som produsenter av jordbruksråvarer i Norge har til felles med annen råvareproduksjon, og der prisutviklingen for tømmer kan være ett eksempel.

Analysen peker altså i retning av at prisutviklingen for norskproduserte jordbruksråvarer framover til en viss grad og mest sannsynlig vil gå i samme retning som den har gjort det siste drøye 10-året<sup>32</sup>. For et utvalg av viktige jordbruksvarer har prisene (*nominelle tall*)<sup>33</sup> på henholdsvis forbrukernivå og for produsenten av tilhørende råvarer, utviklet seg som vist nedenfor:

- Målt ved Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks, var prisøkningen regnet fra 1990 til og med 1. halvår 2001 for *alle varer og tjenester* i gjennomsnitt på 30 %.
- I samme periode til og med 1. halvår 2001<sup>34</sup> var prisøkningen for *alle matvarer* i gjennomsnitt på 24 %. Prisutviklingen i perioden ble også påvirket av endringer og etter hvert bortfall av forbrukersubsidier og MVA-kompensasjon for meieri- og kjøttvarer. Den underliggende prisøkningen for matvarer, ekskl. avgiftsendringer, har derfor vært lavere.

---

<sup>31</sup> Som en tilnærming, og med noen unntak, er dette i det minste dekkende for viktige kjøtt- og meierivarer.

<sup>32</sup> Denne utviklingen skyldes naturligvis mer direkte og i betydelig grad også endringer av målpriser gjennom jordbruksoppgjørene, jf. her kap. 2.5. Samtidig er det for en stor del de utviklingstrekk og utfordringer som er beskrevet som også har vært bakgrunnsteppe for omleggingen av landbrukspolitikken gjennom jordbruksoppgjørene. Ut over selve reduksjonen av målprisene har kostnadsutviklingen i industrien bidratt sterkt til reduksjonen i produsentprisene.

<sup>33</sup> Kilder er [www.nilf.no/matpriser](http://www.nilf.no/matpriser) og Løyland og Gudem 2000.

<sup>34</sup> Grunnen til at 1. halvår 2001 er brukt som sammenligningsgrunnlag i stedet for hele kalenderåret, er reduksjonen i moms på matvarer til 12% fra 1.7.01.



- Fra 1990 til og med 1. halvår 2001 økte *forbrukerprisene for kjøttvarer* med bare vel 2 %.
- På *råvarenivå*, nådde produsentprisene for kylling sitt høyeste nivå i 1990 og har siden blitt redusert med vel 40 %.
- Produsentprisene for slakt av gris nådde sitt høyeste nivå i 1991 og har siden blitt redusert med nærmere 30 %.
- Produsentprisene for slakt av storfe nådde sitt høyeste nivå i 1989 og har siden blitt redusert med vel 15 %.
- Produsentprisene for sau og lam har derimot vært nokså uendret når en ser på prisutviklingen over en lengre periode.
- Fra 1990 til og med 1. halvår 2001 økte *forbrukerprisene for meierivarer* med vel 26 % (bortfall av forbrukersubsidier utgjør her relativt sett mer enn for kjøttvarer og bidrar til å forklare en del av denne økningen).
- *Produsentprisen* for kumelk økte til 1991, men har siden alt i alt vært nokså stabil. Her har det imidlertid vært kraftig produksjonsregulering gjennom kvoter og andre endringer, og som i sin tur gir opphav til de problemer som er beskrevet i kap. 2.3.4.
- Det skal også nevnes at produsentprisene for korn i gjennomsnitt har gått ned med om lag 1kr/kg, eller vel 35 % siden de var på sitt høyeste nivå i 1990, og at produsentprisene for egg nådde sitt høyeste nivå i 1988 og siden har blitt redusert med nærmere 30 %.

### 2.3.5 Søkelys på kvalitet og «trygg mat»

Innenfor rammen av eksterne utfordringer, «hjemmemarkedsklemma» og prispress som beskrevet foran, står norsk jordbruks- og matvaresektor også ovenfor en del andre utviklingstrekk og utfordringer. På samme måte som for flere av de forhold som er behandlet tidligere, kan det antas at problemstillingene nedenfor ikke er unike for Norge – men at det kanskje generelt i enda større grad kan finnes klare felles trekk i andre industriland.

Temaene som vurderes kan sammenfattes under stikkord som «trygg mat», «kvalitet», «miljø» og forsterket søkelys på «dyrevelferd». I enda større grad enn tidligere i kapitlet er formålet å gi en kort og generell *skisse* av problemstillingene. Stikkordmessig kan disse spørsmålene bl.a. knyttes til følgende forhold:

- Kugalskap (BSE - Bovine Spongiform Encefalopati) og den avledede antatt nye varianten av Creutzfeldt Jacob Disease (vCJD), som det mest skjellsettende enkeltstående forholdet.
- Som følge av kugalskap; tiltak som spenner fra rutiner og praksis for slaktning, håndtering av risikomateriale, sterke begrensninger i bruksområdet for kjøttbeinmel, omfattende nye overvåknings- og testrutiner, til omorganisering og omdøping av departementer.
- Klima, jf. særlig Kyoto-protokollen, som delvis også har eller vil kunne få betydning for landbruket (her under skogbruk).

- Vannforurensning, jf. særlig Nordsjøavtalene og for øvrig nasjonale handlingsplaner for å begrense forurensning av ferskvann. I Norge handlet disse spørsmålene i en første fase om å fjerne punktutslipp med negativ betydning for ferskvann (jf. bl.a. Mjøsaksjonen). Senere er perspektivet vesentlig utvidet til også å omfatte tiltak for å begrense avrenning av næringsstoffer fra jord.
- Kvalitet relatert til forbrukernes helse, sikkerhet og trygghet; rester av plantevernmidler, dioksiner, antibiotikaresistens, radioaktiv bestråling, bruk av vekstfremmende hormoner (både naturlige og syntetiske) i dyreholdet, genmodifisering, tilsettings- og søtningsstoffer, pakkegass, emballasje, listeria, yersenia, allergener i mat, patogene bakterier, mykotoksiner, tungmetaller, E-Coli, hamburgerbakterier, campylobacter, salmonella i flere varianter osv.
- Systemer og merkeordninger som skal garantere opprinnelse og kvalitet; Godt Norsk, Kvalitetssystem i Landbruket (KSL), Miljø- og ressursplan (MRP) på det enkelte gårdsbruk, geografiske opprinnelser og betegnelser.
- Kvalitet i betydningen offentlig oppmerksomhet omkring dyrevelferd; regler og rutiner for transportforhold og –lengder, regler og rutiner for slakting, forhold rundt hold av dyr som spenner fra tilgjengelig areal per dyr, bur kontra løsdrift, alternative liggeplasser, bedøvelse ved eller forbud mot kastrering av smågris, brannsikring og varslingsanlegg, til i noen grad mer prinsipiell diskusjon om hva som er dyrenes naturlige behov og instinkter og i hvilken grad disse bør eller kan tilfredstilles. I tillegg kommer debatten om forvaltningen av de store rovdyrene, som et betent konfliktområde.
- Andre dyresykdommer som i hovedsak ikke berører folks helse, men der forekomst og omfang likevel kan synes å være relevant i forhold til opplevd trygghet knyttet til mat og matproduksjon; munn- og klovsyke, svinepest, scrapie, paratuberkolose, storfeleukose m.fl..

Vi kjenner ikke til mer systematisk forskning som på bred basis belyser disse forholdene. Det kan likevel ikke være noen tvil om at graden av offentlig oppmerksomhet omkring kvalitet og «trygg mat» har økt meget sterkt i de senere årene. Det virker også som om søkelyset på slike spørsmål har økt langt sterkere enn det de faktiske forhold og utviklingen skulle tilsi. Så langt vi har oversikt, foreligger det ingen dokumentasjon som tyder på at matvarer *generelt sett* er «mindre trygge» i dag enn tidligere. Kugalskap og visse utviklingstrekk når det gjelder matbåren smitte kan riktignok peke i retning av en negativ utvikling. På den andre siden kan det også pekes på mange forhold som trekker i retning av at matvarer i dag er «tryggere» enn tidligere. I så fall kan søkelyset på kvalitet og «trygg mat» først og fremst forstås som en økende opplevd utrygghet, altså at matvarer for langt flere enn før oppleves som potensielt «farlige».

Uansett hvordan bakgrunnen blir definert og forstått, er debatten og tiltakene til dels omfattende – og dette gjelder for flertallet av industriland.

En del av denne debatten har klar karakter av «systemkritikk» der problemene blir knyttet opp til og oppfattes å være *forårsaket* av forhold som er beskrevet tidligere, dvs. globalisering, WTO, handel, økt transport av mat og dyr over landegrenser osv. De offentlige tiltakene derimot tar hovedsakelig «systemet» for gitt, og mø-

ter debatten med nye restriksjoner, krav til rutiner, økte budsjetter og langt mer omfattende kontroll. En del av dette bildet er også at internasjonale avtaler stiller krav om strengere regler og/eller mer omfattende undersøkelser og kontroll. Gjennom WTO må de fleste land i økende grad forholde seg til krav om vitenskapelig dokumentasjon<sup>35</sup> som grunnlag for å iverksette (beskyttende) tiltak. For Norge har i tillegg EØS-avtalen, som fra 1999 ble utvidet til å omfatte matvarelovgivning og veterinære forhold, medført nye krav og regler på en rekke områder.

Søkelyset på kvalitet og «trygg mat» har bidratt til en betydelig økning i offentlige budsjetter til finansiering av relevante tiltak. Et lite eksempel på det kan være at bevilgningen til Statens næringsmiddeltilsyn ble økt med om lag 65 % fra regnskap 2000 til Landbruksdepartementets forslag for 2002.<sup>36</sup> EUs omfattende tiltak for å bekjempe og forebygge kugalskap og gjenopprette forbrukernes tillit til storfekjøtt har kostet flere titalls milliarder kroner over offentlige budsjetter. Tiltakene som ble iverksatt i Norge, som ikke har hatt ett eneste tilfelle av kugalskap, fra 1.1.01 ble beregnet å koste om lag 200 mill. kroner per år (offentlig og privat).<sup>37</sup>

Økte krav til «trygg mat» innebærer ikke bare kostnader over offentlige budsjetter. Nye krav fører i høy grad også med seg økte kostnader for matvareindustrien og for jordbruket. Eksempler på det kan for industrien være EU-godkjenning av slakterier, krav til vannkvalitet og håndtering av antatt risikomateriale. For jordbruket kan det pekes på nye husdyrforskrifter, krav til melkerom og en lang rekke andre tiltak som har blitt gjennomført eller er til diskusjon, jf. også foran.

Med ytterst få unntak ser det ut til at det kan utledes som en *generell regel at det økte søkelyset på kvalitet og forbrukertillit til «trygg mat» medfører – til dels betydelige – økte kostnader både for jordbruket og industrien*. Dermed framstår også dette som et utviklingstrekk i landbrukspolitikken som øker behovet for omstilling og rasjonalisering. Det synes heller ikke å være slik at økt innsats på det området som behandles her, uten videre virker til å redusere andre utfordringer som omtalt foran – for eksempel til å dempe ønsket om lavere priser. Snarere framstår sammenhengene slik at de deler av bransjen som ikke evner å møte forbrukerkravene, står i fare for å tape langt mer enn det som tilsvarer kostnadsøkningen ved å møte kravene. Ut fra dette blir *produksjon av «trygg mat» rett og slett en grunnleggende forutsetning, for bransjen for øvrig må forholde seg til de utfordringene som er omtalt tidligere*.

Det forsterkede søkelyset på «trygg mat» synes også å ha fremmet interessen for produksjonsformer som faller inn under betegnelsen *økologisk jordbruk*. Omleggingstakten til økologisk jordbruk har i Norge i de senere årene vært forholdsvis høy fra år til år, men godkjent økologisk jordbruksareal og areal under omlegging utgjorde i 2000 likevel ikke mer enn om lag 2 % av totalt jordbruksareal. Andelen av økologisk produksjon er generelt vesentlig lavere enn arealandelen, og andelen av slike produkter som omsettes som økologisk er ytterligere mer begrenset. Det første

---

<sup>35</sup> Hva som aksepteres som «vitenskapelig dokumentasjon» er imidlertid også gjenstand for politisk drakamp, bl.a. finnes det eksempler på det fra det viktige organet Codex Alimentarius Commission.

<sup>36</sup> Landbruksdepartementet 2001

<sup>37</sup> Forsell et. al. 2001

unntaket ser ut til å bli omsetning av økologisk melk, der salget har økt betydelig i løpet av 2001.

I seg selv omfatter økologisk jordbruk produksjonsformer (med visse spesifikke krav og uten bruk av plantevernmidler og syntetisk framstilt gjødsel) som normalt gir høyere kostnader (inkl. arbeidskraft) enn konvensjonelt jordbruk. Både i Norge og i andre land er forbrukerne villige til å betale en høyere pris for økologisk framstilte jordbruksvarer, og som – helt eller delvis – kan dekke merkostnadene ved produksjonsformen.

Ut fra generelle økonomiske og markedsmessige sammenhenger kan det være grunn til å tro at forbrukernes vilje til å betale mer for økologiske varer er betinget av to forhold:

- At økologiske varer skiller seg forholdsvis genuint fra konvensjonelt framstilte varer. Et konvensjonelt jordbruk som blir mer «økologisk» kan antas å erodere (noe av) etterspørselen for økologiske varer.
- At tilbudet på økologiske varer til en viss grad er lavere enn etterspørselen. Resultatene av «overproduksjon» av økologiske varer vil være som for andre matvarer, nemlig prisfall – jf. for eksempel produksjon og salg av økologisk melk i Danmark. Videre – dersom man tenkte seg at mer eller mindre hele det nåværende konvensjonelle jordbruket ble omlagt til økologisk produksjon, ville sannsynligvis grunnlaget for høyere prisuttak falle bort (mens de økte kostnadene ved produksjonsformen ville bestå).

### 2.3.6 Søkelys på kvalitet og «mangfold»

Bruken av begrepet «kvalitet» i forbindelse med matvarer kan ha et mangetydig innhold. Ved siden av å omfatte alle de spørsmål som kan relateres til «trygg mat», blir kvalitet også knyttet til et ønske om mer mangfold i det norske matvaremarkedet, mao. spesialiteter og gourmet-opplevelser som skiller seg fra «hverdagsmat».

I takt med at nordmenn har hatt økende reiseaktivitet utenlands, synes det å ha blitt en mer utbredt oppfatning at «mangfoldet» av matvarer i Norge er mindre enn i mange andre land. Så langt vi kjenner til, er det ikke gjort mer vitenskapelige undersøkelser som eventuelt kan bekrefte oppfatningen. Det kan likevel være grunn til å tro at oppfatningen i noen grad er riktig. Utvikling av spesialiteter og mangfold vil generelt fordre at det bor mange potensielle forbrukere i nærheten av aktuelle produsenter, eller at det er mange som er på ferie eller gjennomreise. Norge er totalt sett et lite marked, og med få større befolkningskonsentrasjoner. I tillegg kan framveksten av lavprisbutikker med et mer begrenset vareutvalg også ha virket negativt for mulighetene til å få markedsført et større mangfold av matvarer.

Satsing på «mangfold» og spesialiteter, eventuelt i et mer samlet opplegg knyttet til opplevelser og reiseliv/overnatting, har likevel i beskjeden, men økende grad blitt en strategi som en del norske bønder satser på. Midlene til bygdeutvikling over jordbruksavtalen har det siste 10-året også i betydelig grad tatt sikte på å underbygge og støtte en slik utvikling.

Mer prinsipielt bygger slike strategier på å utvikle og produsere spesialiteter som kan gi høyere pris ved tradisjonelle salgsformer, eller ved å selge direkte til forbru-

ker slik at merverdien som ordinært går til omsetningsledd, tilfaller primærproduzenten.

Det kan være grunn til å tro at vellykkede initiativ av denne typen er mer avhengig av personlige egenskaper hos den enkelte enn av forholdene for å drive jordbruk som sådan, og at nærhet til befolkningskonsentrasjoner i de fleste tilfeller også vil være viktig. Produksjon basert på «mangfold som strategi» vil tilsynelatende også være langt mindre påvirket av de utfordringer som jordbruket for øvrig står overfor. Dermed vil slik produksjon kunne vise seg å bli livskraftig, selv om det er lite tenkelig at den vil kunne utgjøre noen større andel av det totale matvaremarkedet.

### 2.3.7 Jordbruksareal og behov

Som navnet tilsier, handler jordbruk om bruk av arealer. Oppgaver over arealer og utvikling blir hvert år vurdert og fastsatt av Budsjettnemnda for jordbruket med utgangspunkt i tellinger fra Statistisk sentralbyrå og tilskuddsstatistikk. I perioden fra 1989 til 1999 synes de viktigste utviklingstrekkene å kunne oppsummeres på følgende måte:

- Arealet av fulldyrket jord i drift var om lag uendret over perioden sett under ett (vel 8,8 mill. dekar).
- Åkerarealene ble redusert med vel 400 000 dekar.
- Arealene til eng og beite på dyrket jord økte med vel 400 000 dekar.
- Arealet av overflatedyrket jord økte med over 400 000 dekar til vel 1,5 mill. dekar. Dette synes i all hovedsak å ha bakgrunn i en registrert økning i såkalt innmarksbeite. Fra 1995 til 2001 var det en registrert økning i areal definert som innmarksbeite på om lag 300 000 dekar, og innmarksbeite utgjorde i 2001 hele 83 % av hele den aktuelle kategorien. Det er, og på linje med Budsjettnemnda for jordbrukets vurderinger, grunn til å anta at den registrerte økningen av arealer knyttet til innmarksbeite i stor grad har sammenheng med endringer av definisjoner og regelverk for arealtilskuddene, jf. for øvrig kap. 4.
- Samlet registrert jordbruksareal i drift økte etter dette med 440 000 dekar fra 1989 til 1999, til knapt 10,4 mill. dekar.
- Resultatkontrollen for gjennomføringen av landbrukspolitikken fra Budsjettnemnda for jordbruket gir også tall som er splittet opp for Sør- og Nord-Norge. Når en ser bort fra åkerarealene, synes utviklingen ellers å ha vært nokså likeartet mellom de to landsdelene.
- Omdisponering av dyrka jord til andre formål (veier, boliger osv.) antas å ha vært på om lag 13 000 dekar per år i gjennomsnitt for perioden 1989–99.
- I samme periode er det regnet med en nydyrking på om lag 19 000 dekar per år i gjennomsnitt, mot gjennomsnittlig 59 000 dekar per år i perioden 1979–89.

Oppsummert har altså åkerarealene blitt redusert i omfang, mens arealene som anvendes til grovfôr (eng og beiting) har økt forholdsvis mye. Holdt sammen med utviklingstrekk som er beskrevet tidligere, jf. kap. 2.3.4, og særlig den sterke reduksjonen i melkeproduksjonen og antall melkekyr, må arealøkningen ha sin motsats i

at det har skjedd en *vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene*.<sup>38</sup> I sin ytterste form vil ekstensivering innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter. Dette rapporteres også som et problem fra enkelte områder av landet, bl.a. Nord-Norge. Det foreligger likevel lite systematisk kunnskap om graden og hastigheten av en slik utvikling.

Samtidig er noen av de klareste målene for norsk landbrukspolitik i dag knyttet til å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark. Ut fra en samlet vurdering er det NILFs oppfatning at det *å oppfylle målene i landbrukspolitikken på dette området representerer en vesentlig utfordring, og at målene neppe kan nås uten ved en videre ekstensiv bruk av mange jordbruks- og beitearealer*.

### 2.3.8 Oppsummering og konklusjoner

Den norske jordbruks- og matvaresektoren har vært og er i stor grad skjermet mot konkurranse fra utlandet. Det er likevel ikke uten videre slik at sektoren av den grunn bør vurderes og analyseres som en «skjermet næring».

Jordbruket og matvaresektoren har over mange tiår gjennomgått store forandringer. Dersom vi ser på utviklingen i *jordbruket* for eksempel fra 1960 og fram til i dag, kan den i grove trekk oppsummeres ved at næringen har hatt en volumvekst i produksjonen på om lag 70 % og at denne økte produksjonen frambringes ved 23 % av det antall timeverk som ble lagt ned i 1960 (samtidig som antall bruk er redusert til temmelig nøyaktig  $\frac{1}{3}$ ). Med de aller enkleste mål har altså arbeidsproduktiviteten blitt mer enn sjudoblet i denne perioden.<sup>39</sup>

Samtidig var avkastningen til innsatt arbeidskraft i jordbruket på om lag 60 % av timelønna i industrien både ved begynnelsen og slutten av perioden (etter opptrapingsvedtaket i Stortinget i 1975 var avkastningen til arbeidskraft i jordbruket i noen år oppe i 80–85 % av timelønna i industrien).

Generelt sett er dette ikke utviklingstrekk som kan sies å være typiske for en «skjermet næring». Tvert imot er utviklingstrekkene mer typiske for næringer og virksomhet som er råvareorientert og som er konkurranseutsatt, og der graden av tilpasningsproblemer generelt vil være økende med økonomisk vekst og økt velstand. I selve *utviklingstrekkene* har norsk jordbruk også klare likheter med utviklingen i flertallet av andre industriland.

Årsakene til at norsk jordbruk, til tross for skjermingen mot utenlandsk konkurranse, likevel bærer preg av å ha vært konkurranseutsatt, kan i hovedsak forklares med utgangspunkt i følgende forhold:

---

<sup>38</sup> I en mer fullstendig analyse måtte det også tas hensyn til økningen i antall ammekyr, og muligens en økning i sau som på beiter på innmark i enkelte områder. Det kan imidlertid uansett neppe herske tvil om at grasarealene brukes mer ekstensivt enn tidligere.

<sup>39</sup> Denne utviklingen har naturligvis en motpost i bruken av kapital. En enkel analyse, der bokført kapital i jordbruket i 1960 henholdsvis 2001 deflateres med konsumprisindeksen, indikerer at volumet av kapital for jordbruket samlet faktisk gikk ned med 12% i løpet av perioden. Regnet per bruk økte imidlertid bokført kapital i volum med om lag 160% og per innsatt timeverk med i overkant av 280%.

- Særtrekk ved etterspørselen etter matvarer, som generelt er lite elastisk (jf. også Maslows behovshierarki).
- Sterk teknologisk utvikling og, i betydelig grad atomistisk, konkurranse mellom mange små tilbydere<sup>40</sup>.
- Bundet kapital (sunk cost) og sterke kulturelle bånd.

Formålet med framstillingen tidligere i dette kapitlet har vært å vurdere og analysere hvilke utfordringer jordbruket og matvaresektoren nå står overfor. Drøftingen som er gjennomført peker mot at utfordringene er omfattende og i sin karakter til dels er annerledes enn tidligere. Dette har sammenheng med:

- Forholdsvise nye og etter hvert betydelige eksterne utfordringer (WTO, EØS/Protokoll 3 og omfanget av grensehandel). Dette er forhold som nå virker i retning av økende import og/eller redusert eksport. Hvordan dette samlet sett virker sektor for sektor avhenger i tillegg av utviklingen i innenlandsk etterspørsel. Framstilling av meierivarer og melkeproduksjon peker seg her samlet sett ut som det området som står overfor de mest omfattende utfordringer knyttet til omstilling og tilpasning.
- Utviklingen i detaljhandelen der kjedene har styrket sin posisjon gjennom rasjonalisering, samordning av innkjøp og distribusjon, overtakelse av grossistfunksjoner og vertikal integrering *bakover* i verdikjeden. Samtidig er landbrukssamvirkets tradisjonelle vertikale integrering *framover* i verdikjeden generelt sett svekket gjennom endringer i offentlig politikk, som kan sammenfattes under stikkord som liberalisering, større grad av likebehandling av andre private aktører og konkurranseorientering. Ved økende prispress i hele verdikjeden for matvarer, som følge av både eksterne og nasjonale endringer og utfordringer, kan det endelige ansvaret for prisutviklingen gjennom «systemtvang» lett komme til å bli saldert hos råvareprodusentene.
- Vår analyse peker videre i retning av at det økte søkelyset på kvalitet og forbrukertillit til «trygg mat» generelt sett medfører – og til dels betydelige – økte kostnader både for jordbruket og industrien. Dermed framstår også dette som et utviklingstrekk i landbrukspolitikken som øker behovet for omstilling og rasjonalisering. De deler av bransjen som eventuelt ikke evner å møte forbrukerkravene, står i fare for å tape langt mer enn det som tilsvarer kostnadsøkningen ved å møte kravene. Ut fra dette blir produksjon av «trygg mat» rett og slett en grunnleggende forutsetning, før bransjen for øvrig må forholde seg til de utfordringene som er omtalt foran.
- Økologisk produksjon og produksjon basert på «mangfold» som strategi, skiller seg i noen grad fra de generelle utviklingstrekkene som er omtalt. Det er imidlertid lite tenkelig at slike tilpasninger kan komme til å dekke opp noen stor de-

---

<sup>40</sup> Dette gjelder i første rekke for områder uten produksjonsregulering. Formålet med produksjonsregulering (for eksempel melkekvoter) er nettopp å begrense konkurransen mellom uavhengige tilbydere (bønder).

lav det norske matvaremarkedet, eventuelt vil utfordringene i så fall bli mer likeartet med det som for øvrig er omtalt foran.

- jordbruk handler om bruk av arealer. Vår gjennomgang peker mot at det i løpet av det siste drøye 10-året har skjedd en vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene. I sin ytterste form vil ekstensivering innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter. Samtidig er noen av de klareste målene for norsk landbrukspolitikk i dag knyttet til å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark. Å oppfylle målene i landbrukspolitikken på dette området representerer derfor en vesentlig utfordring, og målene kan neppe nås uten ved en videre ekstensiv bruk av mange jordbruks- og beitearealer.

En vellykket utforming av norsk landbrukspolitikk innebærer at målene for politikken blir oppfylt, i en situasjon der utfordringene for sektoren er omfattende og til dels av ny karakter. En vellykket landbrukspolitikk vil også fordre at «noen er villige til å gjøre jobben», dvs. produsere «trygg mat» av nødvendig omfang, ivareta miljøverdier bl.a. knyttet til arealer og kulturlandskap, samtidig som den regionale fordelingen av produksjonen også i grove trekk skal opprettholdes.

Dette vil fordre at inntekter og levekår for øvrig i rimelig grad blir opplevd som tilfredsstillende. De økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken er fortsatt i stor grad knyttet til produsentpriser, støtte over offentlige budsjetter og eventuelt skatte- og avgiftsmessige tiltak. Det siste er ikke konkret vurdert i denne rapporten.

Ut fra gjennomgangen foran virker det ikke sannsynlig at produsentprisene, generelt sett, kan økes i noen særlig grad. Det virker mer sannsynlig at prisene fortsatt kan komme til å gå nedover, slik tilfellet har vært det siste 10-året.

Omfanget av støtte over offentlige budsjetter er i utgangspunktet et nasjonalt spørsmål. Men, hvilke former en slik støtte antar er allerede gjenstand for et omfattende og detaljert regelverk i WTO. I de kommende forhandlinger i WTO kan disse reglene komme til å bli endret. Fram til et mer endelig forhandlingsresultat foreligger, kan det synes som at *det mest sannsynlige scenariet er at det blir stilt krav om «grønnere» former for støtte*. Etter dagens terminologi og regler i WTO innebærer dette bl.a. støtteformer som helt ut, eller i det minste i meget stor grad er *frikoplet fra enhver produksjon og også fra bruken av produksjonsfaktorer* (antall dyr, areal, arbeidskraft). I de videre forslag i denne rapporten, jf. kap. 4, er *det lagt til grunn at det i utformingen av norsk landbrukspolitikk framover vil måtte tas hensyn til at en større andel av tiltakene skal kunne notifiseres som «grønn» støtte*. De ulike støtteformer er for øvrig mer detaljert omtalt i kap. 2.4.

Framstillingen i dette kapitlet peker mot at jordbruks- og matvaresektoren i Norge står overfor omfattende utfordringer, og som innebærer betydelige behov for omstilling og tilpasning. I gjennomgangen er det lagt vekt på å gi en realistisk framstilling av det som nå kan sees på om et mest sannsynlig scenario. Det betyr likevel ikke at dette scenariet er det eneste mulige.

Som omtalt tidligere, er utviklingstrekkene for jordbruks- og matvaresektoren i andre industriland forholdsvis likeartede med de vi kan observere i Norge. Det kan derfor ikke utelukkes at omstillingene generelt sett blir problematiske, og at den internasjonale konkurranseorienteringen av sektoren blir dempet ned – her under at



de internasjonale markedene for matvarer på et tidspunkt blir mer balanserte slik at prisene øker (om enn på ingen måte til nåværende norsk nivå).

Det er naturligvis heller ikke mulig verken å spå om eller forutsi eventuelle økologiske eller menneskeskapt kriser for matforsyningen.

## 2.4 Internasjonale forhold

Dette kapitlet tar for seg internasjonale forhold som vil kunne ha betydning for utformingen av norsk landbrukspolitik. Først gis en kort oversikt over OECDs anbefalinger for utforming av mål og virkemidler. Deretter gjennomgås noen viktige utviklingstrekk i landbrukspolitikken internasjonalt, deriblant vedtatte eller planlagte reformer av landbrukspolitikken i EU og USA. Videre omtales Norges forhold til EU på landbrukssiden.

Den nye forhandlingsrunden i de pågående WTO-forhandlingene om en videre liberalisering av handelen med matvarer WTO er neste tema, der mulige og sannsynlige utfall skisseres, i tillegg til at en gjengir noe av debatten rundt begrepet «multifunksjonalitet».

Avslutningsvis blir det gjort en oppsummering om utfordringer og konsekvenser for utformingen av norsk landbrukspolitik basert på den internasjonale utviklingen.

### 2.4.1 OECDs anbefalinger for utforming av mål og virkemidler: Visjon og virkelighet<sup>41</sup>

I internasjonal sammenheng er OECD kanskje den organisasjonen som retter mest oppmerksomhet mot utformingen av landbrukspolitikken. Et viktig grunnlag for dette engasjementet var utviklingen av den såkalte PSE-metoden<sup>42</sup>, som ble etablert på 1980-tallet (OECD 1987).

På OECDs Ministerrådsmøte i mai 1987 ble det enighet om å starte en prosess der landbrukspolitikken i medlemslandene gradvis skulle reformeres i retning av bl.a. mer markedsorientering og et lavere støttenivå samtidig som såkalte «*social and other concerns*» (som matvaresikkerhet, miljøvern og sysselsetting) skulle ivaretas. Som viktig prinsipp ble det vedtatt at markedsprisstøtte (MPS) og andre produksjonsrelaterte virkemidler skulle erstattes med direkte støtte. PSE-beregningene skulle nyttes som resultatkontroll.

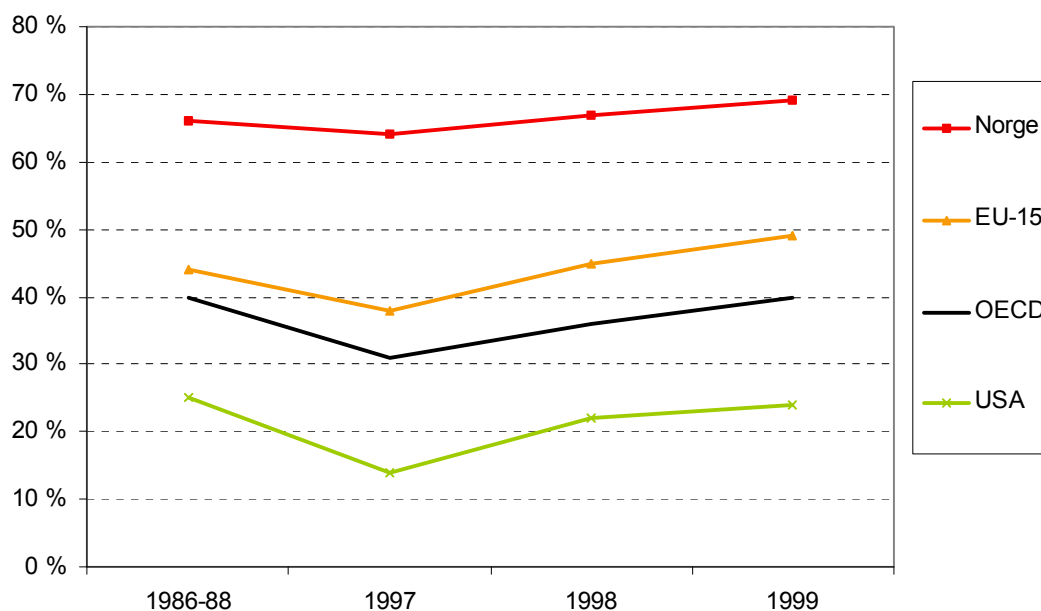
I tråd med anbefalingene har markedsprisstøtten i flere land, helt eller delvis, blitt erstattet med ulike former for direkte støtte. I gjennomsnittet ble MPS redusert med ca. 10 % -poeng fra 1986–88 til 1997–99, til i underkant av 70 % av total PSE. Markedsprisstøtte utgjør dermed fortsatt mesteparten av den totale støtten til jordbruket.

---

<sup>41</sup> Dette kapitlet er i all hovedsak basert på OECD (2000).

<sup>42</sup> PSE – Producer Support Estimate (tidl. Producer Subsidy Equivalent). Måleinstrument utviklet av OECD, som angir verdien av støtte (både skjermings- og budsjettstøtte) til jordbruket. Prosent-PSE angir støttenivået i forhold til landbrukets samlede produksjonsverdi, og nyttes ofte til å sammenligne jordbruksstøtten mellom land.

I Norge har MPS og direkte prisstøtte i nokså stor grad blitt erstattet til fordel for andre type støtteordninger, jf. kap. 2.5. Norge har derfor en betydelig lavere *andel* MPS enn OECD-gjennomsnittet. Dette må imidlertid også ses i sammenheng med at Norge har et, relativt sett, svært høyt støttenivå i jordbruket (se nedenfor). Den totale støtten til jordbruket i OECD-området målt i prosent PSE har ikke endret seg i vesentlig grad mellom 1986–88 og 1997–99. Dette går fram av figur 2.1. Denne situasjonen skyldes først og fremst lave verdensmarkedspriser i begge periodene, mens disse var betydelig høyere på begynnelsen av 1990-tallet. Utviklingen i prisene på verdensmarkedene har ført til at noen land, bl.a. USA, har satt inn ekstra tiltak for å forbedre inntektssituasjonen i sitt jordbruk.



Figur 2.1 Prosent PSE i utvalgte OECD-land i 1986–88 og på slutten av 1990-tallet (OECD, 2000)

Støttenivået i Norge er klart høyere enn OECD-gjennomsnittet. Den høye andelen av direkte støtte gjør at nivået har vært nokså stabilt mellom 1986–88 og 1997–99. Grunnet høy andel markedsprisstøtte har endringer i verdensmarkedsprisene derimot hatt mer å si for endringene i prosent PSE for EU, USA og OECD-gjennomsnittet. Dette indikerer samtidig at det innenlandske prisnivået i bl.a. EU og USA fortsatt ikke følger utviklingen på verdensmarkedet. Støttenivået i EU er noe høyere enn OECD-gjennomsnittet, mens det er klart lavere i USA. Utviklingen i EU, USA og gjennomsnittet i OECD er ganske jevnt stigende for årene 1997 til 1999.<sup>43</sup>

På OECDs Ministermøte i 1998 ble det vedtatt en rekke prinsipper for videre utforming av landbrukspolitikken. Blant disse er større grad av markedsorientering i

<sup>43</sup> Samtidig er det klart at «store» land som EU og USA påvirker gjennomsnittet i OECD mer enn «små» land som Norge.

tråd med tidligere anbefalinger og artikkel 20 i GATT/WTO-avtalen fra 1995, men også nødvendigheten av å vedlikeholde og styrke landbrukets multifunksjonelle rolle. Videre ble det etablert kriterier for utformingen av landbrukspolitiske virkemidler.

Ifølge disse kriteriene skal virkemidler utformes 1) transparente med hensyn på målidentifikasjon, kostnader, nytte og hvem som er begunstiget, 2) målrettet, dvs. produksjonsuavhengig så langt som mulig, 3) fleksible til å reflektere ulike rammevilkår for landbruket og til å kunne endres ved endringer i landbrukspolitiske målsetninger og prioriteringer, og 4) rimelige i forhold til andre næringssektorer, bønder og regioner.

Oppsummeringsvis fremstår politikk anbefalingene fra OECD nokså uendret gjennom hele perioden 1987 til 1999. Det understrekes at det totale støttenivået må reduseres og at virkemidlene må bli mer produksjonsuavhengige. Begrepet «multifunksjonalitet» har fått innpass i anbefalingene, men det argumenteres med at dette kan oppnås gjennom de anbefalingene som allerede er gitt.

Virkeligheten fortøner seg derimot noe annerledes. Selv om mange land (for eksempel Norge, Sveits og EU) har lagt om sin landbrukspolitikk i retning av mer direkte støtte, indikerer utviklingen på slutten av 1990-tallet med all tydelighet at sentrale land som USA har politisk vilje og evne til å støtte sitt jordbruk dersom et fall i verdensmarkedspriser svekker den økonomiske situasjonen i jordbruket.

## 2.4.2 Utviklingstrekk i landbrukspolitikken i EU og USA

Utviklingen i USAs og EUs landbrukspolitikk vil kunne ha betydning for de rammebetingelsene norsk landbruk vil kunne få i framtiden, bl.a. gjennom den nye WTO-runden.

USA har nylig startet en prosess som skal lede til en ny landbrukspolitikk etter 2002. Samtidig har det skjedd en utvikling i landbrukspolitikken i EU gjennom Agenda 2000 som vil kunne få konsekvenser for norsk landbrukspolitikk med hensyn på det innenlandske prisnivå og grensehandelsproblematikken.

### EU: Agenda 2000

Regjeringssjefene i EU vedtok på et toppmøte i Berlin 24. og 25. mars 1999 en reform av landbrukspolitikken som en del av Agenda 2000.<sup>44</sup> Vedtaket er en videreføring og fordypning av reformen fra 1992, med reduksjoner i prisene og kompensasjon med økt direkte støtte. Hovedmålet er å styrke markedsorienteringen og konkurransekraften til landbruket i EU. utfordringene knyttet til den pågående forhandlingsrunden i WTO og utvidelsen av EU østover, er sentrale årsaker til reformprosessen.

---

<sup>44</sup> Beskrivelsen av Agenda 2000 er basert på Mittenzwei, 2001a.

- Reduksjon i kornprisen med 15 % i to trinn (2000–01 og 2001–02) ned mot verdensmarkedets prisnivå, med delvis kompensasjon gjennom økt arealstøtte.
- Reduksjon av prisen for storfekjøtt med 20 % i tre trinn fra 2000 til 2002, med delvis kompensasjon gjennom økte husdyrtilskudd.
- Reduksjon av prisen for smør og skummetmelkpulver med 15 % i tre trinn fra 2005, med delvis kompensasjon gjennom et tilskudd basert på historiske melkekvoter, og 1,5 % kvoteøkning.
- Økt satsing på regional- og miljøpolitikk.
- Mer fleksibilitet for nasjonal utforming av virkemidler og forutsatt nasjonal medfinansiering.

Prisreduksjonene gjelder EUs administrative priser for statlig oppkjøp (såkalt «intervensjon»). Det er derfor noe usikkert hvor stor effekt de vedtatte prisreduksjonene vil ha for markedsprisene i EU. Erfaringene fra CAP-reformen fra 1992 tyder imidlertid på at markedsprisene i stor grad vil følge utviklingen i intervensjonsprisene.

I CAP-reformen fra 1992 ble prinsippet med prisreduksjoner mot kompensasjon gjennom direkte støtte brukt for korn og storfekjøtt. I Agenda 2000 anvendes dette prinsippet nå også for melk, selv om reformen først starter i 2005. Agenda 2000 innebærer også økt satsing på regional- og miljøpolitikk som må sees i sammenheng med mer fleksibilitet når det gjelder utforming av virkemidler.

På sikt er målet at regional utvikling («*regional development*») skal bli CAPs andre søyle ved siden av markeds- og prispolitikken. Medlemslandene gis anledning til å foreta kutt i EU-finansiert støtte (som arealstøtte og dyretilskudd) mot at de innsparte midler brukes til regional- eller miljøpolitiske tiltak og mot at midlene plusses på i forholdet 1:1 med nasjonal medfinansiering.

Agenda 2000 legger sterke føringer for utviklingen for EUs landbrukspolitikk for de nærmeste årene. Dette utelukker imidlertid ikke at endringer kan og vil bli foretatt underveis. Alt i løpet av 2002 og 2003 skal det gjøres en gjennomgang («*mid-term review*») av de mest relevante markedsordninger for å vurdere om prisgrepene i Agenda 2000 er tilstrekkelige.

Nye tilfeller av BSE høsten 2000 og munn- og klovsyke våren 2001 illustrerte at politikkenringer foretas ved behov. Dyresykdommene har skapt en generell diskusjon og usikkerhet rundt spørsmål vedrørende matkvalitet og helse. Opprettelsen av et EU-organ for matvaretrygghet er en viktig politisk respons for å få tilbake forbrukernes tillit til mat. Men det er også verdt å merke seg at den øvre grensen for EUs landbruksbudsjett ikke ble rørt. I tillegg preges den offentlige debatten også av spørsmål rundt genmodifisert mat.

Et annet aspekt som vil berøre utformingen av den framtidige CAP, er den planlagte utvidelsen av EU med opptil 10 sentral- og østeuropeiske land (SØEL). I motsetning til ved den forrige utvidelsen i 1995 er landbruket i kandidatlandene kjenne-tegnet ved et klart lavere støttenivå sammenlignet med EU. Samtidig har landene et betydelig potensial for konkurransedyktig matvareproduksjon, dersom det legges til rette for det gjennom egnede politiske og institusjonelle forhold. Dette er i mange SØEL ikke tilfellet i dag. Eiendomsforholdene (særlig knyttet til jord) er til dels fortsatt uklare, noe som hemmer nødvendige investeringer. Oppdelingen av tidlige-

re statsbruk i mange, små privateide familiebruk i de fleste SØEL, kan også betraktes som en ulempe. I positiv retning trekker, derimot, at kostnadsnivået er gjennomgående lavere enn i EU-15.

Medlemskapsforhandlingene mellom EU og SØEL har startet opp, også for landbrukets del. Tilbudet fra EU-Kommisjonen så langt (januar 2002), innebærer lange overgangsordninger (10 år) og lavere direkte støtte til jordbruket i SØEL de første årene, sammenlignet med EU for øvrig (EU-Kommisjonen 2002).

Det er for tidlig å si i hvilken grad den praktiske utformingen av EUs landbrukspolitikk vil følge den veien Agenda 2000 har trukket opp. Det synes imidlertid rimelig at hovedprinsippet om lavere priser som delvis blir kompensert gjennom direkte støtte ikke vil bli endret. Prisenivået i EU er på vei ned mot nivået på verdensmarkedet for viktige produkter som korn og storfekjøtt. Andre produkter ventes å følge etter, selv om dette kan ta tid.

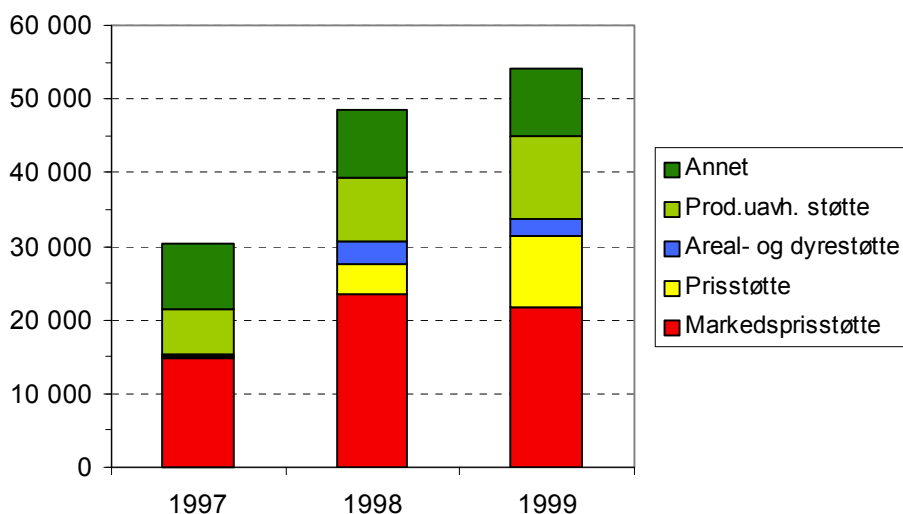
Det mest interessante spørsmålet er hvor høy den direkte støtten blir, hvordan den blir utformet og hvilke muligheter som innrømmes medlemslandene i denne prosessen. Her er det mye som tyder på at denne delen av CAP blir mer fleksibel enn det vi har sett så langt. Samtidig må det understrekes at en «renasjonalisering» av CAP i den betydning at medlemslandene står fritt til å sette administrative priser og gi støtte, er utenkelig i overskuelig framtid.

### **USA: Mot en ny Farm Bill**

Den gjeldende landbrukspolitikk i USA er fastsatt i FAIR Act fra 1996 og har et perspektiv fram til 2002.

Mye av den direkte støtten gis i form av såkalte *PFC (Production Flexibility Contract)*. PFC-støtte er produksjonsuavhengig ved at den gis til en viss mengde areal der det ble dyrket korn, ris og andre viktige plantevekster i en referanseperiode, men bøndene står fritt i valg av vekst. I tråd med FAIR Act blir denne støtten trappet ned fram til 2002. Det bevilges også prisstøtte i form av såkalte *CCC (Commodity Credit Cooperation)*, som er utformet som lån der veksten er sikkerheten. Ved at bøndene gis anledning til å «tilbakebetale» lånet med veksten, fungerer ordningen dermed som en minstepris for produktet (Haglerød og Haarberg 2000).

På grunn av tørke og lave verdensmarkedspriser grunnet den finansielle krisen i Asia og andre deler av verden, har USA bevilget store tilskudd utenom FAIR Act mellom 1998 og 2001. Delvis er støtten knyttet til løpende produksjon (prisstøtte), delvis blir den utbetalt gjennom høyere satser for PFC. Verdien av eksportstøtten har også blitt økt. Omfanget av den totale støtten til jordbruket i USA er vist i figur 2.2.



Figur 2.2. Utvikling i støtte til jordbruket i USA mellom 1997 og 1999 (mill. USD) (OECD, 2000)

Støttenivået til jordbruket i USA økte med 60 % fra 1997 til 1998 og med ytterligere 11 % fra 1998 til 1999. Som nevnt over, er det særlig innføringen av prisstøtten og økningen i den produksjonsuavhengige støtten som forklarer økningen i det totale støttenivået. Markedsprisstøtten (dvs. skjermingsstøtten) økte fra 1997 til 1998, men gikk noe ned i 1999.

USA holder seg fortsatt godt innenfor sine respektive WTO-forpliktelser. Økningen av støttenivået er først og fremst et uttrykk for den politiske viljen i USA til å gå inn med betydelige tiltak dersom dette ansees nødvendig. Som en av pådriverne for en ytterligere liberalisering av verdenshandelen med matvarer i internasjonal sammenheng, synes det derfor å ha oppstått en situasjon der USA ikke lenger kan underbygge sine synspunkter med henvisning til egen politikk. Dette kan føre til et «troverdighetsproblem» for USA i de pågående WTO-forhandlingene.

I januar 2001 la en kommisjon fram sine anbefalinger for en ny landbrukslov til erstatning for FAIR Act.<sup>45</sup> Blant forslagene er et såkalt «*income safety net*» bestående av to tiltak: 1) videreføring av PFC og CCC som før, men på et lavere nivå og 2) en ny ordning, FARRM (Farm and Ranch Risk Management), som skal virke inntektstabiliserende. FARRM går ut på at inntil 20 % av jordbruksinntektene på et bruk kan overføres til en eget rentebærende konto. Beløpet blir ikke skattlagt så lenge det står på kontoen og skal virke som en «støtdemper» i dårlige tider med lave inntekter, eller skal kunne brukes til å opparbeide seg en pensjon.

Delvis basert på denne rapporten la USAs landbruksdepartement (USDA) fram en omfattende rapport i september 2001 der en oppsummerte utviklingen i landbruket så langt (USDA, 2001). Rapporten inneholder også perspektiver for den framtidige landbrukspolitikken og er det første viktige landbrukspolitiske dokument ført i pennen av den nye Bush-administrasjonen.

<sup>45</sup> Rapporten «*Recommendations of the Commission on 21<sup>st</sup> Century Production Agriculture*» kan lastes ned på <http://www.agcommission.org>. En kort oppsummering er å finne i ERS/USDA (2001).

Rapporten er lite konkret når det gjelder den konkrete utformingen av landbrukspolitiske virkemidler. Det slås imidlertid fast at politikken med ekstrastøtte som har vært ført de siste fire årene, ikke skal føres videre. Som eksempel nevnes at USA er i ferd med å nærme seg grensen for «gul» støtte. I rapporten kommer det også til uttrykk en økende bekymring over bruken av *PFC* fordi denne typen støtte har ført til en økning av jordprisene i de senere årene – til tross for lave priser og dårlig inntjening. Dette er fordelingsmessig problematisk fordi de som driver jorden ikke nødvendigvis er de som eier den.

Samtidig slås det fast i rapporten at USA fortsatt er fullt forpliktet til en markedsorientert landbrukspolitikk, der tradisjonell markedsprisstøtte skal være på vei ut. I stedet skal det fokuseres på virkemidler som etablerer et «økonomisk sikkerhetsnett». Som et konkret tiltak i denne forbindelse, nevnes *FARRM*.

Som et første lovgivende skritt i utformingen av den nye jordbruksloven, vedtok Representantenes Hus (ett av de to kamrene i Kongressen) den 5. oktober 2001 «*Farm Security Act of 2001*» (Representantenes Hus, 2001). Denne loven skal ha en varighet fram til 2011 og inneholder både en videreføring av tiltak under *FAIR Act* fra 1996 og nye tiltak. Forslaget innebærer en opptrapping av støtten med 25 mrd. USD i løpet av den neste fire-års perioden, slik at den totale budsjettstøtten kan bli opptil 82 mrd. USD. Forslaget behandles nå i Senatet (Kongressens andre kammer) før det kan vedtas av en samlet Kongress og oversendes til Presidenten til undertegning.

Det er likevel ikke sikkert at den endelige jordbruksloven vil være den samme som det forslaget som Representantenes Hus nå har vedtatt. Lederen av landbrukskomiteen i Senatet, Demokraten Tom Harkin, har allerede kritisert forslaget for å være for nærsynt (Senatet, 2001a). Isteden la Senator Harkin fram en ny jordbrukslov den 2. november 2001 «*Agriculture, Conservation, and Rural Enhancement Act of 2001 (The ACRE Act)*» (Senatet, 2001b). Samtidig la Republikanernes leder i Senatets landbrukskomite, Richard Lugar, fram sin versjon av en ny landbrukslov «*Farm and Ranch Equity Act of 2001*» (Senatet, 2001c). Lugars forslag øker budsjettstøtten med 25 mrd. USD i løpet av de neste fem år. Begge disse lovforslagene er nå under behandling i Senatet.

Kongressen er splittet mellom republikanere og demokrater, noe som gjør lovgivning til en delikat og vanskelig affære. Det er også viktig å nevne at Kongressen står foran nyvalg i 2002. Endelig vil hendelsene den 11. september i New York og Washington prege amerikansk politikk i lang tid framover. USAs landbruksminister Ann Veneman har antydnet at behandlingen av forslagene til ny jordbrukslov ikke har høyeste prioritet akkurat nå. *FAIR Act* går ikke ut før september 2002, og det ser ut som om Veneman synes å kunne tenke seg å bruke tiden fram til da for å utforme den nye jordbruksloven.

Internasjonalt sett er lovforslaget fra Representantenes Hus mottatt ulikt. EU har påpekt at det ikke er i samsvar med den forhandlingsposisjonen USA synes å ha inntatt i WTO-sammenheng (EU-kommisjonen, 2001). *CAIRNS*-gruppen har ikke offisielt kommentert forslaget.

### 2.4.3 RAK, EØS-avtalen og norsk landbruk<sup>46</sup>

Selv om EØS-avtalen ikke innebar en harmonisering av landbrukspolitikken mellom Norge og EU, ble det likevel gjort avtaler om utvidet samhandel og harmonisering av tekniske bestemmelser.

Når det gjelder utvidet samhandel, fikk EU tollfri adgang til Norge for et 60-tall middelhavsprodukter, samt for noen typer avskårne blomster, mot at Norge fikk etablert tollfrie eksportkvoter til EU for en del grønnsaker, frukt og bær. Disse kvotene blir på langt nær utnyttet. Etter EØS-avtalen skal Norge og EU med jevne mellomrom også forhandle om utvidet samhandel med landbruksvarer (Artikkel 19).

Det handelsregimet med EU som har størst betydning på landbrukssektoren, gjelder imidlertid handelen med *bearbeidede landbruksvarer*, eller nærmere bestemt varer som er omfattet av ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK-varer).

#### RAK; landbruksvarer med importkonkurransen

Selv om norsk landbruksproduksjon generelt er sterkt beskyttet mot utenlandsk import gjennom høye tollsats, er bildet mer nyansert for en del bearbeidede landbruksprodukter. Dette gjelder altså de såkalte RÅK-varene som er underlagt et eget handelsregime bl.a. gjennom avtaler med EU.

I forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen ble det utarbeidet en egen protokoll om handelen med bearbeidede landbruksprodukter (Protokoll 3). Protokollen trådte først i kraft 1. januar 2002, etter mange års forhandlinger om detaljene. Handelen med bearbeidede landbruksprodukter ble inntil da regulert iht. Protokoll 2 til Frihandelsavtalen mellom Norge og EU fra 1973. Protokoll 2 ble sist revidert i 1996.

*Tollbeskyttelsen* for RÅK-varer skulle i prinsippet dekke den faktiske prisforskjellen mellom norsk og internasjonalt nivå med hensyn på («norske») jordbruksråvarer. Industrielementet skal således ikke være tollbeskyttet, selv om det her er enkelte unntak. Satsene som nyttes for å beregne denne toll for aktuelle råvarer, ble i utgangspunktet fastsatt av daværende Statens kornforretning. Dette skjedde i forbindelse med implementeringen av WTO-avtalen i tollsystemet fra og med 4.10.95. Råvaresatsene ble da beregnet på grunnlag av prisdifferansene mellom de aktuelle råvarene i Norge og på verdensmarkedet i 1994. Disse satsene ble justert noe ned i 1996, som et resultat av en reforhandling av Protokoll 2 avtalen. Den nye Protokoll 3 avtalen innebar ytterligere tollreduksjoner, og satsene kan nå endres kun gjennom nye forhandlinger med EU.

Dette betyr at tollbeskyttelsen er mye svakere for landbruks(rå)varen når denne inngår i et bearbeidet landbruksprodukt, enn når den importeres som råvare direkte.

Ordningen med *prisnedskrivning* innebærer at bedrifter som selger enkelte typer norskproduserte ferdigvarer, kan få tilskudd for bruk av enkelte typer norskproduserte råvarer. Ferdigvarer som kan få tilskudd er bl.a. sjokolade og sukkervarer (for råvarene melk og glykose), iskrem (for råvarene melk og glykose) og pizza (for råvarene ost og kjøtt). Prisnedskrivningssatsene blir revidert med jevne mellomrom, og har økt en del de senere årene.

---

<sup>46</sup> Beskrivelsen er i all hovedsak basert på Nersten, 2001



Den norske RÅK-vareindustrien har i den senere tid vist økende bekymring for konkurransesituasjonen. I EU har prisene sunket på 90-tallet, og er planlagt å bli redusert ytterligere, samtidig som tollsatsene er blitt redusert. I Norge har prisutviklingen vært mer variabel, og det har også vært økning i prisene for noen råvarer de siste årene – jf. også kap. 2.5.

#### 2.4.4 Den nye WTO-runden

Blant de klart viktigste utviklingstrekkene i internasjonal landbrukspolitikk i de senere år hører ikrafttredelsen av landbruksavtalen i Uruguay-runden (UR), eller GATT/WTO-avtalen fra 1995.

Denne avtalen følges nå opp gjennom nye forhandlinger, slik dette i utgangspunktet er nedfelt i avtalens artikkel 20. I forkant av de nye WTO-forhandlingene som (formelt) startet i 1999, har særlig Norge vært pådriver for å få aksept for begrepet «multifunksjonalitet». Dette er et uttrykk som er ment å dekke de av landbrukets funksjoner som ikke direkte kan godtgjøres i markedene for matvarer (som f.eks. matvaretrygghet, kulturlandskap, levende bygder).

#### Uruguay-rundens landbruksavtale fra 1995

Avtalen fra 1995 legger direkte føringer for utformingen av landbrukspolitiske virkemidler. Blant annet måtte det kvantitative importvernet i Norge erstattes med et tollbasert importvern. Selv om tollvernet synes å gi tilfredsstillende grensevern for de aller fleste norske jordbruksvarer, kan det imidlertid ikke sees bort fra at det kan være store variasjoner og at tollsatsen for enkelte produkter ikke dekker vesentlig mer enn den (nåværende) reelle differansen mellom norsk pris og verdensmarkedets prisnivå.

URs landbruksavtale innebar videre at det enkelte land forpliktet seg til å sørge for at eksisterende importmuligheter ble opprettholdt. Der en hadde liten eller ingen import måtte det i tillegg opprettes minimums importkvoter med lav tollsats på minst 5 % ved slutten av avtaleperioden (2000), målt i forhold til konsumet i basisperioden («*minimum access*»-kvoter med 1/3 av ordinær tollsats). Norge har bl.a. minsteimportkvoter for smør, storfekjøtt, svinekjøtt, sauekjøtt, fjørfekjøtt og egg. Stort sett har de utauksjonerte kvotene til nå ikke blitt fullt utnyttet, men interessen for kvotene har økt.

Når det gjelder avtalens forpliktelser for subsidiert eksport, har dette for Norges del ført til reelle begrensninger i forbindelse med eksport av ost, samt for storfe- og svinekjøtt.

Uruguay-runden forpliktet også medlemslandene til å redusere den nasjonale, eller interne, støtten til landbruket. I forbindelse med denne forpliktelsen er skjermings- og budsjettstøtte delt opp i ulike bokser: «gul» boks, «blå» boks og «grønn» boks. Støtte i den gule og den blå boksen inngikk i beregningen av «basis AMS», dvs. det som skulle være utgangspunktet for reduksjonsforpliktelsene. «Basis AMS» kunne imidlertid i gjennomføringsperioden reduseres ved å trekke ut «blå» støtte. «Grønn» støtte er ikke underlagt reduksjonsforpliktelser. Se for øvrig egen boks der «gul», «blå» og «grønn» støtte er nærmere forklart<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> For komplett beskrivelse, se St.prp. nr. 65 (1993-94) (Utenriksdepartementet, 1994)

## Boks 2.2 De ulike støtteformene iht URs landbruksavtale

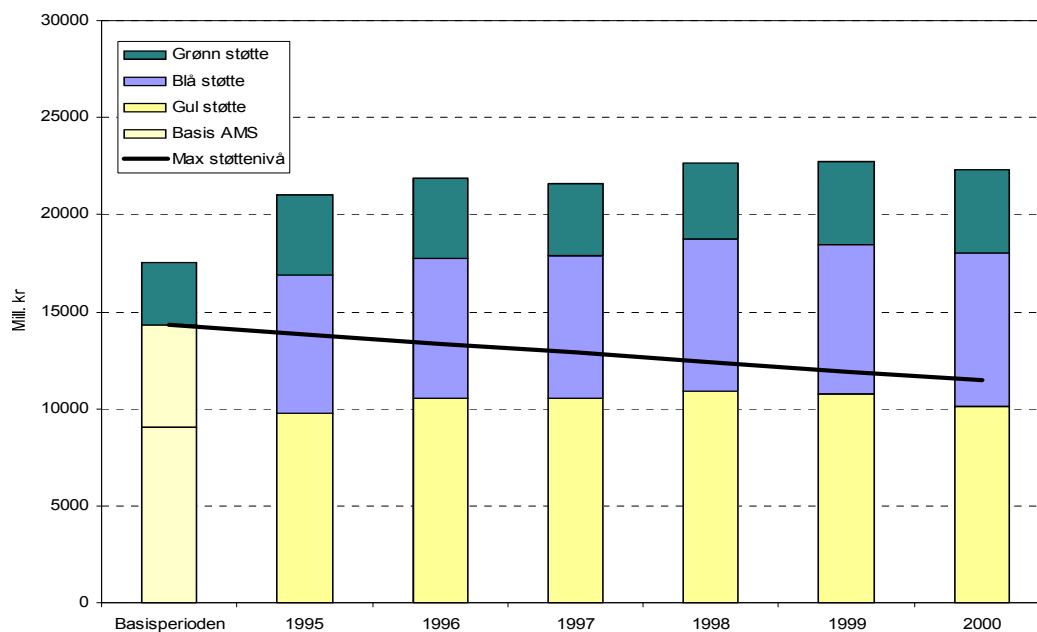
*Gul boks (AMS):* Reduksjonspliktig støtte. Produksjonsavhengig og handelsvridende. Består i hovedsak av markedsprisstøtte (skjermingsstøtte), beregnet ut fra differansen av administrerte priser (målpriser) og et fast sett av verdensmarkedspriser, (budsjett-)prisstøtte (grunntilskudd), transportstøtte, støtte til fruktlager m.v.

*De minimis-støtte:* Produksjonsspesifikk støtte som normalt skulle vært med i AMS, men som ikke overstiger 5 % av total produksjonsverdi av et basis jordbruksprodukt, eller ikke-produksjonsspesifikk støtte som ikke overstiger 5 % av total landbruksproduksjon, er unntatt å bli inkludert i AMS-beregningen.

*Blå boks:* Del av opprinnelig (basis) AMS, men unntatt reduksjonforpliktelser. Direkte utbetalinger som det er knyttet produksjonsbegrensninger til; basert på et fast areal eller faste avlinger, eller foretas for inntil 85 % av basisnivået for produksjonen, eller utbetales for et fast antall dyr.

*Grønn boks:* Ikke reduksjonspliktig. Offentlig støtte som ikke har noen, eller bare minimale, handelsvridende virkninger eller virkninger på produksjonen. Produksjonsuavhengig inntektsstøtte skal ikke være basert på type produksjon, produsert mengde, krav om produksjon eller de produksjonsfaktorer som benyttes i løpet av et gitt år etter basisperioden. Det er for øvrig i avtalen spesifisert en rekke retningslinjer for utforming av ulike «grønne» støtteordninger, som katastrofeordninger, førtidspensjonering, investeringsstøtte, miljøstøtte og regionale støtteordninger.

Figur 2.3 viser Norges oppfølging av reduksjonsforpliktelsene mhp nasjonal støtte.



Figur 2.3 Utvikling i nasjonal støtte til norsk jordbruk, sammenholdt med reduksjonsforpliktelsene iht. Uruguayrundens landbruksavtale (2000: Anslag) (Kilde: Nersten, 2001)

«Basis AMS» ble beregnet på grunnlag av gjennomsnittet av årene 1986–1988. Anslagene for «gul» og «blå» støtte for år 2000 er basert på egne beregninger. «Grønn» støtte for 2000 er ikke oppdatert. Her er 1999-nivået nyttet.

Norge har så langt oppfylt kravet til reduksjonsforpliktelser. «Gul» støtte er lavere enn maksimalt tillatt støttenivå. Samtidig har AMS økt noe fram til 1999, men ble redusert en del i 2000. Årsaken til denne reduksjonen kan tilskrives målprisreduksjonen som ble gjennomført ved jordbruksoppgjøret i 2000.

For 2000 er det beregnet, om enn noe usikkert, at norsk AMS vil være på om lag 10,1 mrd. kr, samtidig som tillatt maksimumsnivå er 11,4 mrd. kr. Samtidig har den blå støtten økt i hele perioden, mens den grønne støtten står mer stille. Mens det ikke er en øvre grense på «grønn» støtte, er det noe usikkert hvorvidt «blå» støtte kan økes uten at andre land kan hevde rett til mottiltak (f.eks. straffetoll).

Uansett legger disse forpliktelsene begrensninger på hva man kan gjøre i jordbruksforhandlingene i årene framover. Spesielt gjelder dette mulighetene for å øke jordbruksavtaleprisene.

## The Doha Development Agenda

De nye forhandlingene i WTO om videre liberalisering av verdenshandelen med landbruksvarer, er basert på artikkel 20 i landbruksavtalen fra Uruguay-runden.

### *Boks 2.3 Artikkel 20 i landbruksavtalen fra Uruguay-runden*

Medlemmene erkjenner at den langsiktige målsettingen om å foreta betydelig gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltakene, som vil føre til en grunnleggende reform, er en kontinuerlig prosess, og er enige om å innlede forhandlinger for å videreføre prosessen ett år for gjennomføringsperioden utløper, idet det tas hensyn til:

- a) erfaringene som så langt er høstet i forbindelse med gjennomføringen av reduksjonsforpliktelsene,
- b) reduksjonsforpliktelsenes innvirkning på verdenshandelen for jordbruksprodukter,
- c) spørsmål som ikke er forbundet med handel, spesiell og differensiert behandling av utviklingsmedlemsland samt målsetningen om å opprette en rettferdig og markedsorientert handelsordning for jordbruksprodukter og de øvrige målsetninger og spørsmål som er nevnt i innledningen til denne avtale, og
- d) hvilke andre forpliktelser som er nødvendige for å nå ovennevnte langsiktige målsettinger.

Artikkel 20 forplikter medlemslandene til forhandlingsbordet. Medlemmene forplikter seg videre til å fortsette reformprosessen ved reduksjoner i støtte- og vernetiltak. Det er imidlertid svært forskjellige synspunkter mellom landene på hvor mye disse tiltakene skal reduseres i de nå pågående forhandlingene.

Den nye WTO-runden skulle startes opp i forbindelse med en Ministerkonferanse i Seattle, USA, i november/desember 1999. Dette møtet brøt imidlertid sammen og man ble ikke enige om et mandat for den nye forhandlingsrunden. Uenighet på landbruksområdet ble imidlertid ikke vurdert å være hovedårsaken til sammenbruddet. Man hadde faktisk kommet relativt langt på utformingen av mandattekstene på landbruk.

Landbruksforhandlingene var imidlertid (formelt) i gang, i henhold til den såkalte innebygde agenda, jf. Art 20 beskrevet ovenfor. I perioden etter Seattle var det en

prosess der posisjonspapirer ble utvekslet, samtidig som en la mye arbeid i å forbedre den neste Ministerkonferansen, som skulle holdes i Doha, Qatar, november 2001. De ulike landene har således kommet med forslag til hvilke prioriteringer som er viktige for sitt vedkommende og hvilke momenter en må ta hensyn til. Disse forslagene er til dels omfattende, men ikke alltid konkrete.

På Ministerkonferansen i Doha ble man enige om en mandattekst. Av overordnet betydning er at en tar sikte på å gjennomføre en relativt bred forhandlingsrunde, der runden først avsluttes når alle områder er ferdigforhandlet.

*Boks 2.4 Mandattekst (landbruksdelen) vedtatt på Ministerkonferansen i Doha, Qatar, 9.–14. november 2001. UDs uoffisielle oversettelse*

### **Landbruk**

13. Vi erkjenner arbeidet som allerede ble påbegynt under forhandlingene som ble innledet tidlig i 2000 etter artikkel 20 i Avtale om landbruk, herunder det store antallet forhandlingsforslag framlagt på vegne av til sammen 121 medlemmer. Vi minner om den langsiktige målsetting omhandlet i avtalen om å opprette en rettferdig og markedsorientert handelsordning for landbruket gjennom en grunnleggende reformprosess som omfatter styrkede regler og spesifikke forpliktelser vedrørende støtte og vern for å korrigere og forebygge restriksjoner og skjevheter på verdens landbruksmarkeder. Vi bekrefter på ny vår oppslutning om denne prosessen. I det vi bygger på det arbeid som hittil er utført, og uten å foregripe forhandlingsresultatet, forplikter vi oss til omfattende forhandlinger som tar sikte på : vesentlig forbedring av markedsadgangen, reduksjoner av alle former for eksportsubsidier med sikte på gradvis å avskaffe dem, samt vesentlig reduksjon av handelsvridende intern støtte. Vi er enige om at spesiell og differensiert behandling for utviklingsland skal være integrert i alle deler av forhandlingene, og skal medtas i bindingslistene over konsesjoner og forpliktelser og, dersom det er hensiktsmessig, i reglene og ordningene det skal forhandles om, slik at de blir effektive i praksis og gjør utviklingslandene i stand til effektivt å ta hensyn til sine utviklingsbehov, herunder matvaresikkerhet og utvikling av landdistriktene. Vi tar til etterretning de andre interesser enn handel som er reflektert i forhandlingsforslagene framlagt av medlemmene, og bekrefter at andre interesser enn handel vil bli tatt hensyn til i forhandlingene, som fastsatt i Avtale om landbruk.

14. Retningslinjer for ytterligere forpliktelser, herunder bestemmelser for spesiell og differensiert behandling, skal fastsettes senest innen 31. mars 2003. Deltakerne skal framlegge sine utkast til fullstendige bindingslister basert på disse retningslinjene senest innen datoen for Ministerkonferansens femte sesjon. Forhandlingene, herunder regler og ordninger og tilsvarende juridisk bindende tekster, skal slutføres som en del av og på samme dag som den samlede forhandlingsdagsorden.

Kilde: Utenriksdepartementet 2001, basert på WTO, 2001c

Mandatteksten gjør det klart at temaene fra Uruguay-runden kommer igjen på landbruksområdet. Dette gjelder substansielle innrømmelser med hensyn på markedsadgang, reduksjoner i alle former for eksportstøtte med et utfasingsperspektiv og substansielle reduksjoner i handelsforstyrrende internstøtte. Denne formuleringen er såpass generell at den passer til de fleste forslag som er beskrevet for de enkelte aspektene.

Setningen om at ikke-handelsmessige forhold skal behandles, er relativt åpen (eksempelvis var tekstforslaget i Seattle noe mer spesifikt på dette punktet). Det er også verdt å merke seg at begrepet «multifunksjonalitet» ikke er nevnt i mandatteksten, men at en derimot bruker begrepet «*non-trade concerns*», som tidligere.

Når det gjelder spesialbetingelser for utviklingslandene, er dette noe alle land nevner i sine forslag til forhandlingsløsninger. Imidlertid er forslagene fra industri-landene lite konkrete, og de går i liten grad ut over det man kom til enighet om un-

der Uruguay-runden. Fra utviklingslandene<sup>48</sup> selv har man derimot kommet med mer konkrete og mer omfattende forslag, som går betydelig lenger i spesialbetingelser for utviklingslandene enn det man finner i dagens GATT/WTO-avtale.

Timeplanen som Doha legger opp til, er at en innen 31. mars 2003 skal ha blitt enige om rammene for videre forpliktelser, og at de enkelte land innen neste Ministerkonferanse som skal finne sted i november 2003, skal ha levert tilbudslister mht hvordan en konkret skal følge opp dette. Hvorvidt denne timeplanen vil vise seg å holde, er imidlertid et annet spørsmål.

Det er selvsagt for tidlig å si noe om hva utfallet av de nye forhandlingene vil bli. Dermed er det vanskelig å si hvilke konkrete føringer et nytt forhandlingsresultat kan gi for norsk landbruk og utviklingen av landbrukspolitikken. Det som vil kunne få størst betydning for landbruksproduksjonen i Norge, er omfanget av tollreduksjoner, hvor store reduksjonsforpliktelser som blir knyttet til internstøtte og hva slags former for internstøtte som ikke blir gjenstand for reduksjonsforpliktelser.

Et forhandlingsresultat som ikke er utenkelig, er en «gjentakelse» av GATT/WTO-avtalen fra 1995 med de samme prosentvise reduksjonsforpliktelsene. Et slik utfall vil få vesentlig større betydning med hensyn på internstøtte enn i 1995, først og fremst fordi grepet med blå boks ikke vil kunne gjentas. Muligheten til å redusere gul støtte ved å flytte den over i blå boks er ikke lenger til stede.

EU er blant de hovedaktørene i WTO som Norge har mest sammenfallende interesser med. I dette perspektivet kan det være nyttig å vurdere hvor langt EU kan være villig til å strekke seg for å få en forhandlingsløsning som innebærer at EU ikke trenger å gjøre store endringer i Agenda 2000. Et slikt scenario kan gi tollreduksjoner som vil føre til et betydelig press for noen produkter. For korn er EU i ferd med å tilpasse sitt innenlandske prisnivå til nivået på verdensmarkedet, slik at EU ikke lenger vil være avhengig av (høye) tollsatser. For andre produkter vil det fortsatt kunne være behov for en viss importbeskyttelse. Agenda 2000 vil også redusere gul støtte grunnet reduksjonen av de administrative prisene. Dermed vil EU lettere kunne godta reduksjonsforpliktelser.

Uansett er det et faktum at WTO-forhandlingene dreier seg om handelsliberalisering, der målet er å øke markedsadgangen og redusere støttenivået. Norge har stilt seg bak denne målsettingen. Retningen er således klar, spørsmålet er hvor mye og hvor raskt.

## Markedsadgang

Markedsadgang omfatter både toll og tollkvoter. Med en ny avtale om landbruk vil man med stor sikkerhet stå overfor forpliktelser om tollreduksjoner. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til hvordan disse reduksjonsforpliktelsene vil bli utformet.

En kan skissere to aktuelle alternativer (selv om en rekke andre alternativer også vil være aktuelle): Videreføring av Uruguay-runden, der man har gjennomsnittlige aritmetiske kutt i tollsatsene på en viss prosent (i UR 36 %) - eller det såkalte «*cocktail approach*». I den siste modellen kuttes tollsatsene for alle produkter med en flat

---

<sup>48</sup> Dvs. en gruppe u-land som har slått seg sammen og kommet med forslag til møtet i landbrukskomiteen i WTO i juni 2000. Disse landene er: Cuba, Den Dominikanske Republik, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka og El Salvador.

sats. I tillegg reduseres høye tollsatser og det gis innrømmelser for utviklingsland. Mens den førstnevnte modellen trolig er lettere å enes om (siden den har blitt brukt før), argumenteres det av noen med at den andre modellen vil gi et mer «rettferdig» resultat. Et krav om store kutt i høye tollsatser vil kunne påvirke de store produksjonene (som melk og kjøtt) i Norge, da tollsatsene her er de som per i dag er høyest.

I det norske posisjonspapiret av 16. januar 2001 (WTO, 2001a), foreslår Norge at medlemslandene må gis anledning til å gjennomføre kun begrensede tollreduksjoner for deres viktigste landbruksprodukter.

Når det gjelder tollkvoter (TRQ), vil det med stor sannsynlighet bli en økning i kvotene. I tillegg vil man få en diskusjon rundt størrelsen på kvotetollen og hvordan denne skal settes. Skal den forhandles fram i WTO eller skal den settes individuelt av partene? Toll og tollkvoter vil med stor sannsynlighet bli satt opp mot hverandre av partene som ønsker en rask liberalisering, ved at det kreves høyere tollkvoter (og eventuelt lavere kvotetoll) dersom de ordinære tollreduksjonene blir vurdert som mer moderate.

## **Eksportstøtte**

Eksportstøtte er der en sannsynligvis vil få de største kravene til reduksjoner, jf. formuleringene i mandatteksten «...with a view to phasing out, ...» Det store spørsmål i denne sammenheng er hvordan USAs bruk av eksportkreditter blir behandlet. EU ønsker å sidestille eksportkreditter med vanlig eksportstøtte, og har i denne forbindelse fått inn i mandatteksten at *alle* former for eksportstøtte skal tas med.

Norge har i denne forbindelse sagt at en ser behovet for større disiplin på området, som en del av en samlet løsning, og som inkluderer alle former for eksportstøtte (WTO, 2001a). Med andre ord, eksportstøtte er et område der Norge muligens «har mest å gi».

## **Internstøtte**

Internstøtten, som består av gul, blå og grønn boks, vil også bli gjenstand for diskusjoner og tautrekking.

I mandatteksten fra Doha er det angitt at en skal gjennomføre «vesentlige reduksjoner i handelsforstyrrende nasjonal støtte», noe som kan tolkes som at det er den *gule støtten* man først og fremst vil ha fokus på. For Norges del består denne støtten hovedsakelig av skjermingsstøtte (på de produkter der man har et målprissystem og som ikke blir unntatt pga «de-minimis reglene»), samt noe budsjettstøtte, som grunntilskudd, distriktstilskudd frukt og transportstøtte. Det er således overveiende sannsynlig at gul boks som den er i dag (målt i AMS), vil bestå som parameter, men at den kan bli gjenstand for større og strengere reduksjonsforpliktelser enn etter GATT/WTO-avtalen fra 1995, der reduksjonsforpliktelsen var 20 %. En mulighet er også at AMS beregnes for hver enkelt produktgruppe, og at reduksjonen knyttes opp mot hver av disse.

Norge har i sitt posisjonspapir (WTO, 2001a) foreslått at AMS skal deles opp i to kategorier, der den første skal bestå av nasjonal støtte til produksjon for hjemmemarkedet, mens den andre støttekategorien består av støtte til eksportproduksjon. Førstnevnte skal ikke ha spesielt strenge reduksjonsforpliktelser, mens sist-

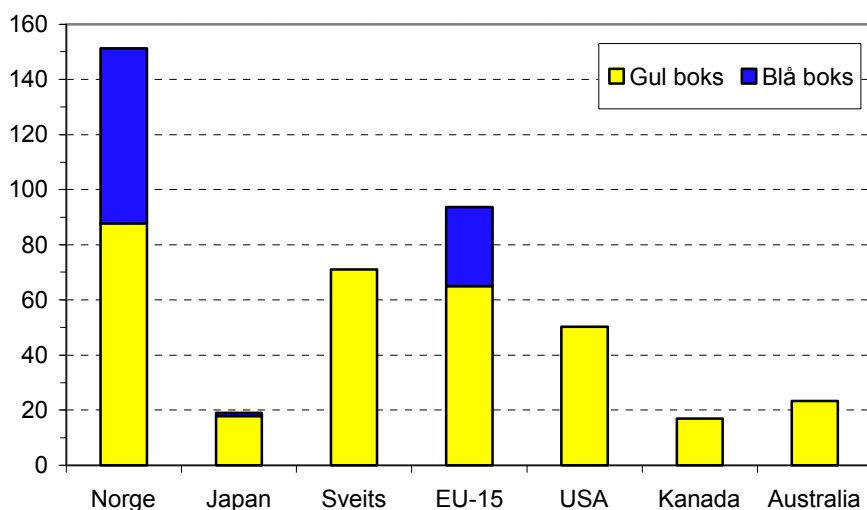
nevnte skal reduseres videre. Ingen andre land har så langt foreslått noe tilsvarende. Norge foreslår videre at en ikke skal spesifisere AMS på produktgrupper utover denne todelingen.

*Grønn boks* vil med stor sannsynlighet videreføres i en eller annen form. Det vil si at man beholder en kategori støtte som ikke vil være gjenstand for reduksjonsforpliktelser. Dette har i stor grad sammenheng med at flere parter vil beholde muligheten til å ta hensyn til ikke-handelsmessige hensyn (*non-trade concerns*), eller det multifunksjonelle landbruket, slik det blir omtalt av bl.a. Norge og EU. Denne antagelsen styrkes av at USA har blitt mer åpen for å diskutere ikke-handelsmessige hensyn enn de har vært tidligere. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om kriteriene for grønn støtte vil kunne bli endret. Dette kan imidlertid slå begge veier.

En viktig diskusjon i de nye forhandlingene knytter seg mot *blå boks*. Denne var et kompromissresultat under UR, og har hatt stor betydning for enkelte parter som EU og Norge. De fleste land anvender derimot ikke (lenger) denne støtteformen.

Som det går fram av figur 2.4, er Norge det land som notifiserer den største andelen av jordbruksstøtten under blå boks.

Den samlede verdien av gul og blå boks er for Norges del, ca. 150 % av forpliktelsesnivået i 1998. For EUs vedkommende er denne verdien oppimot 100 % av forpliktelsesnivået. Gul støtte beregnes med basis i differansen mellom aktuelle administrative priser og verdensmarkedspriser i en referanseperiode (1986-88). For produkter der det ikke finnes administrative priser, beregnes følgelig ikke gul støtte. Japan har fjernet administrative priser på ris i et forsøk på å redusere sin løpende AMS, noe som forklarer det relativt lave nivået for Japan i figur 2.4. Det gjenstår imidlertid å se hvorvidt dette «grepet» aksepteres av andre medlemsland.



Figur 2.4 Nivået av gul og blå boks i prosent av forpliktelsesnivået for total AMS for utvalgte land i 1998

Hva som vil skje med blå boks er forholdsvis åpent. En løsning kan være at blå boks føres tilbake til gul boks og inngår i de reduksjonsforpliktelsen man får der. Andre løsninger kan være at blå boks består som den er i dag (eller modifiseres

noe), eller at blå boks (eventuelt en moderert versjon) innlemmes i grønn boks og fritas fra reduksjonsforpliktelser.

Dersom det første alternativet velges, vil dette ha betydelige konsekvenser for Norge, men de fleste andre land, bortsett fra EU, vil ha mindre problemer med dette alternativet enn Norge. Dersom blå støtte gjøres om til gul støtte, vil EU likevel holde seg innenfor dagens reduksjonsforpliktelser. Men EU vil da sannsynligvis gå inn for svært beskjedne framtidige reduksjonsforpliktelser.

Dersom blå boks videreføres som i dag, vil Norge beholde mer av sin politiske handlefrihet, men et slikt scenario vil også kunne innebære strenge reduksjonsforpliktelser på andre områder (for eksempel gul boks) eller på markedsadgang.

En innlemmelse av blå boks i grønn boks vil sannsynligvis kreve endringer i de nåværende støtteordningene som er notifisert som blå støtte. Dette omfatter for Norges del areal- og kulturlandskapsstøtte og husdyrstøtte. Disse tilskuddene er viktige i Norge, ikke minst fordi støtten innebærer høyere satser for gårdsbruk i områder med dårlige produksjonsforhold enn for bruk i regioner med mer fordelaktige produksjonsforhold. Hvorvidt det vil være «lett» å notifisere blå støtte som grønn støtte, er uklart på det nåværende tidspunkt.

Nye forpliktelser knyttet til internstøtte kan føre til store utfordringer for utforming av de framtidige landbrukspolitiske virkemidlene i Norge. Utfordringen består i å utforme et system med lavere priser, samtidig som en større andel av budsjettstøtten eventuelt må gjøres mer produksjonsuavhengig og mindre handelsvridende.

Dette skyldes at utgangspunktet for reduksjonen i internstøtte nå kan bli ganske forskjellig fra hva den var etter UR. Da hadde Norge den blå støtten å «tære» på, og forpliktelsene for gul støtte ble lite restriktive i forhold til hva de kunne ha blitt (uten muligheten til å oppfylle forpliktelsen ved notifisering i blå boks). Man har med andre ord hatt et rimelig stort spillerom for å utforme den nasjonale landbrukspolitikken, sett i forhold til de ytre rammene.

De eventuelle kuttene som en nå kan stå ovenfor på gul støtte, må oppfattes som vesentlig mer reelle, og da spesielt dersom en viderefører samme opplegget som i gjennomføringsperioden for UR, der en ikke korrigerer for den generelle pris- og kostnadsveksten.

Et ny og revidert forpliktelse vil således kunne medføre langt større behov for kostnadsreduksjoner og/eller økt grønn (eller blå) støtte. Alternativt kan en også vurdere avvikling av markedsordninger og/eller administrativ prisfastsettelse (jf. Japan og ris, nevnt ovenfor), men det er knyttet en del uavklarte spørsmål til dette.

## **Multifunksjonalitet**

Med «multifunksjonalitet» menes at jordbruket har flere funksjoner enn å levere mat og fiber. Jordbruksaktivitet skaper et kulturlandskap, er til fordel for miljømessige aspekter som f.eks. bevaring av jord, og bidrar til levende bygder. I tillegg er multifunksjonalitet også knyttet til hensynet til matvaresikkerhet. Dette har bidratt til at multifunksjonalitet ofte sidestilles med begrepet «ikke-handelsmessige forhold» (*non-trade concerns*), som er et omforent begrep i WTO-sammenheng.

OECD har laget en omfattende rapport om multifunksjonalitet der en prøver å beskrive fenomenet ved hjelp av en analytisk ramme som skal gjøre det mulig å trekke konklusjoner for politikktutforming (OECD, 2001b). Ifølge OECD er de sentrale ele-



mentene ved multifunksjonalitet: 1) sameksistensen av flere salgbare varer og ikke-salgbare goder som produseres felles i jordbruket, og 2) det faktum at flere av de ikke-salgbare godene ligner eksterne effekter og/eller kollektive goder, noe som medfører at private markeder for disse goder ikke eksisterer eller kun er svakt utviklet.

Rapporten slår fast at multifunksjonalitet ikke er begrenset til jordbruksaktivitet, men at det også finnes f.eks. i skogbruket. Dermed kan det ifølge OECD ikke avledes en særstilling for jordbruket med hensyn på multifunksjonalitet. Rapporten er imidlertid ikke særlig konkret når det gjelder å anbefale virkemidler for de tilfeller der multifunksjonalitet har blitt påvist. Dette reflekterer det faktum at multifunksjonalitet kan ta ulike former, slik at ulike typer tiltak vil være å foretrekke i ulike situasjoner.

I mandatteksten fra Doha er det angitt at «en har merket seg de ikke-handelsmessige hensynene (*non-trade concerns* – NTC) som er reflektert i de ulike medlemslands forslag, og at ikke-handelsmessige hensyn skal tas hensyn til i forhandlingene». Dette er en relativt åpen formulering, som bygger på Artikkel 20 fra URs landbruksavtale. Det er ikke sagt noe om *hvordan* disse ikke-handelsmessige forholdene skal tas hensyn til, og det er således i utgangspunktet ikke lagt begrensninger på hvordan en skal ta hensyn til NTC. I prinsippet kan en tenke seg å begrunne beskyttelse av nasjonal produksjon gjennom tollvernet, evt. gul støtte, med NTC.

På den annen side er det forhold som taler for at en ikke bør regne med å få gjennomslag for at NTC kan forsvare bruk av høye tollsatser/gul støtte., jf. resten av mandatteksten om at en skal ha *vesentlig forbedring av markedsadgang* og *vesentlige reduksjoner i handelsvridene nasjonal støtte*. Det kan i denne sammenheng også være grunn til å påpeke at (det ufullstendige) mandatforslaget fra Seattle gikk lenger enn Doha-teksten på dette området, der en presiserte at virkemidlene som skulle nyttes i forbindelse med NTC skulle være synlige, målrettede og ikke-handelsforstyrrende<sup>49</sup>. Selv om Seattle-teksten i utgangspunktet er å anse som død og maktesløs, sier den likevel noe om i hvilken retning man vil kunne gå i forhandlingene.

EU er å regne som Norges «allierte» i WTO-forhandlingene og legger vekt på å ta hensyn til NTC, men har samtidig sagt at dette må gjøres gjennom virkemidler som er «*well targeted, transparent, and implemented in no more than minimally trade-distorting ways*» (EU-kommisjonen, 2000). Hvorvidt dette er alvorlig ment, eller er en del av «spillet», er noe uklart. Det er imidlertid et faktum at EUs landbruk etter hvert har blitt mer eksportorientert, slik at behovet for å være mer konkurransedyktig på eksportmarkedene har økt.

## 2.4.5 Internasjonale utfordringer - oppsummering

Drøftingen av utviklingen i den internasjonale landbrukspolitikken gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- Den internasjonale trenden ser ut til å følge OECDs anbefalinger om å erstatte markedsprisstøtte med direkte støtte.
- EUs Agenda 2000 innebærer administrative prisreduksjoner. Samtidig øker presset for nye endringer i CAP, som følge av medlemskapsforhandlingene med de øst-europeiske landene.

---

<sup>49</sup> Høye tollsatser og markedsprisstøtte (gul støtte) kan ikke sies å falle i denne kategorien.

- Lavere priser i EU øker presset for lavere priser i Norge, bl.a. pga konkurransesituasjonen for norsk RÅK-industri.
- USA har gjennom sin FAIR Act fra 1996 gjort landbrukspolitikken «grønnere». Tørke og lave verdensmarkedspriser har imidlertid ført til store ekstrabevilgninger til amerikansk landbruk de seneste årene.
- En ny WTO-runde vil føre til ytterligere liberalisering av handelen med landbruksvarer gjennom forpliktelser til å redusere tollsatser, eksportstøtte og handelsvridende internstøtte. Samtidig skal det kunne tas hensyn til de såkalte «non-trade concerns».
- For Norges del vil utfordringene knyttet til intern støtte være spesielt viktige, bl.a. fordi muligheten til å redusere «gul støtte» ved å flytte den over i «blå boks» ikke lenger vil være til stede. I tillegg er kriteriene for «blå boks» usikre i seg selv.

Punktene over peker alle mot en markedssituasjon med åpnere grenser, lavere priser og økt internasjonal konkurranse for norsk landbruk. Samtidig vil det være et økende press for å gjøre støtten mindre handelsvridende og mer uavhengig av produksjon.

## 2.5 Norsk landbrukspolitik og institusjonelle forhold

### 2.5.1 Innledning

I Norge som i andre land, blir landbrukspolitikken utformet innenfor rammen av eksterne forhold og internasjonale avtaler, beslutninger i parlamentet, oppfølging av regjeringen, påvirkning fra landbruket og landbrukets organisasjoner, og i større og mindre grad også under innflytelse fra representanter for industrien, forbrukere, miljøbevegelse og massemedia. Gjennom forskning er det en vel etablert kjensgjerning at de institusjonelle forhold i og rundt utviklingen av ethvert politikkområde har betydning; institusjonene spiller en viktig rolle for hva som blir resultatene til en hver tid, jf. for eksempel Mittenzwei (2001b).

De institusjonelle forhold rundt utformingen av landbrukspolitikken er derfor generelt sett av interesse, og det gjelder ikke mindre i forhold til at mandatet som danner utgangspunkt for denne rapporten, i første rekke handler om målretting og forenkling av norsk landbrukspolitik.

Formålet med dette kapitlet er derfor:

- å beskrive viktige trekk ved det norske institusjonelle systemet for utforming av landbrukspolitikken.
- i noen grad sammenligne med forholdene i andre land.
- og peke på vesentlige utviklingstrekk i norsk landbrukspolitik og i det institusjonelle systemet.

Ut fra denne gjennomgangen er formålet videre å vurdere om det er grunnlag for å trekke bestemte konklusjoner og eventuelt fremme forslag til endringer som er relevante i forhold til mandatet for oppdraget for øvrig, jf. kap 4.1.

Den videre gjennomgangen er begrenset til å omhandle de institusjonelle forhold som kan antas å ha påvirket utviklingen av landbrukspolitikken i sterkest grad. Slik det er påpekt andre steder i rapporten, har utviklingen både i Norge og andre land gått i retning av at langt *flere* interesser (institusjoner) enn før søker å influere utformingen av landbrukspolitikken.<sup>50</sup> Slike spørsmål blir imidlertid bare i begrenset grad reflektert i dette kapitlet.

## 2.5.2 Institusjonelt system

I meget grove hovedtrekk og som et utgangspunkt, kan det norske institusjonelle systemet for utforming og gjennomføring av landbrukspolitikken oppfattes å ha vært nokså uendret i hele perioden etter 2. verdenskrig.

Stortinget har med mellomrom fastlagt overordnede og mer langsiktige retningslinjer for landbrukspolitikken<sup>51</sup> (i de aller første etterkrigsårene, i 1955, 1964, 1976, 1993 og 2000). Behandlingen i Stortinget har skjedd med bakgrunn i stortingsmeldinger (unntatt *St.prp.* nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling).

Skatte- og avgiftssaker, samt juridiske spørsmål relatert til landbruket, har blitt behandlet av regjering og Stortinget slik det ellers er vanlig i det norske politiske systemet.<sup>52</sup>

Det som imidlertid skiller de institusjonelle forholdene rundt utforming av landbrukspolitikken fra utformingen av de fleste andre politikkområder<sup>53</sup>, er jordbruksavtalesystemet basert i utgangspunktet på Hovedavtalen av 1950<sup>54</sup>, sist revidert i 1992, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1992).

Dette avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov,

---

<sup>50</sup> Relevante eksempler i Norge kan være oppbyggingen av NHO-foreningene Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) og Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF), som begge i løpet av 1990-årene har blitt viktige aktører i forhold til utforming av landbrukspolitikken og relevant næringspolitikk for øvrig. Et annet eksempel kan være Forbrukerrådets økte satsing på det matvarepolitiske området, både når det gjelder priser og prisutvikling, samt «trygg mat».

<sup>51</sup> Det som beskrives her, og i tråd med anvendt terminologi, gjelder jordbruket. For skogbruket, som en annen del av landbruket, har det hele tiden blitt framlagt egne stortingsmeldinger.

<sup>52</sup> Det bør likevel tilføyes at det fra 2000, og i medhold av Stortingets behandling av St. meld. nr. 19 (1999-2000), ble innført et fradrag i (positiv) næringsinntekt i jordbruket på 36.000 kroner, noe som gir en netto skatte-effekt på inntil 10.000 kroner. Dette var et nytt element i norsk landbrukspolitik, selv om lignende tiltak er vel kjent fra andre land og vi i Norge også har en parallell ordning for fiskerinæringen (fradrag på inn til 70.000 kroner i næringsinntekt). I neste omgang vil naturligvis et slikt skattetiltak også danne en del av bakgrunnsteppet ved gjennomføringen av jordbruksforhandlingene.

<sup>53</sup> Likeartede områder er prinsipielt sett forhandlingssystemet for fiskeriene, der imidlertid fiskerivtalen etter hvert har fått et moderat økonomisk omfang, samt reindriftsforhandlingene.

<sup>54</sup> Målsettinger for inntektsutviklingen i jordbruket, samt prosedyrer og grunnlag for prisfastsetting for jordbruksvarer, ble behandlet av flere utvalg og i en rekke politiske dokumenter. Gjennom disse prosessene framsto et behov for å etablere forhandlinger i mer faste og langsiktige former. Ved prisforhandlinger i 1947 ble staten og jordbruket enige om å utrede en langsiktig avtale. Samtidig ble Budsjettnemnda for jordbruket etablert som et partssammensatt (kollegialt) organ som skulle utarbeide et omforent grunnlagsmateriale for forhandlingene. Hovedavtalen for jordbruket ble imidlertid først inngått 1. september 1950, mellom Finansdepartementet (som da ansvarlig departement) og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

stortingsvedtak eller forskrift (§ 1–1 i revidert Hovedavtale av 1992). I praksis betyr dette at jordbruket har hatt og har forhandlingsrett om utformingen av de viktigste økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken, dvs. produktpriser og støtte over offentlige budsjetter.<sup>55</sup>

En inngått jordbruksavtale skal legges fram for Stortinget med forslag om nødvendige bevilgninger, vedtak om priser mv. og er betinget av Stortingets tilslutning (§ 3–1). Jordbruksavtalen står for øvrig tilbake for lover og stortingsvedtak, og kan heller ikke kreves gjennomført i strid med traktater som er bindende for staten (§ 3–2).

Hovedavtalen er inngått mellom staten som en part på den ene siden, og de to faglagene i jordbruket, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, på den andre siden. For at jordbruket skal være forhandlingsdyktig, fordrer Hovedavtalen i utgangspunktet (§ 1–) at de to faglagene skal opptre som en part i forhold til staten. Denne forutsetningen har imidlertid periodevis vanskelig latt seg oppfylle.<sup>56</sup> Hovedavtalen ble derfor justert på dette punktet i 1984. Gjeldende Hovedavtale fra 1992 fastlegger også prosedyrer som skal følges ved uenighet mellom faglagene, og munner ut i at staten under bestemte forutsetninger også kan inngå avtale med en av organisasjonene (§ 1–4).

På vegne av staten føres jordbruksforhandlingene av Statens forhandlingsutvalg, som består av representanter fra de departementer staten selv bestemmer (§ 2–1). Arbeids- og administrasjonsdepartementet er i dag det departement som er formelt ansvarlig for jordbruksoppjøret på statens side. Den statlige forhandlingslederen har imidlertid stort sett kommet fra Landbruksdepartementet. Ved siden av disse to departementene spiller Finansdepartementet en sentral rolle. Andre departementers interesse for jordbruksforhandlingene har også vært økende, bl.a. ble Miljøverndepartementet representert i Statens forhandlingsutvalg fra 1989.<sup>57</sup>

Fra jordbrukets side føres forhandlingene av et utvalg der de to organisasjonene hver oppnevner tre medlemmer.

Statens ansvar i forhold til en inngått avtale, består i å fastsette de bestemmelser og tiltak som følger av avtalen, i tilfelle på grunnlag av Stortingets behandling av saken (§ 4–1). De to organisasjonene er på sin side også ansvarlige for iverksettelse

---

<sup>55</sup> Det kan tilføyes at jordbruksavtalen fra starten av var mer og mindre en ren prisavtale, mens budsjettstøtten etter hvert, og særlig fra slutten av 70-årene, også fikk stor betydning.

<sup>56</sup> Rent faktisk har prosessen mellom de to faglagene for å komme fram til et felles krav ofte hatt karakter av å være en hel «jordbruksforhandling» i seg selv, med mer fullstendige kravdokumenter fra hvert av faglagene, og endelige avklaringer gjennom nattemøter og på «overtid» i forhold til fastsatte frister. I flere tilfeller har disse forhandlingene også endt med «brudd», slik at organisasjonene i utgangspunktet ikke har vært i stand til å møte staten som den part Hovedavtalen foreskriver.

<sup>57</sup> Oppmerksomheten fra andre departementer i tilknytning til jordbruksforhandlingene var tiltakende ut over i 1990-årene. Dette blir godt illustrert ved at situasjonen nå er at, ved siden av de «opprinnelige» departementene, samt Miljøverndepartementet, er også Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Statsministerens kontor (observatør) representert i Statens forhandlingsutvalg for jordbruksoppjøret. Dette gjelder imidlertid bare fram til og med statens tilbud er framlagt. Deretter føres forhandlingene på statens side i dag av et arbeidsutvalg, som består av de «opprinnelige» departementene, dvs. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Landbruksdepartementet og Finansdepartementet.

av tiltak som avtalen foreskriver. I tillegg er de to faglagene ansvarlige for at andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtale (§ 4–2).

Det siste forholdet er vesentlig for så vidt som faglagene selv i liten grad ville være i stand til å iverksette bestemmelsene i en jordbruksavtale, for eksempel endringer av priser. De er derfor i særlig grad avhengige av at de aktuelle samvirkeorganisasjonene gjennomfører tiltak som er fastsatt i jordbruksavtalen. At samvirkeorganisasjonene skal medvirke til gjennomføring av jordbruksavtalen, ble også nedfelt i en samarbeidsavtale mellom faglagene og daværende Landbrukets Sentralforbund.<sup>58</sup> Gjennomføringen av inngåtte jordbruksavtaler skjer i dag imidlertid i like stor grad etter sedvane, og med Jordbrukets pris- og markedsutvalg som en formell arena.

Ved brudd i jordbruksforhandlingene har praksis i lang tid vært at staten legger et forslag (normalt statens siste formelle tilbud) fram for Stortinget til endelig avgjørelse. Det kan nevnes at det siste jordbruksoppgjøret som ble avgjort på annen måte var i 1978 (tvungen voldgift).<sup>59</sup> Når Stortinget har vedtatt et jordbruksoppgjør, har partene hver for seg det samme ansvar for gjennomføringen som beskrevet foran (uansett om forhandlingene endte i brudd eller ikke, eller staten har inngått avtale med en av organisasjonene), jf. §§ 4–1 og 4–2.

Etter Hovedavtalen av 1950 var jordbruksavtalen to-årig og ble inngått for perioden 1. juli–30. juni. Det var likevel forutsetningen at det også skulle føres forhandlinger i «mellomåret». Etter hvert utviklet dette seg slik at jordbruksforhandlingene reelt sett ble ett-årige.

I henhold til Hovedavtalen av 1992 kan jordbruksavtaler «inngås for ett eller flere år om gangen» (§ 1–2).<sup>60</sup>

Ved den mer praktiske gjennomføringen av forhandlingene har det vært lagt til grunn ulike framgangsmåter. I 1980-årene foregikk (de årlige) forhandlingene i to omganger. Først ble det forhandlet om samlet ramme (sum brutto endring av priser og tilskudd), deretter ble det forhandlet om fordeling av rammen. I dag omfatter den såkalte fase 1 både ramme og alle betydelige fordelingsspørsmål. Resultatet av disse forhandlingene, med vurderinger og vedlegg, legges fram for Stortinget i en egen proposisjon.<sup>61</sup> Fase 2 gjennomføres etter Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret og omfatter normalt mindre spørsmål og detaljer.

---

<sup>58</sup> Avtale mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og omsetningsorganisasjonene innen jordbruket ved Landbrukets Sentralforbund om samarbeid mellom organisasjonene (1950).

<sup>59</sup> Det kan tilføyes at det gjaldt ved alle brudd i jordbruksforhandlingene før 1978 (1964 og 1974).

<sup>60</sup> Imidlertid endte jordbruksoppgjørene både i 1992, 1994 og 1996 med brudd, jf. Tabell 2.4. Jordbruksoppgjørene ble følgelig lagt fram for Stortinget, og det ble deretter utformet «tekniske» jordbruksavtaler for ett år om gangen. Først i 1998 endte jordbruksoppgjøret, i henhold til det ordinære toårs-intervallet, med avtale. Da ble imidlertid jordbruksavtalen *inngått formelt for ett år* (for første gang siden instituttet ble innstiftet), og i de etterfølgende jordbruksoppgjør har dette vært praksis. Det kan derfor se ut som om jordbruksavtalen nå også formelt har blitt ett-årig, uten at vi har sett at dette spesielle forholdet har vært reflektert i noen av de aktuelle dokumenter.

<sup>61</sup> Det kan tilføyes at forhandlingene og oppfølgingen av dem, fra starten av på 50- og 60-tallet i stor grad var en sak mellom partene (regjeringen og organisasjonene). De løpende jordbruksavtalene ble ikke behandlet av Stortinget som selvstendige saker. Finansieringen av bevilgninger skjedde den gangen i stor grad gjennom kraftfôrfondet som var bygd opp av importavgifter på korn til kraftfôr, og som hadde et eget styre der jordbruksorganisasjonene hadde flertall.

Viktige arenaer for utforming av landbrukspolitikken har for øvrig også vært (det store antall) arbeidsgrupper og utvalg som har blitt nedsatt i medhold av jordbruksavtalen. Langt på vei har det vært slik, at de fleste større (men, også mange små) saker som har blitt behandlet og avgjort i jordbruksforhandlinger, først har blitt utredet i partssammensatte grupper. Gjennomgang og omlegging av de viktige markedsordningene for henholdsvis melk og korn, kan her tjene som eksempler.<sup>62</sup>

Det er for øvrig generelt en side ved jordbruksavtalen at den, og til dels i betydelig grad, også berører aktører som ikke er part i avtalen og som dermed ikke har formell innflytelse. I dag er aktuelle aktører (og også i et langt større antall enn tidligere) likevel normalt sikret ordinær innflytelse gjennom forvaltningsmessige prosedyrer for høring og uttalelse, for eksempel når det gjelder fastsetting av forskrifter som er relatert til jordbruksavtalen. Dette var imidlertid knapt nok situasjonen fram til mot slutten av 1980-årene, noe som er reflektert hos Sagelvmø (2000):

*« I perioden fra 1976 og fram til litt ut på 80-tallet opplevde jordbruksavtalesystemet sin glansperiode. Styringsviljen og optimismen var stor, og med de økonomiske rammer en disponerte under opptrappingsperioden, var også styringsevnen til stede i fullt monn. Jordbruksavtalen fikk i denne perioden en autoritet som egentlig gikk langt ut over dens formelle rekkevidde. Det jordbruksavtalepartene var enige om, det gjorde man. Og så lenge alle gjorde det man var blitt enig om, trengte man egentlig ikke lovbestemmelser.»<sup>63</sup>*

Det norske institusjonelle systemet for utforming og gjennomføring av landbrukspolitikken har altså, i grove hovedtrekk og i prinsippet, vært nokså uendret i hele perioden etter 2. verdenskrig. De største endringene er:

- At flere interesser (institusjoner) etter hvert influerer utformingen av landbrukspolitikken, noe som bl.a. kommer til uttrykk ved at flere departementer deltar i Statens forhandlingsutvalg.
- At staten siden 1984, under visse forutsetninger, kan inngå avtale med en av organisasjonene.
- Og at avtalen har gått fra i utgangspunktet å være to-årig til å bli, reelt og tilsynelatende også formelt, ett-årig.

---

Fram mot og særlig fra midten av 70-tallet ble dette systemet vesentlig endret, jf. opptrappingsvedtak og St.meld. nr. 14 (1976-77).

<sup>62</sup> I en mer fullstendig framstilling ville det også være aktuelt å ta med mer permanente styrer, råd og utvalg som direkte og indirekte er relatert til jordbruksavtalen. Det kan nevnes at ved opprettelsen av Statens landbruksforvaltning 1.7.00, fikk det nye direktoratet sekretariatsansvar for i alt 27 utvalg, styrer og råd. Antallet er nå redusert til ca. 20.

<sup>63</sup> Det kan tilføyes, og noe som også behandles hos Sagelvmø (2000), at det endelige grunnskuddet for en praksis der offentlige forskrifter og bestemmelser ble hjemlet i jordbruksavtalen (og også med henvisning til protokoller fra forhandlingsmøter) i stedet for i medhold av lov, var Per Idar Vingebakkens inntreden på arenaen. Vingebakken startet i 1995 melkeproduksjon uten kvote (jf. at kvoteordningen for melk ble innført i 1983). Siden han samtidig etablerte eget meieri, kunne han selge all melk til full pris – uten melkekvote.

I tillegg til disse hovedtrekkene har det naturligvis skjedd en lang rekke endringer både når det gjelder mål for og innhold i landbrukspolitikken, prinsipper for beregninger og sammenligning osv.<sup>64</sup> Noen av disse spørsmålene blir behandlet i kap. 2.5.4.

Hovedpoenget her er at jordbruksforhandlingene har vært, og fortsatt må antas å være, det langt *viktigste instituttet* for utvikling og gjennomføring av landbrukspolitikken i Norge – vel og merke med utgangspunkt i de mål og retningslinjer Stortinget har trukket opp til en hver tid.

Avtaleinstituttet er videre kjennetegnet av å være en arena for *organisert samhandling*. Staten som part forhandler med faglagene i jordbruket som representerer jordbruksinteressene som helhet.

Gjennom avtaleinstituttet er jordbruksnæringen gitt en i utgangspunktet nokså eksklusiv rett til *medvirkning og innflytelse* på utformingen av landbrukspolitikken. Instituttet gir likevel balanserte rettigheter ved at forutsetningen for innflytelse er at organisasjonene på tilsvarende vis forplikter seg til å støtte opp om og bidra til å gjennomføre innholdet i inngåtte avtaler. Med innflytelse følger også *ansvar*.

Alt i alt kan avtaleinstituttet oppfattes som en *organisering av viktige interesser og som en formell kanal som samler opp og koordinerer krav, ønsker og innspill* (lobbyvirksomhet). Dette skjer bl.a. formelt ved at de to faglagene mottar innspillene fra de viktigste samvirkeorganisasjonene gjennom Jordbrukets pris- og markedsutvalg. Et stort antall andre organisasjoner i landbruket gir sine innspill skriftlig og/eller i separate møter med faglagene.

Et aspekt ved dette er at de to faglagene på denne måten også *selv* blir gjenstand for lobbyvirksomhet, både fra representanter for jordbruksnæringen, men også fra andre berørte interesser. De to faglagene får dermed en funksjon der de bl.a. må «filtrere» de ulike innspillene før de bringes videre til staten som motpart. I forlengelsen av dette er det også mange eksempler på at statlige myndigheter, både departementer og representanter på Stortinget, faktisk peker ut faglagene som en mer relevant «adresse» for å nå fram med bestemte synspunkter og interesser.<sup>65</sup>

### 2.5.3 Andre land

Alle land har sine mer og mindre genuine institusjonelle forhold for utforming av politikk, herunder når det gjelder landbrukspolitikken. Så langt vi kjenner til, er

---

<sup>64</sup> Det kan bl.a. nevnes at de tidligere modellbrukene, som var det viktigste beregningsgrunnlaget og måleinstrumentet i forhold til oppfylling av inntekts- og levekårs målsettingen i henhold til «opptrappingsvedtaket» og St. meld. nr. 14 (1976-77), har blitt avskaffet. Modellbrukene har fått sin erstatning i de nåværende referansebrukene, som i noen grad gir tilsvarende opplysninger, og som brukes til å vurdere fordelings effekter mellom brukstyper, produksjoner og regioner. Målingen og vurderingen av totalt inntektsnivå og –utvikling skjer i dag gjennom Totalkalkylen for jordbruket, og for øvrig slik tilfellet også var før «opptrappingsvedtaket» og etableringen av modellbrukene. Det gjøres ikke i dag ytterligere vurderinger knyttet til levekår i jordbruket målt mot sammenligningsgrupper, jf. det omfattende arbeidet som både lå i og etterfulgte, St.meld. nr. 80 (1978-79).

<sup>65</sup> Altså at avtaleinstituttet av statlige myndigheter (også) benyttes som et «vern» mot lobbyaktivitet.

imidlertid det norske avtaleinstituttet som beskrevet foran, nokså enestående i sitt slag.

Det mest nærliggende eksempel på en lignende ordning er det svenske systemet, som varte til og med 1980-tallet. Systemet innebar at Riksdagen la en 3-årig økonomisk ramme som først og fremst gjaldt priser for jordbruksvarer (støtte over offentlige budsjetter hadde et beskjedent omfang). Deretter forhandlet regjeringen og jordbruket representert ved Lantbrukarnas Riksförbund (LRF – det svenske bondelaget) for hvert halvår om kostnadskompensasjon med utgangspunkt i prisstigningen. Siden inflasjonen i Sverige på 1980-tallet var helt oppe i 14 %, ble det snakk om store beløp.

Gjennom «1990-års beslut» bestemte Riksdagen at svensk landbrukspolitikk skulle dereguleres, bl.a. ved at pris- og kompensasjonsforhandlingene, eksportbidrag til husdyrprodukter og kvoteordningen for melk skulle avvikles – mens det svenske grensevernet for matvarer ble opprettholdt.<sup>66</sup>

Det institusjonelle systemet for utformingen av *EUs landbrukspolitikk* skiller seg vesentlig fra det norske. Jordbruket har ingen formell forhandlingsrett når det gjelder landbrukspolitikken, heller ikke fellesorganisasjonen COPA.<sup>67</sup>

EUs beslutningssystemer er likevel i høyeste grad, og kanskje mer enn i de fleste andre politiske systemer, kjennetegnet av at spørsmål blir avgjort ved «forhandlingene» i og mellom ulike organer (Forsell 1992). De årlige «jordbruksforhandlingene» i EU blir gjennomført mellom Kommisjonen som fremmer forslag, og Unionsrådet sammensatt av de aktuelle ministere fra medlemslandene, som formelt fatter beslutningene. EU-parlamentet er i stor grad, og etter bestemte prosedyrer, en høringsinstans. «Jordbruksforhandlingene» i EU har deretter kjennetegn som minner om de norske forhandlingene; tidvis betydelige interessemotsetninger, langdryge forhandlinger som etter hvert skjer på nattetid og «overtid», og eventuelt til «klokka stoppes» som et siste tiltak og noe som er spesielt for EU.

Jordbrukets formelle representasjon på fellesskaplig nivå<sup>68</sup> i tilknytning til denne prosessen, skjer for det første gjennom Den økonomiske og sosiale komité som også består av representanter for arbeidsgivere, lønnstakere og andre interessegrupper. Komiteen er rådgivende og klart underlagt Unionsrådet og Kommisjonen. Jordbrukets innflytelse kanaliseres også gjennom et stort antall rådgivende komiteer for landbruksspørsmål, der halvparten av medlemmene representerer jordbruket og den andre halvparten består av representanter for matvareindustri, forbrukere og fagforeninger.

Ut over dette foregår det en meget omfattende lobbyvirksomhet mot Kommisjonen, og her utgjør ikke landbrukspolitikken noe unntak. Det er eksempelvis antatt at det er nærmere 200 organisasjoner på fellesskaplig nivå (i Brüssel) som representerer interesser knyttet til landbruks- og matvareproduksjon. Særtrekk ved (mer vellykket) lobbyaktivitet i Brüssel er at den foregår på et tidligst mulig tidspunkt i en

---

<sup>66</sup> «1990-års beslut» trådte formelt i kraft fra 1.7.91. Imidlertid ble den svenske søknaden om medlemskap i EU levert 2.7.91. Satt på spissen kan det derfor sies at «1990-års beslut» varte i kun en dag». Ved medlemskapet i EU fra 1.1.95 ble Sverige del i EUs langt mer omfattende landbrukspolitikk og måtte bl.a. gjeninnføre systemet med melkekvoter.

<sup>67</sup> Comité Organisations Professionnelles Agricoles

<sup>68</sup> Vi går ikke her inn på de institusjonelle systemer i hvert enkelt medlemsland.



aktuell prosess, og i betydelig grad foregår mot saksbehandlere i Kommisjonen (som ofte har langt større ansvar og innflytelse enn det som er vanlig for saksbehandlere i norske departementer).

Det som imidlertid kan oppsummeres som et særtrekk ved resultatet av den beskrevne, hektiske og omfattende aktiviteten, er at EUs landbrukspolitikk sett over lengre tid, framstår som *nesten påfallende stabil og preget av kontinuitet*, (Forsell 1992). Det samme forholdet synes også å ha gyldighet etter gjennomføringen av den såkalte MacSharry-reformen fra 1993 og videreføringen i Agenda 2000. At EUs landbrukspolitikk også i betydelig grad har vært kjennetegnet av «kriser» og ad hoc-løsninger (jf. bl.a. håndteringen av kugalskap), bør ikke rokke ved denne langsiktige analysen og vurderingen.

Vi skal også gi en kortfattet framstilling av de institusjonelle rammene for utforming av *landbrukspolitikken i USA*, jf. Haglerød og Haarberg 2000. Politikken blir her i utgangspunktet fastsatt for en lengre periode, normalt 5 år, gjennom såkalte landbrukslover (Farm Bill). Systemet har røtter tilbake til 1933 og president Roosevelts New Deal-politikk (the Agricultural Adjustment Act of 1933).

Ved utarbeidingen av ny landbrukslov fremmer administrasjonen (hovedsakelig Landbruksdepartementet) forslag for Kongressen. Forslaget behandles både av Representantenes hus og i Senatet og arbeidet blir organisert gjennom en hovedkomité, i underkomiteer og ved offentlige høringer. Disse høringene utgjør den formelle kanalen for organiserte interessegrupper til å komme med innspill.

Uavhengig av denne kanalen skjer det en omfattende lobbyaktivitet både mot administrasjonen og mot Kongressen, og som omfatter en lang rekke interesser. Forskjellig fra Norge er det i USA ingen klar arbeidsdeling mellom landbruksorganisasjonene. Både generelle næringsorganisasjoner, med The American Farm Bureau Federation (Farm Bureau) som den mest innflytelsesrike, og produktrettede organisasjoner arbeider med landbrukspolitikk og søker å øve innflytelse. Det samme gjelder organiserte interesser i tilknytning til foredlingsindustri, leverandørindustri, handel, finansnæringen osv. I tillegg er det en del av de største selskapene som driver aktiv påvirkning i egen regi.

USAs nåværende landbrukslov (FAIR Act, som også ble markedsført som «Freedom to Farm») gjelder perioden 1996–2002. Den økonomiske og finansielle krisen for det amerikanske jordbruket i de senere årene har i noen grad blitt avhjulpet gjennom store årlige ekstrabevilgninger, som har medført at budsjettstøtten til jordbruket langt på vei har vært dobbelt så stor som forutsatt i FAIR Act, jf. for øvrig kap. 2.4.

Det kan fort bli mindre meningsfullt å sammenligne Norge med EU og USA, noe som også gjelder en sammenligning av institusjonelle systemer for utforming og utvikling av landbrukspolitikken. Det er likevel noen forhold som kan være relevante.

I kap. 2.5.2 har vi beskrevet det norske avtaleinstituttet som en arena for organisert samhandling og som en formell kanal som samler opp og koordinerer krav, ønsker og innspill (lobbyvirksomhet).

Verken i EU eller USA har jordbrukets organisasjoner noen tilsvarende formelle kanaler. Omfanget av både «forhandlinger» og strukturert så vel som ustrukturert

lobbyaktivitet, er til gjengjeld meget stort. Uten at det er gjort undersøkelser som kan bekrefte antagelsen, framstår det likevel som en nokså sannsynlig hypotese at lobbyvirksomhet i sin mer generelle form<sup>69</sup> relatert til landbrukspolitikk, relativt sett kan ha et vesentlig større omfang i EU og USA enn i Norge. Det kan likevel vanskelig trekkes noen fornuftige konklusjoner om hvorvidt det ene eller andre systemet *i seg selv* er mer «effektivt» eller mer «målrettet».

De mest interessant ulikhetene, som også har relevans til mandatet for denne rapporten, synes å være knyttet til to forhold:

- Det norske avtaleinstituttet må nokså utvilsomt innebære at jordbruket har større innflytelse, men samtidig også større ansvar, i utformingen av landbrukspolitikken enn det som er situasjonen i henholdsvis EU og USA.
- Både EUs og USAs landbrukspolitikk synes formelt og/eller reelt å ha vært preget av større grad av stabilitet og kontinuitet enn den norske, jf. kap. 2.5.4, selv om bl.a. oppfølgingen av FAIR Act gir eksempler på det motsatte.

## 2.5.4 Utviklingstrekk

Som omtalt tidligere, har Stortinget, med mellomrom, fastlagt overordnede og mer langsiktige retningslinjer for landbrukspolitikken.

I store deler av etterkrigstida har spørsmålet om inntektsmessig «jamstilling» mellom bønder og andre yrkesgrupper stått sentralt. Et slikt mål ble formulert av landbrukskomiteen ved behandlingen av St.meld. nr. 64 (1963–64), jf. Stortinget 1964–65, og var knyttet opp til «den årslønn voksne menn oppnår i rasjonelt drevet industri». Verken denne formuleringen vedrørende sammenligningsgruppen og langt mindre formulering og forutsetninger i tilknytning til fastsetting av inntekter i jordbruket, var definert og presisert på en slik måte at målet kunne bli operativt.

Gjennom Stortingets «opptrappingsvedtak» av 1. desember 1975, og videre gjennom St.meld. nr. 14 (1976–77) og bl.a. ved en egen levekårsmelding, (St.meld. nr. 80 (1978–79)), ble målet om likestilling i inntekter og levekår mellom rasjonelt utførte årsverk i jordbruket og tilsvarende for industriarbeidere, operasjonalisert og gjennomført. Ved jordbruksavtalen i 1983 var partene enige om at opptrappingen var fullført og at de to sammenligningsgruppene sto på like fot når det gjaldt inntekter og levekår.<sup>70</sup> Samtidig ble det gjennom en egen protokoll presisert at forutsetningene om likestilling var betinget av balanserte markedsforhold, og at jordbruket selv i utgangspunktet bar det økonomiske ansvaret for overproduksjon. Sagelvmo (2000) beskriver tenkningen og for så vidt «tidsånden», på denne måten:

*«Landbrukspolitikken i siste halvdel av 70-tallet og et stykke ut på 80-tallet var en del av en generell økonomisk politikk preget av styringsoptimisme – og reguleringsglede.»*

<sup>69</sup> Espeli 1999 representerer en omfattende og generell gjennomgang av lobbyvirksomhet i Norge, uten at studien direkte kan sies å belyse det spørsmålet som drøftes her.

<sup>70</sup> Partene var riktignok ikke enige om netto effekt av «skatt som levekår» i sammenligningen mellom de to gruppene. Dette spørsmålet ble utsatt til nærmere vurdering, men nettovirkningen ble vurdert å utgjøre en inntektsmessig ulempe for jordbruket, jf. St. prp. nr. 2 (1982-83). Spørsmålet fikk senere ikke noen konkrete implikasjoner for jordbruksoppgjørene.

Fra slutten av 1970-årene må det også kunne sies at *målet for inntekter, levekår og utvikling*, nærmest var en *overordnet målsetting* i norsk landbrukspolitik (de øvrige mål var knyttet til produksjon, beredskap/økende selvforsyning, distriktsvis fordeling av produksjonen, effektivitet og miljø- og ressursvern). Til tross for den formelle oppfyllelsen av inntektsmålet, var de senere jordbruksforhandlingene på 80-tallet slett ikke enkle. Ved hvert jordbruksoppgjør sto det strid om forutsetninger og data-grunnlag og etter hvert ble inntektsmålsettingen reelt, om ikke formelt, redusert til en prosentvis måloppfyllelse (i området 92–97 %, med synkende tendens).

Ved jordbruksoppgjøret i 1987 oppga staten å innfri målsettingen for inntekter og levekår i jordbruket. Bakgrunnen var sterk pris- og kostnadsstigning og gjennomføringen av det økonomiske og inntektspolitiske opplegget for øvrig. Forhandlingene om inntektsrammen endte med brudd og oppgjøret ble lagt fram for Stortinget. Forslaget ble vedtatt etter en dramatisk og storpolitisk behandling, der Rolf Presthus sto i spissen for et forsøk på å danne regjering med jordbruksoppgjøret som formell «brekkstang».

Ut over i 1980-årene og i begynnelsen av 1990-årene skjedde det følgelig en gradvis omlegging av norsk landbrukspolitik og der bl.a. og ganske særlig, inntektsmålet ble tonet ned.

Forberedelsene til en ny formell gjennomgang av politikken startet opp med nedsettelsen av et offentlig utvalg (Alstadheimutvalget) høsten 1987. Prosessen ble sluttført ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling 9. februar 1993, som satte en formell sluttstrek for den nivåmessige sammenligningen og jamstillingen, mellom bønder og industriarbeidere.

St.prp. nr. 8 (1992–93) innebar en omfattende og nokså fundamental omlegging av norsk landbrukspolitik. Noe av bakgrunnsteppet var de pågående forhandlingene i GATT, samtidig som Norge sto foran medlemskapsforhandlinger med EU. Produksjonsmålene ble kraftig tonet ned, bondens rolle som næringsdrivende med selvstendig ansvar for egen virksomhet ble framhevet, politikken skulle ta hensyn til og legge til rette for verdiskapning i hele verdikjeden. Andre stikkord var forbrukerretting, bygde- og utviklingsperspektiv, og økt vektlegging av miljøhensyn. *Inntektsutviklingen* ble i langt større grad bondens eget ansvar som næringsdrivende (selv om merknadene i innstillingen fra den daværende landbrukskomiteen innebar en noe mer ambisiøs tilnærming), og der *kostnadsreduksjoner* var det viktigste stikkordet med tanke på å oppnå en positiv utvikling.

De nåværende mål for landbrukspolitikken følger av Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1999–2000) (Landbruksdepartementet 1999a) og er grundig behandlet i kap. 2.2. Selv om St.meld. nr. 19 (1999–2000) er langt mer omfattende og detaljert, og behandler langt flere spørsmål enn St.prp. nr. 8 (1992–93), er den i viktige hovedtrekk nokså likeartet. Det gjelder ikke minst behandlingen av og formuleringer rundt inntekter og inntektsutvikling.

Poenget her er at norsk landbrukspolitik gjennomgikk en betydelig omlegging fra slutten av 1980-årene, og der den formelle sluttsteinen er *St.prp. nr. 8 (1992–93)*. Denne proposisjonen *markerer et vendepunkt bl.a. i den forstand at inntekter og inntektsut-*

*vikling endrer karakter fra å være (den viktigste) målsetting for landbrukspolitikken til mer å bli et virkemiddel for å oppnå øvrige mål for politikken.*<sup>71</sup>

Slik det framgår av kap. 2.5.2, har imidlertid avtaleinstituttet og jordbruksforhandlingene i stor grad fortsatt som tidligere. Det synes også å være dekning for å hevde at instituttet fortsatt, og for så vidt i betydelig grad, framstår som en arena for forhandlinger om inntekter og inntektsutvikling. Ikke minst gjelder det, naturlig nok, tilnærmingen fra jordbrukets organisasjoner.

De følgende tabellariske framstillingene søker å oppsummere viktige trekk ved jordbruksforhandlingene og resultatene av dem, siden begynnelsen av 1990-årene, i en periode da landbrukspolitikken er betydelig endret – mens avtaleinstituttet i sine grunntrekk består som før. Tabell 2.2 oppsummerer jordbruksoppgjørene siden 1991 i «store tall», dvs. de samlede endringene fra år til år i målpriser, budsjettstøtte og total ramme. En slik framstilling er i seg selv ingen triviell øvelse. Det er ikke uten videre entydig gitt hva som har vært resultatet av jordbruksoppjøret, spesielt når det gjelder budsjett og samlet ramme. I noen tilfeller (spesielt ved brudd) har heller ikke partene vært enige om hva jordbruksoppjøret innebærer i denne sammenheng.

Den viktigste grunnen til at dette kan være uklart, er knyttet til korn- og kraftfôrpriser, her under prisnedskrivning av korn til kraftfôr over statsbudsjettet. Siden en vesentlig del av kornet omsettes internt i jordbruket (til husdyrholdet), gir prisendringer i kornproduksjonen også kostnadsendringer i andre deler av jordbruket. Dermed kan rammen framstilles både «brutto» og «netto». En annen grunn er knyttet til at praktisk talt ved alle jordbruksoppgjør blir en del av tiltakene finansiert ved overførte (ubrukte) midler fra tidligere år, og rammen kan (alt etter «behov») framstilles med eller uten disse midlene.

Det skal også tilføyes at jordbruksoppgjørene i de enkelte år bl.a. er avhengige av pris- og kostnadsutvikling, rentenivå og –utvikling, samt eventuelle offentlige tiltak utenfor rammen av jordbruksavtalen som må tas hensyn til (for eksempel «skattegrepet» i St.meld. nr. 19 (1999–2000) som ble implementert i 2000 og balansert ved prisreduksjoner dette året).

Framstillingen i tabell 2.2 er i utgangspunktet forholdsvis enkel, og det er fullt mulig å gi en både mer omfattende og helhetlig framstilling. I vår sammenheng, der formålet er så på de *langsiktige utviklingstrekkene*, anser vi likevel at framstillingen er tilstrekkelig dekkende. Tallene som gjengis, er i det store og hele oppgavene i de årlige stortingsproposisjonene om jordbruksoppjøret. Samlet endring i priser gjelder de produkter som selges ut av jordbruket (ikke intern omsetning). Samlet endring av budsjett er netto endring for utgiftskapitlet for jordbruksavtalen i statsbudsjettet (kap. 1150) og det tilsvarende inntektskapitlet (kap. 4150), mens overførte midler fra år til år er holdt utenfor. Rammen er deretter summen av pris- og budsjettendring.

---

<sup>71</sup> Det kan også tilføyes som del av et generelt bilde, at Stortingets landbrukskomité ble nedlagt i 1993 og at behandlingen av landbrukspolitiske spørsmål siden har vært ivaretatt av Næringskomiteen.

Tabell 2.2 Jordbruksoppgjørene 1991-2001. Endringer i mill. kroner

	Priser	Budsjett	Ramme
1991	365	- 130	235 <sup>1)</sup>
1992	- 165	51	- 114 <sup>2)</sup>
1993	- 200	- 265	- 465
1994	- 990	- 660	- 1 650
1995	- 520	- 380	- 900
1996	60	60	120
1997	450	50	500
1998	325	675	1 000
1999	330	607	937
2000	- 900 <sup>3)</sup>	- 400	- 1 300
2001	300	40	340
Sum 1991-2001	- 945	- 352	- 1 297

1) En kraftig reduksjon av kornprisene (37 øre/kg) la grunnlaget for en forutsetning om at kraftforkostnadene ville ga ned med til sammen 490 mill. kroner. Fratrullet 50 mill. kroner i overførte midler som ble omdisponert, la dette grunnlaget for at «netto ramme» i henhold til St.prp. nr. 84 (1990–91) er oppgitt til 675 mill. kroner.

2) Posten til dekning av medlemsavgift til folketrygden ble redusert med 137 mill. kroner. Dette var en ren ompostering på statsbudsjettet som ikke berørte jordbrukets inntekter, heller ikke etter skatt, slik at rammen også *kunne* ha blitt framstilt som (+) 23 mill. kroner.

3) Prisreduksjonen dette året må sees i sammenheng med «skattegrepet» i St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. også kap. 2.5.2.

Jordbruksoppgjøret i 1993 (1992) var første gangen siden avtaleinstituttet ble etablert i 1950, at summen av prisuttak i markedet og overføringer over statsbudsjettet ble redusert. Summert over hele perioden 1991 til og med 2001 har jordbruksoppgjørene endt opp med en *nominell nedgang i samlet ramme på nær 1,3 milliarder kroner*.<sup>72</sup> Dette fordeler seg med en nedgang i målpriser på 945 mill. kroner og reduksjoner i budsjettet på 352 mill. kroner. Dersom summeringen gjøres over perioden 1993–2001, jf. Stortingets behandling av St.prp. nr. 8 (1992–93), blir tilsvarende tall – 1 418, - 1 145 og – 273 mill. kroner.

*Sett over hele perioden framstår landbrukspolitikken* målt med de samlede resultater av jordbruksoppgjørene, *som nokså stabil* i betydningen nokså uendrede rammevilkår i nominelle tall, men likevel med en klar nedgang.

I løpet av perioden har imidlertid resultatene i de enkelte år avveket sterkt fra det generelle bildet som kan sees i ettertid. Samlet ramme har variert mellom ytterpunktene – 1 650 mill. kroner i 1994 og + 1 000 mill. kroner i 1998, dvs. at den absolutte

<sup>72</sup> Dette står i betydelig kontrast til jordbruksoppgjørene fra og med 1980 til og med 1990. I denne perioden ble de samlede rammer for jordbruksoppgjørene *økt* med nærmere 15 milliarder kroner. Alle jordbruksoppgjør hadde en positiv økonomisk ramme, det laveste beløpet var 700 mill. kroner i 1983. I en mer fullstendig og reell sammenligning måtte det også tas hensyn til at den generelle pristigningen var langt høyere i perioden 1980-90 (108 %) enn i perioden 1990-2001 (30 %). Går vi enda lenger tilbake, hadde Jordbruksoppgjøret i 1976 – etter opptrappingsvedtaket – en ramme på 1800 mill. kroner (tilsvarende om lag 4,7 milliarder 2001-kroner).

verdien av utslagene i enkelte år har vært om lag like stor, eller større, enn det samlede resultatet for perioden 1991–2001.

Selv om bakgrunnen til dels har vært forskjellig, bl.a. sterkt fall i rentenivået som en viktig begrunnelse under jordbruksoppjøret i 1994, er det *tvilsomt om norsk landbrukspolitikk, fra år til år, har framstått som stabil og forutsigelig for jordbrukets yrkesutøvere og andre berørte interesser.*

Innenfor rammen av de «store tall» har det også skjedd andre betydelige endringer i innretningen av landbrukspolitikken i den perioden vi ser på her. I tabellen nedenfor er noen av disse endringene forsøkt oppsummert gjennom en enkel analyse av kap. 1150 (statsbudsjettets utgiftskapittel for jordbruksavtalen).

**Tabell 2.3** Bevilgninger over statsbudsjettet (kap. 1150) til enkelte tiltak i jordbruksavtalen i 1990 og i 2001, mill. kroner

Tiltak	Regnskap 1990	Saldert budsjett 2001
Pristilskudd (post 73) <sup>1)</sup>	5 911	1 727
- Herav pristilskudd, melk	3 418	514
- Herav pristilskudd, kjøtt	1 180	911
- Herav pristilskudd, korn	194	0
Kostnadssenkende og direkte tilskudd (post 74)	3 857	6 759
- Herav driftstilskudd, melkeproduksjon <sup>1)</sup>	0	1 378
- Herav tilskudd husdyr	1 817	2 222
- Herav areal- og kulturlandskapstilskudd	1 368	3 210
Landbrukets utviklingsfond	431	734
Sum kap. 1150 <sup>2)</sup>	12 200	12 500

1) Driftstillegget i melkeproduksjon er i til en viss grad en videreføring av det tidligere kvantumsavgrensede pristilskuddet til melk, som i løpet av perioden er omlagt til et direkte tilskudd og flyttet fra post 73 til post 74. Omleggingen fra pristilskudd til direkte tilskudd, som framgår av tabellen, påvirkes av dette.

2) Oppstillingen av de enkelte tiltak er ikke fullstendig, bl.a. omfatter den ikke velferdsordningene som et stort område. At framstillingen her viser en økning i bevilgningene over budsjettet, mens det av tabell 2.2 framgår at det har vært en nedgang, har delvis sammenheng med at perioden er forskjellig (det gjelder både start- og sluttår, jf. 1990 mot 1991 og 2001 mot avtaleåret 2001-2002). I tillegg gjengir tabell 2.2 netto endring for utgifts- og inntektskapitlene, mens framstillingen her bare gjelder utgiftskapitlet.

Innenfor rammen av et nokså uendret samlet budsjett i nominelle tall<sup>73</sup>, viser tabellen deretter at det i løpet av perioden har vært en betydelig *omlegging fra pristilskudd til direkte tilskudd*. Reduksjonen av pristilskuddene har vært særlig stor for melk og det er spesielt areal- og kulturlandskapstilleggene som har økt kraftig.

Ut over dette har det også vært gjennomført andre betydelige endringer. Siden avtaleåret 1990/91 er målprisene for korn og oljevekster redusert med om lag 1 kr/kg

<sup>73</sup> Dette står i kontrast til perioden 1980-90 da bevilgningene over kap. 1150 ble mer enn fordoblet og økte fra 5,9 milliarder kroner til 12,2 milliarder kroner, jf. imidlertid at 1980-årene var preget av høy generell prisvekst.

(i størrelsesorden 35 %) i gjennomsnitt. I henhold til forutsetningene i de årlige jordbruksoppgjørene summerer dette seg til en samlet reduksjon på 1 172 mill. kroner.<sup>74</sup> Deretter har prisreduksjoner, både for kornproduksjon og generelt sett, i større og mindre grad, blitt kompensert gjennom økning i direkte tilskudd, og for korn gjennom økte arealtilskudd. *Utformingen av de direkte tilskuddene over jordbruksavtalen, slik de framstår i dag når det gjelder innretning og satser, kan derfor i til dels vesentlig grad forstås ut fra at de har blitt til som kompensasjonstiltak ved fallende priser (og pris-tilskudd).*

Andre større endringer er knyttet til implementeringen av landbruksavtalen i GATT/WTO fra 1995 og omlegging av viktige markedsordninger (bl.a. for melk og for korn).

Denne enkle gjennomgangen av ulike virkemidler over jordbruksavtalen, viser igjen først og fremst hvordan norsk landbrukspolitik i betydelig grad har blitt endret siden begynnelsen av 1990-tallet.

I en periode der politikken på denne måten har endret karakter, mens avtaleinstituttet og jordbruksforhandlingene i stor grad har bestått forholdsvis uendret, er det i utgangspunktet grunn til å forvente at jordbruksforhandlingene ved siden av *sambhandling*, også har vært en arena for *konflikt*.

Tabell 2.4 gir et bilde av de formelle resultatene av forhandlingene fra og med 1991, jf. også at organisasjonene etter forutsetningene skal opptre som en part i forhandlingene.

**Tabell 2.4** Formelt resultat av jordbruksforhandlingene, 1991–2001

	<b>Resultat</b>
1991	Felles brudd (etter at Norges Bondelags forhandlingsutvalg anbefalte et forhandlingsresultat, mens Styret forutsatte uravstemning – noe som i neste omgang ble avvist av staten)
1992	Felles brudd
1993	Avtale mellom staten og Norges Bondelag
1994	Felles brudd
1995	Avtale mellom staten og Norges Bondelag (forhandlingsutvalget i Norsk Bonde- og Smabrukarlag anbefalte forhandlingsresultatet, men forslaget ble avvist i uravstemning)
1996	Felles brudd (etterfulgt av landsomfattende leveringsstreik og blokader av foredlingsanlegg)
1997	Avtale mellom staten og Norges Bondelag
1998	Avtale
1999	Avtale
2000	Felles brudd
2001	Avtale

<sup>74</sup> Kornprisene er redusert hvert år fra og med 1991, med unntak av perioden 1997-99 og 2001. I 1997 ble kornprisene økt med ett øre per kg (unntatt for havre og oljevekster der prisene var uendret), i 1998 med 7 øre per kg, mens prisene ble holdt uendret i 1999 og 2001.

Oversikten i tabellen viser at avtaleinstituttet i det siste 10-året i betydelig grad har vært kjennetegnet av konflikt og turbulens.<sup>75</sup> Fra 1998 kan det synes som om situasjonen har stabilisert seg noe (brudd, der de to organisasjonene opptrer som den part som Hovedavtalen foreskriver, må med mellomrom også oppfattes som «normalt»).

På den andre siden er det ikke nødvendigvis slik at inngåtte avtaler i seg selv er uttrykk for fravær av konflikt. Året 2001 var spesielt i så måte. Ved siden av ekstraordinære forhandlinger i medhold av Hovedavtalen om kompensasjon for tiltak iverksatt for å begrense risikoen for kugalskap, ble resultatet av selve jordbruksoppjøret møtt med så stor kritikk fra jordbrukets egne rekker at det var nødvendig å gjøre visse endringer i etterkant (i virkemidlene for samdrifter).

Deretter oppsto det en diskusjon i tilknytning til omleggingen av markedsordningen for korn og mulige kostnadsøkninger for kraftfôr. Staten krevde forhandlinger om endringer i den inngåtte jordbruksavtalen, og behandlingen av dette spørsmålet endte med at staten og Norsk Bonde- og Småbrukarlag ble enige om visse endringer, mens Norges Bondelag avviste kravet om forhandlinger (bl.a. fikk organisasjonen utarbeidet en juridisk betenkning om dette spørsmålet).<sup>76</sup>

Sluttelig forskutterte Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), Finansdepartementet 2001, at budsjettutgiftene til gjennomføring av jordbruksavtalen (kap. 1150, post 73) skal reduseres med 300 mill. kroner i 2002. Dette vil i så fall gi en virkning for avtaleåret 2002/03 på 600 mill. kroner, jf. at avtalen løper fra 1. juli.

## 2.5.5 Oppsummering

Innledningsvis i kap. 2.5.1 ble det vist til at de institusjonelle forhold, i og rundt utviklingen av ethvert politikkområde, har betydning; institusjonene spiller en rolle for hva som, til en hver tid, blir resultatene. Landbrukspolitikken utgjør slik sett ikke noe unntak.

Gjennomgangen foran har gitt et bilde av at norsk landbrukspolitikk ble betydelig endret fra slutten av 1980-årene, der St.prp. nr. 8 (1992–93) representerer det formelle vendepunktet. Inntekter og inntektsutvikling i jordbruket endret karakter fra å være (den viktigste) målsetting for landbrukspolitikken til i større grad å bli et virkemiddel for å oppnå øvrige mål for politikken.

Samtidig har avtaleinstituttet med utgangspunkt i Hovedavtalen, og jordbruksforhandlingene, fortsatt som en dominerende del av det institusjonelle systemet for utforming av landbrukspolitikken. Til tross for endringene i retningslinjene for landbrukspolitikken framstår avtaleinstituttet fortsatt, og for så vidt i betydelig grad, som en arena for forhandlinger om inntekter og inntektsutvikling. Ikke minst gjel-

---

<sup>75</sup> Det kan for så vidt tilføyes at en tilsvarende oppstilling for 1980-årene ikke vil tyde på at konfliktnivået var lavere da, snarere tvert imot. Ser vi på perioden 1986-97, var det bare ett år (1990) at det ble inngått avtale med begge de to organisasjonene.

<sup>76</sup> Jf. også St.prp. nr. 1 (2001-2002) Landbruksdepartementet, vedlegg 4, og undervedlegg med brevveksling mellom Norges Bondelag og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.



der det, naturlig nok, tilnærmingen fra jordbrukets organisasjoner. En tilsvarende vurdering gjøres hos Sagelvmø (2000):

*«Selv om St.prp. nr. 8 og behandlingen av den la grunnlaget for en mindre fokusering på inntekter og parallellitet til de øvrige inntektsoppgjør, ble det i praksis ikke resultatet. Det har fortsatt vært inntektsutviklingen i prosent og kroner pr. årsverk som har vært styrende for avtalens økonomiske rammer... (s.70). Selv om St.prp. nr. 8 (1992–93) løste den sterke bindingen til inntektsnivå og anla en bred næringspolitisk tilnærming, har dette i praksis fått liten konsekvens for forhandlingsystemet som sådant. Det har fortsatt vært inntektsutslagene som har vært «dimensjonerende» for avtalerammens størrelse.» (s.77/78).*

På denne bakgrunn er det ikke egnet til å overraske at avtaleinstituttet i det siste 10-året, ved siden av samhandling, i betydelig grad har vært kjennetegnet av konflikt og turbulens.

Dette gjenspeiler seg også i at norsk landbrukspolitikk, fra år til år, neppe kan ha framstått som stabil og forutsigelig for jordbrukets yrkesutøvere og andre berørte interesser. I løpet av perioden har resultatene i de enkelte år variert mellom ytterpunktene – 1 650 mill. kroner i 1994 og + 1 000 mill. kroner i 1998. Samlet sett endte jordbruksoppgjørene i perioden 1991 til og med 2001 opp med en (nominell) nedgang i de økonomiske rammene på nær 1,3 milliarder kroner, fordelt med en nedgang i målpriser på 945 mill. kroner og reduksjoner i budsjettet på 352 mill. kroner. *Den absolutte verdien av utslagene i enkelte år har altså vært om lag like stor, eller større, enn det samlede resultatet for perioden 1991–2001.*

Gjennomgangen gir for øvrig et forholdsvis tydelig uttrykk for at institusjonene påvirker resultatene, i dette tilfellet spesielt fra år til år. Sett i ettertid og for hele perioden, er det en mer nærliggende konklusjon at «politikken har beseiret institusjonene».

Sett i forhold til at en vesentlig del av avtalepartenes mandat for denne rapporten er knyttet til *forenkling* av virkemidlene i landbrukspolitikken, og der avtaleinstituttet selv er den viktigste aktøren, skal vi også på dette punktet gjengi en vurdering hos Sagelvmø (2000):

*«Når det gjelder endringen i retning av en mindre detaljeringsgrad i oppgjørene og behandlingen av dem i Stortinget, kan det knapt spores noe positivt resultat – snarere tvert imot. Aldri har antall ordninger innenfor avtalen vært større enn i de siste års avtaler.»*

Hvilke ytterligere vurderinger og konklusjoner som kan trekkes ut av gjennomgangen i dette kapitlet, er behandlet i kap. 4.1.

## 2.6 Målsettinger på bruksnivå og i samfunnet

Formålet med dette kapitlet er først å beskrive målsettinger hos brukerfamilier i jordbruket. Deretter drøftes hvordan målsettinger og tilpassinger på bruksnivå kan påvirke samfunnets evne til å nå sine målsettinger, og hva samfunnet kan gjøre for å endre atferd på bruksnivå. Til slutt drøftes kort betydningen av trege tilpassinger i

jordbrukssektoren for vurderinger av samfunnets målsettinger i forhold til produsentatferd.

## 2.6.1 Målsettinger på bruksniva

Individer, inkludert gardbrukere, ønsker å oppnå noe ved sin virksomhet eller komme i en bestemt «tilstand», dvs. de har en eller flere målsettinger. Noen målsettinger er endelige, mens andre bare er virkemidler som leder til enda mer ønskelige endemål (Gasson, 1973). I økonomisk teori og analyse antas ofte at aktører og bedrifter opererer som om de kun har ett mål – profittmaksimering. I så fall bør beslutninger bl.a. basere seg på prinsipper for optimering i produksjons- og investeringsteorien.

Flere har stilt spørsmål ved om bedrifters målsetting virkelig er å maksimere profitt (fortjeneste) på kort og lang sikt. Mens noen kritikere har foreslått en alternativ målsetting, har andre hevdet at bedrifter kan ha flere og muligens motstridende målsettinger.

I bedriftsøkonomisk litteratur ses det ofte bare på bedriften. Bedriftens økonomi er da klart atskilt fra de ansattes økonomi. I samfunnet finner en også en god del «små familiebedrifter», der eierfamilien utfører det meste av arbeidet. Når en familie både er eiere, ledere og arbeidere, blir situasjonen en annen. Hushold og bedrift er separate institusjoner, men grensene mellom dem er uklare og overlappes sterkt i en familiebedrift. De kan være bundet så sterkt sammen at det blir mest naturlig å se på dem som en felles enhet.

I norsk jordbruk er familiebruk<sup>77</sup> dominerende (men antall samdrifter i melkeproduksjonen stiger). I et familiebruk kan en spørre seg: Skal fortjenesten være størst mulig, eller skal familiens velferd (trivsel) være størst mulig? Antakelig er overordnet målsetting størst mulig velferd for familien. Størst mulig fortjeneste er neppe noe endelig mål, selv om høyere fortjeneste kan øke familiens velferd ved at den gir grunnlag for flere goder<sup>78</sup>. Men det er brukerfamiliene selv som fastsetter sine målsettinger, og disse må legges til grunn for å forstå deres tilpassinger.

Mange potensielle målsettinger er identifisert på familiebruk. Disse kan deles i tre grupper: 1) Økonomi; 2) Arbeidsinnsats; og 3) «Myke verdier» (livsstil, miljø og sosiale hensyn). Den første gruppen handler bl.a. om fortjeneste, likviditet, soliditet, gjeldssituasjon og risiko. Den andre gruppen gjelder familiens arbeidsinnsats. Familiens totale arbeidsinnsats er viktig. De færreste ønsker minst mulig arbeid, men noen synes arbeidsmengden er for stor og at det blir lite fritid. Fordelingen av arbeid gjennom året kan være viktig («arbeidstoppene»). I enkelte driftsformer er en sterkt bundet til bruket, og det blir vanskelig å ta seg fri.

---

<sup>77</sup> Forskjellige forfattere legger forskjellig mening i ordet «familiebruk». Her nyttes samme definisjon som i Giæver (1999:11): «Alle bruk der brukeren sammen med familien har driftsansvaret og utfører det meste av arbeidet på bruket». De fleste deltidsbruk kommer med i denne gruppa. Større bruk med mye leid arbeidskraft, bruk som drives med lønnet bestyrer, samdrifter, kollektivbruk m.v. faller utenfor.

<sup>78</sup> Ordspråk fra den australske landsbygda: «Farm to make a living and you can get a good living, farm to make a lots of money and it will often deny you a living», Makeham and Malcolm (1993:17).

Den tredje gruppen er vanskelig å tallfeste, men er likevel viktig for de fleste av oss. Noen eksempler: Mange er mer tilfredse når de får arbeide med ting de interesser seg for, har et visst samvær med andre mennesker, har det pent og trivelig omkring seg og føler seg anerkjent og respektert. Noen ønsker å være uavhengige av andre, bestemme sin egen arbeidsdag og arbeide ute i naturen. Noen føler seg sterkt knyttet til bruket, som kanskje har vært i slekta i flere generasjoner. Det kan være viktig å fortsette som bonde, arbeide med dyr og/eller planter, sikre videre rekruttering og forbedre bruket til neste generasjon, ved å bygge ut bruket videre. Mange ønsker å ta vare på og forbedre jordressursene, og flere er bevisste på og opptatt av miljø- og ressurs hensyn.

Flere har undersøkt hvilke målsettinger brukerfamilier har (se f.eks. Gasson, 1973; Gasson et al., 1988; Fairweather and Keating, 1994; Öhlmer et al., 1998; Giæver, 1999), men få i Norge. De fleste brukerfamilier kombinerer målsettinger knyttet til bedriften og husholdet, og dette skjer på personlige og komplekse måter. Derfor har de aller fleste brukerfamilier *flere målsettinger*. Noen av målsettingene kan være motstridene, og det kan være vanskelig å avveie mellom de ulike hensyn.

Det er *forskjeller i målsettinger mellom brukerfamilier*, selv ved likt ressursgrunnlag. Dette skyldes at personer har ulike *verdier*. Verdier påvirker personers målsettinger og hvordan de prioriterer målsettingene. Hvis mer enn en person skal fastsette målsettinger, må en pga. verdiforskjeller være villig til å kompromisere for å nå fram til gjensidig akseptable målsettinger.

Målsettinger er dynamiske og kan endres av forhold som alder, finansiell situasjon, familiestatus, erfaringer m.v. Langsiktige målsettinger kan avvike fra kortsiktige målsettinger. Ofte uttrykker brukerfamilier det å fortsette å være bonde, livsstilen og å forbedre garden til neste generasjon, som viktigste målsettinger. Andre forhold rangeres også ofte høyere eller like høyt som fortjeneste<sup>79</sup>.

Det er likevel viktig å merke seg at fortjeneste spiller en direkte, eller i det minste indirekte, rolle i å oppnå flere av de andre målsettingene, inkludert det å fortsette som bonde. Et tilstrekkelig overskudd i gardsdrifta trengs vanligvis for å kunne gi rom for et nødvendig privatforbruk, betale skatter og avgifter, øke familiens egenkapital, redusere gjeldsbelastningen og bygge ut bruket videre.

Det foretas hele tiden en rekke små, taktiske beslutninger. Noen få eksempler: Arealfordeling, skifte av utstyr, gjødsling, fôring og sjukdomshandtering. De valg en treffer i slike situasjoner vil til sammen ha stor betydning for brukets økonomi, mens elementer i den tredje gruppa («de myke verdiene») kanskje blir mindre berørt. Det må antas at mange legger relativt stor vekt på økonomiske hensyn ved denne type beslutninger.

Ved de store, strategiske valg i livet (valg av yrke og bosted, valg av ektefelle, kjøp av gard, valg av driftsopplegg m.v.) spiller antakelig elementer fra den tredje

---

<sup>79</sup> Kompleksiteten i målsettingene har betydning for «driftslederstil». Fairweather and Keating (1994) identifiserte tre stiltyper i et ikke-tilfeldig utvalg av bønder i New Zealand: 1) «Engasjerte produsenter» som satte pris på å produsere kvalitet og arbeide hardt; 2) «Fleksible strateger» som søkte å balansere mellom interesser og aktiviteter på og utenfor bruket og la stor vekt på produktmarkedsføring; og 3) «Miljøvernere» som nøt livsstilen og naturen og ville ta miljøhensyn. Slike forhold kan f.eks. ha betydning for hvordan ulike typer av brukerfamilier reagerer på tiltak for å fremme bestemte driftsformer, men kunnskapen om dette er mangelfull.

gruppa ofte en stor rolle. Men også økonomi og arbeidssituasjon blir sterkt påvirket av valgene, og vil være viktig.

En undersøkelse på bruksnivå av rekruttering, tilpassing og avgang blant jordbrukerhushold i Wisconsin støtter dette synet på målsettinger ved de store valg. Jackson-Smith (1999) fant at tilpassinger på bruksnivå hadde minst like mye å gjøre med demografi og familiedynamikk som strategisk økonomisk atferd. For eksempel var de fleste som avvirket drifta eldre brukere nær (eller godt over) pensjonsalderen, noe som indikerer at livssyklusdynamikk i familiehushold er viktig for tilpassingen.

Familier med gode inntekter utenom bruket *kan* være villige til å arbeide med lav betaling for innsatt arbeid eller med lav kapitalavkastning, fordi det livsstilsbetonte arbeidet delvis har hobbypreg og de har råd til det<sup>80</sup>. Hvilken betydning eventuelle ensidige «livsstilstrategier» har for øvrig ressursbruk og produksjon på bruket vet en mindre om. Uansett, selv om andelen små deltidsbruk øker, utgjør de en relativt liten andel av den totale jordbruksproduksjonen.

## 2.6.2 Målsettinger i samfunnet

Vurderinger i samfunnet og gruppebeslutninger skal relateres til synspunktene og interessene til individene som utgjør samfunnet eller gruppen. En kan undres hvordan det er mulig å komme til sammensatte samfunnsvurderinger og omforente målsettinger, gitt det store mangfoldet en har i preferanser og verdier mellom individer i et samfunn. Flere økonomer har arbeidet mye med disse problemstillingene (se f.eks. Sen, 1999). Vi vil ikke gå nærmere inn i denne diskusjonen, men konstaterer bare at de for tiden gjeldende nasjonale målsettinger i norsk landbrukspolitikk fremgår av St.meld. nr. 19 (1999-2000) og Stortinget behandling av denne, Innst. S. nr. 167 (1999-2000). Disse er beskrevet i kapittel 2.2.

Norge er delt inn i to administrative nivå under Staten: fylkeskommuner og kommuner. Disse kan også ha målsettinger knyttet til utviklingen av landbruket i sitt område. Målsettingene kan dreie seg om å sikre bosetting og opprettholde livskraft i lokalsamfunnet, utnytte naturressursene i området og vedlikeholde jordbrukets kulturlandskap og miljøverdier. Det kan være betydelige konflikter knyttet til forvaltning og utnyttning av jord- og utmarksarealer. Handlingsrommet for å påvirke utviklingen av landbruket på lokalt og regionalt nivå er sterkt begrenset av de juridiske og økonomiske rammer som settes på nasjonalt nivå i landbrukspolitikken og av øvrige drivkrefter i samfunnet.

Videre begrenser internasjonale forpliktelser og handelsavtaler m.v. mulighetene for å utforme en nasjonal landbrukspolitikk. Internasjonale forhold er beskrevet i kapittel 2.4.

## 2.6.3 Hvordan fa jordbruket til a produsere det samfunnet ønsker?

Jordbruket skal både produsere trygg mat som er ønsket av forbrukerne og flere fellesgoder (levende bygder, miljø- og kulturgoder, langsiktig matforsyning m.v.).

---

<sup>80</sup> På den annen side kan arbeidskraftas alternativverdi være høy på deltidsbruk. De kan ønske å få gjort unna jordbruksarbeidet på kort tid for å få frigjort tid til andre aktiviteter med høyere timefortjeneste. Tidsallokering på små deltidsbruk er lite undersøkt.

Dessuten skal jordbruket ta miljø- og ressurs hensyn, føres i mer bærekraftig retning, og miljøbelastningen ved jordbruksproduksjonen skal reduseres.

Målsettinger og atferd på bruksnivå kan påvirke samfunnets evne til å nå sine målsettinger i landbrukspolitikken. For eksempel, hvis brukere ikke vil anvende plantevernmidler, vil dette kunne ha en positiv betydning for samfunnets muligheter til å oppnå miljømålsettinger. Nedenfor drøftes hvordan målsettinger på bruksnivå kan påvirke samfunnets evne til å nå sine målsettinger, og hva samfunnet kan gjøre for å endre atferd på bruksnivå. Dessuten drøftes kort virkninger på måloppfyllingen av ufullstendig mobilitet av ressurser i jordbruket.

## Produksjon av mat<sup>81</sup> og fellesgoder

Anta først at en viss produksjon av jordbruksvarer i landet er ønskelig (enten som et mål i seg selv eller fordi fellesgodeproduksjon er *direkte* koblet til produksjonen av det private godet). I et land (eller område) hvor jordbruket er internasjonalt konkurransedyktig trengs ingen stimulerings tiltak, fordi brukerne finner det tilstrekkelig lønnsomt å produsere jordbruksvarer uavhengig av eventuell offentlig støtte. Hvis nasjonal produksjon ikke kan konkurrere med importvarer, dvs. produksjonen er ikke tilstrekkelig lønnsom og drift avvikes, er situasjonen en annen. Lavere jordbruksproduksjon kan da føre til at målsettingene i landbrukspolitikken ikke nås. Denne situasjonen er særlig aktuell i land med høye produksjonskostnader. Simuleringer i JORDMOD har vist at svært lite av norsk jordbruk vil opprettholdes med en *laissez-faire* politikk, dvs. jordbruksvarer kan importeres fritt og det gis ikke budsjettstøtte (Brunstad et al., 1995). For å sikre en tilstrekkelig jordbruksproduksjon, må det settes inn tiltak som gjør produksjonen lønnsom. Ett eksempel kan være produktpristøtte, som det neppe vil være vanskelig å få aksept for blant næringsutøverne, men som er omstridt f.eks. i WTO.

Noen fellesgoder er direkte koblet til selve vareproduksjonen, mens andre er koblet til hvordan og hvor produksjonen foregår. Et par eksempler: Nasjonal matvareberedskap er knyttet til nasjonal produksjon av mat, men valg av driftssystemer og geografisk produksjonsfordeling har også betydning for sårbarhet i en krise. Samfunnsverdien av et kulturlandskap avhenger av mye annet enn avlingsnivå, f.eks. biodiversitet og «skjønnhet».

For å kunne oppfylle samfunnets målsettinger kan det være nødvendig å påvirke både produksjon og produksjonssystemer. Dette *kan* bety mindre prisstøtte, men mer betaling direkte til de fellesgoder som ønskes, f.eks. jordbruksareal og bestemte typer arealbruk (inkludert beiting). På 1990-tallet ble deler av støtten vridd fra priser til innsatsfaktorer som dyretall og areal. Enda større vekt på fellesgodeproduksjon kan bety at en mindre andel av produksjonsinntektene kommer fra varesalg. Jordbrukets rolle som «fellesgodeprodusent» vil i så fall øke på bekostning av rollen som «vareprodusent», men med variasjon mellom bruk og regioner (avhengig av verdi på fellesgodeproduksjon i forhold til verdi på vareproduksjon).

---

<sup>81</sup>Hvordan forbrukerne skal sikres helsemessig trygg mat av høy kvalitet er et omfattende spørsmål, som inkluderer flere ledd i verdikjeden enn selve primærproduksjonen. Det er ikke plass til å drøfte slike spørsmål i denne korte gjennomgangen. Interesserte lesere henvises i stedet til Antle (2001) for en oppsummering av økonomiske analyser på området.

Vil motivasjonen for gardsdrift og målsettingene være de samme om rollen som fellesgodeprodusent øker og virkemidler i større grad målrettes fellesgodeproduksjonen? Tidligere undersøkelser, som i stor grad ble utført mens vareproduksjonen var det viktige for samfunnet, viste at for mange brukerfamilier var livsstilen i jordbruket et viktig motiv (se kapittel 2.6.1). Antakelig er derfor ikke brukerfamilier bare opptatt av størrelsen på det økonomiske resultatet, men også hvordan resultater er oppnådd. Videre kan identitet og følelse av å bli verdsatt av andre i samfunnet, avhenge av i hvilken form jordbruksstøtten gis.

En studie av Hovland og Tjernæs (1995) som undersøkte om kornbønder foretrakk høye kornpriser eller høye arealtilskudd<sup>82</sup>, kan belyse spørsmålet. Nesten  $\frac{3}{4}$  foretrakk høye kornpriser. Det var en klar tendens til at de med høye avlinger foretrakk høye priser, men også blant de med lave avlinger foretrakk nesten halvparten høye priser. Den klart viktigste årsaken til at de fleste foretrakk høye kornpriser, var at de fant det lite utfordrende å drive dersom man har lite igjen for å ta stor avling. Enkelte påpekte at lave priser og mindre utfordringer i drifta, kunne føre til rekrutteringsvansker. Hvorvidt holdningene kan ha endret seg eller om holdningene er annerledes i andre driftsgrener, er ikke undersøkt, men mye tyder på at mange gardbrukere synes innsatsen deres blir mer verdsatt hvis de får ekstra betalt for å produsere en vare, i stedet for en «sjekk i postkassa»<sup>83</sup>.

Vatn (2000) er inne på at produksjonen av fellesgoder ikke er tatt helt på alvor. Det gjelder både Landbruksdepartementet og de fleste av jordbruksorganisasjonene. Fokus har i hovedsak vært på den rene (mat)vareproduksjonen. Det er der bøndene og organisasjonene har identiteten sin, men det er i første rekke produksjonen av fellesgoder som kan forsvare en nasjonal landbrukspolitikk. Å endre jordbrukssektorens fokus mer i retning av fellesgoder kan blir en betydelig utfordring.

Livsstillhensyn har for mange medvirket til valg av et vareproduserende bondeyrke, selv om arbeidsfortjenesten ofte er høyere i andre yrker. Et viktig spørsmål blir da om brukerfamilier vil stille høyere krav til godtgjøring for innsatt arbeidskraft for å gå inn i en eventuell rolle som fellesgodeprodusent. Gjennomgangen gir visse indikasjoner på det, men verdier og målsettinger hos brukerfamilier (som gradvis skiftes ut) kan endres over tid.

## Økologisk bærekraft og miljøbelastninger<sup>84</sup>

For å drive med overskudd på lang sikt må brukere forvalte og utnytte gardens ressurser på en bærekraftig måte, og for å være bærekraftige må lønnsomheten være tilstrekkelig. Hvis brukernes forvaltning av naturressurser ikke anses for å være bærekraftige og miljøvennlige av det resterende samfunn, kan det offentlige være interessert i å påvirke valg av driftssystemer.

---

<sup>82</sup> For bruk med avlinger på landsgjennomsnittet ga alternativene om lag samme lønnsomhet.

<sup>83</sup> De nåværende «produksjonsnøytrale» støtteordninger ble delvis innført for å kompensere for lavere produktpriser. Hvis virkemidlene hadde stilt større krav til fellesgodeproduksjon kunne situasjonen ha vært en annen.

<sup>84</sup> I denne gjennomgangen forutsettes at hovedformålet er å produsere varer (mat, fiber m.v.), men at samfunnet ønsker å påvirke hvordan vareproduksjonen bør foregå.

Pannell (2001) har oppsummert studier som har vurdert hvordan en kan få gardbrukere til å legge om til nye og mer bærekraftige driftssystemer. Hvor raskt en generell innovasjon bredde seg utover ble påvirket av flere forhold (inkludert sosiale og demografiske forhold), men den endelige utbredelsen så først og fremst ut til å avhenge av økonomiske forhold. Mye tydet også på at for innovasjoner innen ressursbevaring betydde økonomiske hensyn mest for om en innovasjon ble tatt i bruk (Sinden and King, 1990; Cary and Wilkinson, 1997). Sinden and King (1990) konkluderte med:

*«While the stewardship motivation and personal factors encourage perception and recognition of a problem, economic factors promote actual adoption»*

På liknende måte fant Cary and Wilkinson (1997):

*«Generally, the best way to increase the use of conservation practices to overcome land degradation ... will be to ensure the practices are economically profitable»*

Disse funnene har viktige implikasjoner for bærekraftsspørsmål i jordbruket. Noen brukere vil ta hensyn til sosialt press og forventinger fra samfunnet, men i det store og hele vil dette overdøves av økonomiske hensyn. Hvis de driftssystemer samfunnet ønsker utbredt ikke er tilstrekkelig lønnsomme, må det enten utvikles nye og mer privatøkonomisk lønnsomme teknologier eller eksisterende driftssystemer må gjøres mer attraktive gjennom virkemidler som tilskudd og gunstige skatteordninger, avgifter eller juridiske reguleringer (Pannell, 2001). Oppsummeringen bygger i stor grad på erfaringer fra Oseania. Situasjonen *kan* være annerledes i andre land.

Padel (2001) har oppsummert undersøkelser i en rekke land om gardbrukeres motivasjon for å legge om til økologisk drift. Motivene var mange, og over tid har brukernes motivasjon for å legge om endret seg. De første brukerne var sterkt opptatt av problemene ved intensiv jordbruksdrift og ideologiske hensyn, men for de som har lagt om i det senere har miljøhensyn og økonomi spilt en større rolle. I Norge er det ikke usannsynlig at idealistene allerede har lagt om. Framover vil antakelig potensielle økologiske brukere i mye større grad vurdere om det er lønnsomt å legge om fra konvensjonell til økologisk drift. Følgelig kan lønnsomhetsbetraktninger bety mye for utviklingen på tilbudssiden i det økologiske jordbruket, og dermed for samfunnets målsettinger knyttet til økologisk jordbruk.

I Norge har Vedeld (1997) beregnet økonomisk optimal gjødselbruk, sammenlignet med bøndenes rapporterte gjødselbruk, og fant et avvik. Avviket ble søkt forklart ved at bøndene ikke nødvendigvis maksimerer profitt<sup>85</sup>. Institusjonelle modeller legger vekt på sosiale konstruksjoner og forståelse av bøndenes livsverden som utgangspunkt for å forstå og forklare bøndenes handlinger. Analyser viste at bøndene gjødslet nærmere anbefalinger fra rådgivningstjenesten enn beregnet økonomisk optimal gjødselbruk. Variasjonen i gjødselbruk mellom bønder ble ikke fanget godt opp av de anvendte modeller. En institusjonell tilnærming vil i større

---

<sup>85</sup> En annen forklaring kan være at en ikke klarte å fange opp de store ulikheter mellom bruk i f.eks. jordtype, klima, plantevern, vatning og marginalverdi av grovfôr.

grad anbefale informasjon og dialogbaserte virkemidler, i stedet for økonomiske virkemidler, for å påvirke bønderes atferd.

Det er store forskjeller mellom brukssituasjoner i f.eks. målsettinger, nåværende driftsopplegg, muligheter på stedet, personlige ressurser, finansiell situasjon og omfang på og kvalitet av fysiske og immaterielle ressurser (jordvei, bygninger, maskiner, buskap, kvoter m.v.). Pannell (2001) poengterer at:

*«Farmers are wary of outside experts telling them what is best for them. In general, this wariness is well-founded. It is more difficult than most realise to recognise and account correctly for the many subtle and interacting factors that determine the impact of technology on any individual farmer's welfare. An obvious example is advice based on biological and physical considerations, without adequate attention to economics. In general, farmers will not believe what we tell them they should do. They have to see results for themselves to be convinced. Highly credible information sources, such as respected individuals, will help promote trialing of an innovation, but their advice will almost never be accepted as a substitute for a trial.»*

Hvis det ikke tas tilstrekkelig hensyn til slike forhold, vil det neppe være enkelt å få gjennomslag for budskapet i informasjonskampanjer og dialogbaserte virkemidler.

## Dynamiske tilpassinger i jordbrukssektoren

Viktige og langsiktige beslutninger om videre drift på et familiebruk skjer ofte i overgangsfasen mellom avgang og mulig rekruttering. Selv om fortjenesten f.eks. er blitt lav, ønsker mange eksisterende brukerfamilier å opprettholde livsformen i familiejordbruket. De kan klare seg på bruket, dels fordi de er villige til å møte lav inntekt ved å «stramme inn livremma», dels fordi de kan ha en gunstig finansiell situasjon, og dels fordi de kan spe på med annet inntektsgivende arbeid. En ny generasjon, vanligvis med en annen humankapitalsituasjon, kan vurdere framtidig drift annerledes. Ofte er det derfor først ved et eventuelt eierskifte at det skjer større endringer i driftsopplegget (jf. Jackson-Smith, 1999). På kort sikt kan derfor arbeidskraftas mobilitet bli lav.

Jordressursene er begrenset. For å kunne utvide jordbruksarealet kreves ofte at en annen brukerfamilie i nærområdet avvikler drifta (eller leier ut deler av jorda). Jord kontrolleres av en brukerfamilie i en lengre periode. Tilbudet av jord blir derfor ofte begrenset, og markedene for jord små og tynne.

Mange maskiner og bygninger er spesialiserte, og kan ha en lav alternativverdi («sunk cost»). Irreversible investeringsbeslutninger som fører til «sunk cost» har tre viktige virkninger (Chavas, 2001):

- Eiendeler blir «fanget» i nåværende bruksområde, dvs. forbruket av disse innsatsfaktorene vil være konstant, selv om økonomiske insentiver skulle endres.
- Det er mindre grunn til å avvikle aktiviteten, dvs. selv med lav avkastning kan ressursavgangen være liten.
- Gjensidig påvirkning av usikkerhet om framtida og «sunk cost» stimulerer ikke til investeringer og kan forårsake etableringshindringer.



Alt dette indikerer at jordbrukssektoren karakteriseres av begrenset ressursmobilitet, m.a.o. dynamiske tilpassinger av jord, kapital og arbeidskraft foregår over mange år. Ved vurderinger av samfunnets målsettinger i forhold til produsentatferd, er det viktig å ta hensyn til jordbrukssektorens trege tilpassinger.

## 2.6.4 Oppsummering

De fleste brukerfamilier kombinerer målsettinger knyttet til bedriften og husholdet, og dette skjer på personlige og komplekse måter. De fleste har *flere målsettinger*, og det er *forskjeller i målsettinger mellom brukerfamilier*, selv ved likt ressursgrunnlag. Ofte uttrykker brukerfamilier det å fortsette å være bonde, livsstilen og å forbedre garden til neste generasjon, som viktigste målsettinger, men et tilstrekkelig overskudd fra gardsdrifta er viktig for å kunne oppnå de andre målsettingene.

Vi vet lite om produsentatferd og produsentreaksjoner på virkemidler for å fremme produksjon av jordbrukets fellesgoder. Mye tyder på at brukerfamilier ikke bare er opptatt av størrelsen på det økonomiske resultatet, men også hvordan resultatet er oppnådd. I så fall vil brukerfamilier stille høyere krav til godtgjøring for innsatt arbeidskraft i en eventuell rolle som «fellesgodeprodusent» enn som «vareproduserende bonde» – hvor de i større grad har identiteten sin. Flere undersøkelser og erfaringer trengs på området.

For gardbrukere som vurderer å legge om til mer miljøvennlige driftssystemer, tyder utenlandske undersøkelser (utført av økonomer) på at økonomiske forhold betyr mer enn hensyn til miljø og sosiale forhold. I så fall vil økonomiske insentiver være nødvendige for å påvirke atferd på bruksnivå. Institusjonelle økonomer og andre samfunnsvitere legger større vekt på sosiale konstruksjoner, og vil i større grad anbefale bruk av informasjon og dialogbaserte virkemidler. Mer kunnskap om prosesser og virkemidler som fremmer utbredelse av driftssystemer, er ønskelig.

Burrell (2001) har påpekt at enkelte gårdbrukere lettere inngår avtaler om å legge om til annen drift, legger lista høyere for forvaltning av jordressurser m.v., enn andre. For bedre å forstå jordbrukets tilbud av «ikke-markedsgoder» (fellesgoder så vel som miljøbelastninger), mener hun det hadde vært ønskelig å vite om forskjeller kan knyttes til forhold som økonomisk situasjon, arbeid utenfor bruket, alder, utdanning m.v. For å få mer kunnskap om dette, må det foretas nærmere undersøkelser.



# 3 Vurdering av virkemidler

---

De økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken består av mange og svært ulike ordninger. I St.meld. nr. 19 (1999–200) (Landbruksdepartementet, 1999a) heter det at disse virkemidlene skal bidra til at jordbruket skal kunne oppfylle sine ulike samfunnsoppgaver.

Vi vil i dette kapitlet forsøke å gi en oversikt over hovedgruppene av ordninger, hvordan de har utviklet seg over tid og hvordan de ser ut i dag<sup>86</sup>. Vi går videre inn på ulike egenskaper ved virkemidlene, så som differensiering og regionalisering. I kapittel 3.4 beskrives administrative kostnader knyttet til det å sette virkemidler ut i livet.

## 3.1 Omfang, oppbygging og kategorisering av virkemidler

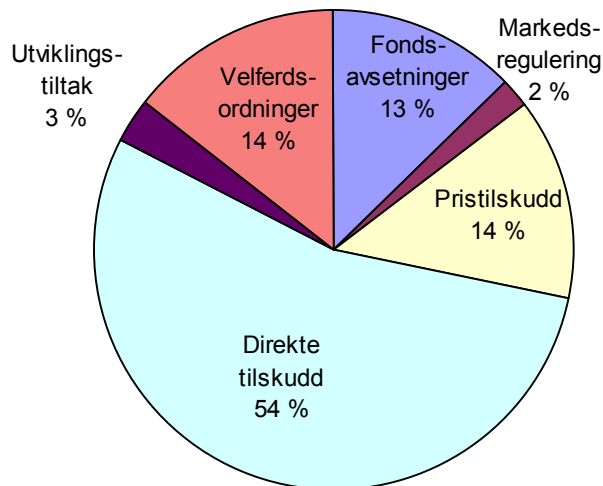
Vi vil i dette kapitlet beskrive omfang og oppbygging av de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen. Videre beskrives ulike måter å kategorisere og begrunne ordninger på.

### 3.1.1 Dagens inndeling av virkemidlene over jordbruksavtalen

Virkemidlene over jordbruksavtalens kapittel 1150, er delt inn i hovedpostene fondsavsetninger, markedsregulering, pristilskudd, direkte tilskudd, utviklingstiltak og velferdsordninger. Figur 3.1 nedenfor gir en oversikt over størrelsesforholdet mellom de ulike hovedpostene (regnskapstall fra 2000). Vi ser av figuren at de direkte tilskuddene utgjør i overkant av halvparten av midlene over kapittel 1150, mens pristilskuddene utgjør 14 %. Fondsavsetninger og velferdsordninger utgjør hhv. 13 og 14 % hver, mens utviklingstiltakene utgjør 3 %.

---

<sup>86</sup> For mer om hver enkelt ordning (formål, omfang, beskrivelse etc.), se vedlegg 2.



Figur.3.1 Hovedgrupper av ordninger under Jordbruksavtalens kapittel 1150 (2001)

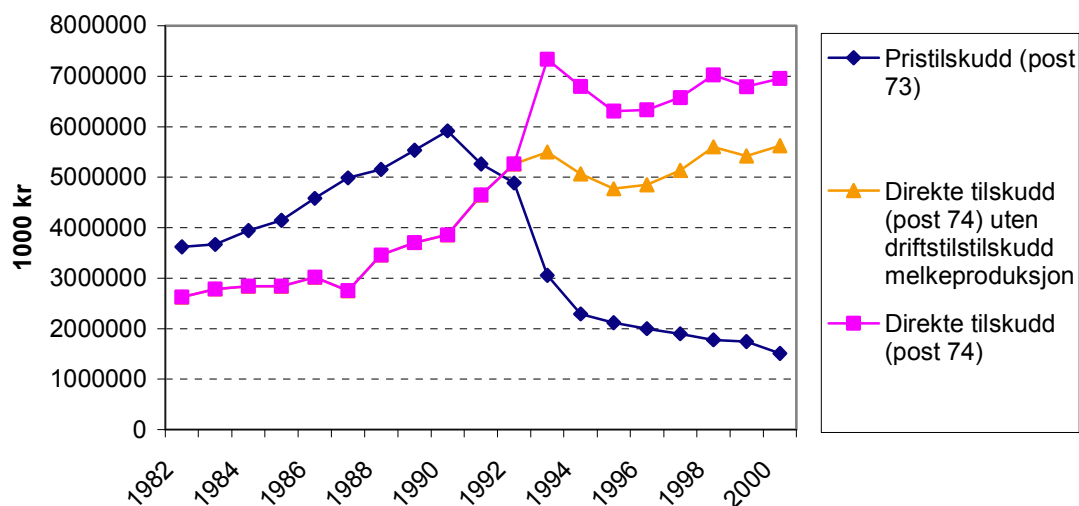
## Historikk

Alle ordningene for gjennomføring av jordbruksavtalen ble samlet under kapittel 1150 i Statsbudsjettet for 1980. Før dette var tilskudd til landbruksvikarer (kapittel 1146) og tilskudd til produksjonsfremmende tiltak (kapittel 1145) ført utenom rammen for jordbruksavtalen. Tilskudd til gjennomføring av jordbruksavtalen var før 1980 samlet under kapittel 1147 og omfattet i budsjettet for 1979 13 enkeltposter. Den største av disse postene var pristilskudd (post 73), som ble samlet til én post i budsjettet dette året. Tidligere var pristilskuddene fordelt på flere ulike poster under kapittel 1147. Den nest største posten under kapittel 1147 i statsbudsjettet i 1979 var kostnadssenkende og direkte tilskudd (post 74). Deretter fulgte de tre fondsordningene tilskudd til landbrukets utbyggingsfond, tilskudd til fond for avløserordninger i jordbruket og tilskudd til feriefondet for jordbruket. Posten markedstilskudd (post 70) var den siste store posten under kapittel 1147.

Oppbyggingen av ordningene for gjennomføring av jordbruksavtalen har dermed vært forholdsvis lik i hele perioden 1980–2001. Postene 70, 73 og 74 eksisterer i dag under noenlunde de samme titlene som i 1980; markedsreguleringer, pristilskudd og direkte tilskudd. Fondsordningene fra 70-årene er endret og samlet under post 50 fondsordninger og post 78 velferdsordninger, eller de er avsluttet. Hovedposten markedsordninger (post 76) er kommet til og avsluttet i perioden, mens hovedposten utviklingstiltak (post 77) er opprettet i perioden og består i dag av en rekke ulike ordninger (både gamle og nye).

Utvikling av virkemidlene over tid, fordelt på gruppe virkemidler, har dermed vært forholdsvis stabil. Ser vi derimot på fordelingen av de ulike virkemidlene, har det vært en markert utvikling, ved reduksjon i pristilskuddene og en økt andel direkte tilskudd, spesielt de siste 10–15 årene.

Ser vi på figur 3.2 nedenfor kan vi danne oss et bilde av hvordan utviklingen av post 74 direkte tilskudd og post 73 pristilskudd har vært fra begynnelsen på 80-tallet og frem til i dag.



Figur 3.2 Utvikling i direkte tilskudd (post 74) og pristilskudd perioden (post 73) 1982–2000 (regnskapstall)

Som vi ser av figuren var det en vekst i både direkte tilskudd og pristilskudd frem til 1990. Fra 1990 har de direkte tilskuddene økt ytterligere, mens pristilskuddene har gått ned. Pristilskuddene og de direkte tilskuddene lå om lag på samme nivå i 1992, mens de samlede pristilskuddene før dette var høyere enn de direkte tilskuddene. Fra og med 1993 er de direkte tilskuddene høyere enn pristilskuddene. Det markante skillet i 1993 skyldes imidlertid i stor grad at en stor del av midlene under pristilskudd melk ble omgjort til driftstilskudd melkeproduksjon, og overført til post 74. Dette dreide seg om i underkant av 2 mrd kroner. Fra 1989 til 1993 økte den direkte støtten fra 3,9 til om lag 7 mrd kroner, og har etter dette holdt seg forholdsvis stabil. Pristilskuddene sank, fra 1990 og frem til 2000, fra om lag 6 mrd kroner til godt under 2 mrd kroner i 2000.

Ser vi på de andre hovedgruppene ordninger hadde Velferdsordningene en betydelig vekst, spesielt på 70 og 80-tallet da blant annet velferdsordningene knyttet til ferie og fritid ble bygget opp. Investeringsstilskuddene derimot har ikke hatt noen økning av betydning i perioden 1970 og frem til i dag, og har gått ned sammenlignet med nivået på 70-tallet.

### Kategorisering av ordninger

De økonomiske virkemidler kan kategoriseres på ulike måter. Ordningene over kapittel 1150 er i dag i stor grad delt inn etter *type ordninger*. Direkte tilskudd, pristilskudd og fondsavsetninger er eksempler på dette. Det er her snakk om type ordninger og inndelingen sier i liten grad noe om formålet med ordningene. En annen måte å dele inn tilskuddene på er etter formål. Her kommer formålet med ordning-

ene frem i tittelen på gruppen ordninger. Velferdsordninger og utviklingstiltak er eksempler på dette. Andre formål man kan tenke seg innenfor norsk landbrukspolitikk er eksempelvis miljø og distrikt.

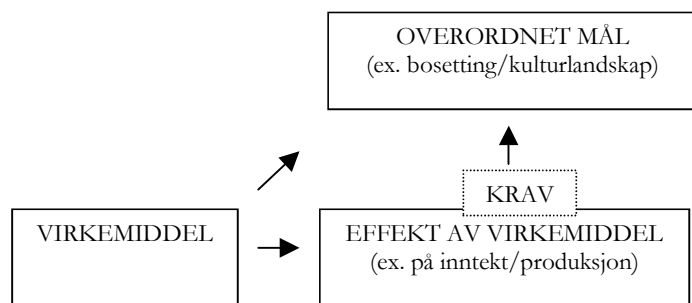
Vi vil på bakgrunn av dette belyse formålene til de ulike virkemidlene og hvordan disse korresponderer med de overordnede målene i norsk landbrukspolitikk.

### 3.1.2 Formal til virkemidlene og forhold til overordnede mål

Hver av ordningene over Jordbruksavtalen har formål knyttet til seg. Formålene er mange og svært ulike. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på formålet med de ulike ordningene og hvordan disse korresponderer med de overordnede målene i norsk landbrukspolitikk.

Målene i landbrukspolitikken har endret seg betydelig de siste 20–30 årene (se kapittel 2.2 for behandling av mål i landbrukspolitikken). Inntekt står ikke lenger like sentralt, mens andre områder som miljø og forbrukerhensyn har fått økt oppmerksomhet. I samme periode som målene i landbrukspolitikken har vært i sterk endring, har vi sett en dreining fra støtte knyttet til pris over mot direkte støtte. Det vi ønsker å fokusere på her er imidlertid i hvilken grad hovedmålene i landbrukspolitikken gjenspeiles i formålene med de ulike ordningene, nærmere bestemt om endringer i hovedmålene er fulgt opp av tilsvarende endring i *virkemidlenes* målformulering/formål.

Det er som beskrevet ovenfor, ikke lenger noe klart inntektsmål i norsk landbrukspolitikk. I stedet for inntektsmål fokuserer man på inntektsmuligheter. Inntekt har i denne forbindelse gått fra å være et mål til å bli et virkemiddel. Ser man derimot på de ulike økonomiske virkemidlene, har mange av de tunge tilskuddsordningene beholdt formål knyttet til inntekt og produksjon. Det er dermed ikke alltid noen direkte forbindelse mellom virkemidlets formål og dagens overordnede mål. Det kan imidlertid være et *indirekte* forhold mellom virkemidlet og overordnede mål. Ett eksempel på dette er virkemidler som øker inntekten og gjennom dette sikrer bosetting og et aktivt landbruk. figur 3.4 nedenfor illustrerer dette.



Figur 3.3 Forhold mellom virkemidler og overordnede mål

Virkemidler kan knyttes sterkere til det overordnede målet gjennom krav som må oppfylles for å oppnå tilskuddet (for eksempel krav til produksjonsmåte).

Areal- og kulturlandskapstilskuddet er et eksempel på et virkemiddel som har både direkte og indirekte formål i forhold til overordnede mål. Formålet med ordningen er i henhold til forskriften (FOR 1999-07-01 nr. 785) tredelt og skal bidra til:

- *Å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, bruksstørrelser og distrikter innenfor planteproduksjon og grovfôrbasert busdyrproduksjon.*
- *Skjøtsel, vedlikehold og utvikling av kulturlandskapet gjennom aktiv drift.*
- *Opprettholde jordbruksarealer i drift.*

Her ser vi at inntektformålet er klart formulert og står sterkt. Formålet om styrking av inntekt generelt har liten direkte forbindelse med hovedmålene i norsk landbrukspolitikk, mens formålet om *utjevning* av inntekt, i større grad kan knyttes direkte til overordnede mål om distrikt og bosetting. I tillegg har ordningen formål knyttet til kulturlandskap og opprettholdelse av jordbruksarealer i drift, noe som kan kobles direkte til hovedmålsettingene i norsk landbrukspolitikk. Til kulturlandskapstilskuddet er det også knyttet krav som utdyper og konkretiserer. Det heter blant annet at: «*For å oppnå areal- og kulturlandskapstilskuddet er det ikke anledning til å foreta større endringer eller inngrep i kulturlandskapet.*» Kravene er begrunnet med miljøhensyn som biologisk mangfold, gammel kulturmark, veifår og ferdselsårer, samt opplevelseskvaliteter og kulturhistoriske trekk i landskapet (SLF, 2001). Disse kravene knytter i større grad ordningen til overordnede mål.

I vedlegg 3 kategoriseres formålene med de ulike ordningene (slik det framstår i forskriftene<sup>87</sup>) i forhold til nåværende og tidligere overordnede mål i norsk landbrukspolitikk. Der sammenhengen er illustrert med tre streker (\\\) kommer de overordnede målene klart til uttrykk i formålet til ordningen. Kommer formålet mer indirekte til uttrykk er det markert med en strek (\). Det vil ofte være grensetilfeller og ulike avveininger knyttet til sammenhengen mellom formål og overordnede mål. Vedlegg 3 gir derfor kun en *indikasjon* på disse sammenhengene.

Sammenfattet er inntrykket fra de ulike gruppene av ordninger som følger:

- For fondsavsetningene, vesentlig LUF-midler, har mange av tiltakene utvikling innenfor sitt formål. Flere av disse har også en inntektsmålsetting, som igjen kan være knyttet til distriktsprofil eller bosetting. Det er også flere ordninger som er rettet mot markedet. Verdikjedetankegangen er i tillegg kommet med i Verdiskapningsprogrammet og Konkurransestrategier for norsk mat.
- Markedsreguleringstiltak er klart rettet mot markedet. Avsetningstiltak har i tillegg et langt bredere siktemål som inkluderer inntekt, matsikkerhet og forbrukere.
- Pristilskudd har inntekt og produksjon som formål. Distrikt og bosetting er også vanlig. Marked og forbruker er med i formålet for noen ordninger.
- Direkte tilskudd har i stor grad inntekt, produksjon og distrikt/bosetting som formål. I tillegg har blant annet AK-tilskuddet formål knyttet til miljø
- Utviklingstiltak har i de fleste tilfeller «utvikling» som uttalt målsetting. Det som karakteriserer gruppa som helhet, er naturlig nok bredde og variasjon i formål.

---

<sup>87</sup> Formålene med de ulike ordningene finnes i oversikten over ordninger i vedlegg 2.

- Velferdsordningene har klart velferd som mål, og det er liten vekt på andre formål.

Mangfoldet av formål er stort og varierer sterkt mellom de ulike hovedgruppene av ordninger. Man kan allikevel, generelt sett, si at *forholdsvis mange av ordningene har formål knyttet til inntekt og/eller produksjon*, dvs. den direkte effekten av ordningen. Dette gjelder spesielt ordninger under hovedpostene direkte tilskudd og pristilskudd, men også de andre hovedgruppene.

Formålet med ordningene *reflekterer derfor i stor grad et inntektsmål, noe som gjenspeiler en landbrukspolitik der inntektsmålet stod sterkere enn det det gjør i dag.*

Vi mener det ville være hensiktsmessig dersom formålene med ordningene *i større grad* reflekterte de gjeldende overordnede målene i landbrukspolitikken. I mange tilfeller betyr dette at formålet heller bør være knyttet til den indirekte effekten (for eksempel bosetting og miljø) enn den direkte effekten (inntekt) av det økonomiske virkemidlet. Dette vil også være i tråd med St.meld. nr. 19 (1999–2000) der det signaliseres at de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen skal bidra til at jordbruket kan oppfylle sine samfunnsoppgaver «mest mulig effektivt, samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet» (Landbruksdepartementet, 1999a).

### 3.1.3 Rettighetsbaserte og tiltaksbaserte ordninger

De økonomiske virkemidlene kan deles inn i rettighetsbaserte og «tiltaksbaserte» ordninger. Rettighetsbaserte ordninger og tilskudd er noe gårdbrukeren har rett på dersom han oppfyller visse krav/vilkår. Rettighetsbaserte tilskudd er generelle ordninger som omfatter de aller fleste gårdbrukere, og som i omfang utgjør størstedelen av dagens økonomiske virkemidler over jordbruksavtalen. AK-tilskudd, husdyrtilskudd, pristilskudd, velferdsordninger etc. er eksempler på rettighetsbaserte ordninger. Dette er videre en gruppe ordninger som i utgangspunktet er enkle å administrere.

Tiltaksbaserte ordninger derimot er rettet mot mer spesielle tiltak, det prioriteres mellom søknader og det er kun de «beste» tiltakene som får tilskuddet. Tilskuddet forplikter videre til en bestemt aktivitet eller tiltak. BU-ordningene og miljøtiltakene under LUF er eksempler på slik ordninger. Det er en høy grad av presisjon knyttet til disse ordningene, og administrasjonskostnadene er høye. For mer om administrasjonskostnader knyttet til ulike typer ordninger, se kapittel 3.4 nedenfor.

Vi har på bakgrunn av inndelingen i rettighetsbaserte og tiltaksbaserte ordninger delt ordningene inn i generelle og spesielle ordninger. Dette gir seg spesielt utslag i de ordningene som er rettet mot miljø (se kapittel 4.4 om hovedområde miljø).

### 3.1.4 Begrunnelse for ordninger

Målene i landbrukspolitikken, og delvis også formålene med de ulike ordningene, er i endring. Dette betyr at *begrunnelsen* for de økonomiske virkemidlene generelt og hver enkelt ordning spesielt også endres. Fokus på andre faktorer enn inntekt og produksjon er økt de siste årene og begrunnelsen for virkemiddelsystemet er i stor grad blitt knyttet til at jordbruket skal oppfylle ulike *samfunnsoppgaver* (knyttet til kul-



turlandskap, bosetting, matvaresikkerhet etc) på en tilfredstillende måte, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000).

De økonomiske virkemidlene ses i forbindelse med dette i større grad på som en betaling for produksjon av samfunnsgoder. Dette leder begrunnelsen for og dimensjoneringen av virkemidlene i landbrukspolitikken i større grad over mot å være fundert i **nytte** av de ulike samfunnsgodene. Dvs at gårdbrukeren får betalt for å produsere et gode som er til nytte for samfunnet istedenfor kun å bli kompensert for ulike kostnadsulemper i produksjonen. En slik begrunnelse kan og bør i større grad benyttes blant annet for virkemidler rettet mot spesielle miljøgoder. Driftstilskudd for brattlendte bruk er et godt eksempel her. Istedenfor å bli kompensert for driftsulemper på grunn av bratte arealer, kan man tenke seg at gårdbrukeren blir betalt for produksjon av samfunnsgodet kulturlandskap. En slik form for betaling vil på en bedre måte synliggjøre målene i landbrukspolitikken, samtidig som det vil gi et ekstra insentiv til å produsere godene samfunnet etterspør (her kulturlandskap).

Dagens virkemidler og dimensjoneringen av dem er imidlertid fortsatt i stor grad kostnadsbegrunnet, dvs at de bl.a. er begrunnet og differensiert ut i fra ulike kostnader knyttet til distrikt og produksjon. Ut i fra mål knyttet til matsikkerhet, produksjon og bosetting kan man fortsatt i stor grad forsvare denne formen for begrunnelse.

## 3.2 Differensiering av virkemidlene

En rekke tilskudd er i dag differensiert etter distrikt, struktur og produksjon. Differensieringen er knyttet til flere former for tilskudd og til både areal, husdyr og andre faktorer. Alle tre formene for differensiering er begrunnet ut i fra ulike kostnader og mulighet for inntjening i ulike regioner, størrelsesgrupper og produksjoner.

Gjeldene landbrukspolitikker legger ikke opp til noen større endringer i omfanget av distriktdifferensieringen. Motivasjonen for forslag til endringer på dette området vil i denne utredningen derfor kun være knyttet til muligheter for forenkling. Når det gjelder strukturdifferensiering, derimot, legger man i gjeldende landbrukspolitikker opp til en moderat strukturvikling. Det vil si at motivasjonen for endringer innenfor dette området vil være knyttet til muligheter for forenkling så vel som endret prioritering i gjeldende landbrukspolitikker.

Vi tar i dette kapitlet for oss distrikts- og strukturdifferensieringen i dagens virkemidler. Til slutt i kapitlet diskuterer vi topp- og bunnavgrensning av tilskudd og økonomisk virkemiddel utformet som tilskudd per bruk.

### 3.2.1 Distriktdifferensiering

Distriktdifferensieringen slik den er bygget opp i dag, er fordelt på en rekke ulike ordninger. Både pristilskudd, direkte tilskudd og frakttilskudd er distriktdifferensiert, og differensieringen gjelder både areal og husdyr. De tyngste tilskuddene med distriktdifferensiering er AK og pristilskudd kjøtt (504 mill kroner) og melk (429 mill. kroner). Frakttilskuddene er til sammen på om lag 230 mill. kroner. For grovfôr og korn er påslaget fra laveste til høyeste arealsats i AK- tilskuddet på i overkant av 60 %. For potet, grønnsaker og frukt og bær er tilskuddet fra 2 til 5

ganger høyere i høyeste sone sammenlignet med laveste sone. For disse vekstene er det imidlertid kun sone 6 og 7 som har en betydelig høyere sats. Det betyr at omfanget av distriktsdelen av støtte til disse vekstene er forholdsvis liten, da det totalt sett dyrkes lite av disse produktene i sone 6 og 7.

I tabellen nedenfor er de ulike tilskuddene med distriktsdifferensiering listet opp.

**Tabell 3.1** Ordninger med distriktsdifferensiering

<b>Type tilskudd</b>	<b>Antall soner</b>
<b>Pristilskudd</b>	
Distriktstilskudd melk	10 soner
Distriktstilskudd kjøtt	5 soner
Distriktstilskudd egg	2 soner
Distrikts- og kvalitetstilskudd, frukt, bær grønnsaker og poteter	7 soner
Distriktstilskudd potet	2 soner
<b>Direkte tilskudd</b>	
AK	7 soner
Driftstilskudd melk	2 soner
Husdyrtilskudd	2 soner
<b>Frakttilskudd</b>	
Frakttilskudd	mange soner

De ordningene som er delt inn i 2 soner, er tilskudd som gis spesielt til produksjon i Nord-Norge (og også Rogaland og Trøndelag for distriktstilskudd egg), eller der satsen for Sør-Norge og Nord-Norge er ulik. Tilskudd til husdyr er distriktsdifferensiert ved at tilskudd til avlsgris og verpehøner er vesentlig høyere i Nord-Norge enn i Sør-Norge, for et begrenset antall dyr.

AK-tilskuddet er i forskriften delt inn i 7 soner. Da satsene ofte er like i flere soner er det i praksis færre enn 7 soner. Grovfôr er den veksten som er mest differensiert mhp ulik sats i ulike soner, med 6 ulike satser. For de resterende vekstene derimot er det kun to eller tre ulike satser.

Når det gjelder distrikts- og kvalitetstilskuddet for grønnsaker etc er også dette i realiteten mindre differensiert enn de 7 sonene tilsier, da mange soner har like satser. Distriktstilskudd potet gis kun til sone 6 og 7 (dvs Nord-Norge).

### **Bakgrunn for distriktsdifferensieringen**

Bakgrunnen for distriktsdifferensieringen er ønsket om opprettholdelse av et aktivt jordbruk i hele landet, noe som er forbundet med målet om spredt bosetting. Distriktsdifferensieringen må ses på som en kostnadskompensasjon, der områder med mindre fordelaktige produksjonsvilkår (og lengre avstand til foredlingsanlegg og markeder) blir kompensert med høyere tilskudd. Distriktsdifferensieringen henger også nøye sammen med den geografiske arbeidsdelingen, som utgjør en viktig del av norsk landbrukspolitikk, som påpekt i følgende sitat fra St.meld. nr. 19:

« For å sikre landbrukets bidrag til bosetting i bygdene, langsiktig matforsyning, og et levende kulturlandskap i hele landet, ønsker Regjeringen at det fortsatt skal være en produksjonsfordeling i landbruket basert på hovedtrekkene i den arbeidsdelingen som eksisterer i dag.

Regjeringen vil føre en landbrukspolitik som sikrer at husdyrproduksjon i distriktene er konkurransedyktig med husdyrproduksjon i mer sentrale jordbruksområder. Samtidig vil regjeringen legge vekt på at inntektsmulighetene i spesialisert planteproduksjon i de beste jordbruksområdene er tilfredsstillende, slik at det ikke skjer betydelig omlegging av blant annet kornproduksjonen i retning av grovførbasert husdyrproduksjon.»

## Utfordringer

En generell utfordring knyttet til distriktsdifferensiering er soneinndelingen og problemene man får i grenseområdene mellom to soner. Problemet er i hovedsak knyttet til at det lokalt vil være vanskelig å skape forståelse for at bruk som ligger nær hverandre geografisk skal få ulike tilskudd. Problemet forsterkes ytterligere ved at man for distriktstilskudd melk og kjøtt har en svært komplisert og detaljert inndeling. Dette er i hovedsak et legitimitetsproblem.

«Sonehopping» kan være et annet problem knyttet til distriktstilskuddene, dvs at produktene blir flyttet til en annen sone med høyere tilskudd før det blir levert. Dette problemet er knyttet til de distriktsdifferensierte pristilskuddene, spesielt for kjøtt. Vi kjenner ikke til at «sonehopping» i praksis utgjør noe stort problem.

## 3.2.2 Struktur

Strukturdifferensieringen slik den er bygget opp i dag, er som distriktsdifferensieringen knyttet til flere ulike ordninger, og til både areal og husdyr. De tyngste strukturdifferensierte ordningene er de direkte tilskuddene: AK, driftstilskudd melk og husdyrtilskudd. I tillegg er tilskudd til utmarksbeite strukturdifferensiert. Denne strukturdifferensieringen er imidlertid blitt sterkt redusert, og foreslås tatt helt bort. Et siste tilskudd som i noe grad kan sies å være strukturdifferensiert, er distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og grønnsaker. Dette er et pristilskudd, som for enkelte vekster kun oppnås opp til et visst produksjonsvolum. Tabell 3.2 gir en oversikt over ordninger med strukturdifferensiering.

Tabell 3.2 Ordninger med strukturdifferensiering

Type tilskudd		Sats
AK	2–3	grupper
Driftstilskudd melk	5	«grupper»
Husdyr	2–3	grupper
Utmarksbeite	2	grupper
Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid (melkeku og melkegeiter)	2	grupper
Distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og grønnsaker	2	«grupper»

Strukturdifferensieringen i tilskudd til husdyr ble betydelig flatet ut ved jordbruksoppgjøret i 2000. Dette skjedde som en følge av innføring av skattefradrag for jordbruksinntekt som isolert sett har størst inntektsvirkning for mindre bruk. For å

jevne ut denne effekten ble strukturen i blant annet husdyrtilskuddet redusert betydelig. Øvre grense for antall dyr som får tilskudd ble økt, satsen for det laveste intervallet ble redusert og intervallet ble utvidet, opp til 16 dyr (fra tidligere 8).

Slik struktur differensieringen i husdyrtilskuddet (og avløsertilskuddet) er bygget opp i dag, kan bruk med flere dyreslag få med seg effekten av struktur differensiering for hvert enkelt av de dyreslagene de har.

Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid er struktur differensiert for melkeku og melkegeiter. For melkeku er satsen 2 800 kroner for 1–8 dyr, og 1 900 kroner over 8 dyr.

## Bakgrunn for struktur differensiering

Bakgrunn for struktur differensiering er ønsket om å jevne ut inntekt mellom små og store bruk. Differensieringen skal fungere som en kompensasjon for mindre mulighet for inntjening på små bruk.

En differensiering til fordel for små bruk vil også gi en fordel for distriktslandbruket, da andelen små bruk er større her enn i mer sentrale strøk. Struktur differensiering og støtte til små bruk kan dermed også begrunnes ut i fra målsettinger knyttet til bosetting i distriktene.

## Utfordringer

Det heter i St.meld. nr. 19 (Landbruksdepartementet, 1999a) at Regjeringen ser «behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter». Følgende sitat er hentet fra St.meld. nr. 19:

*Regjeringen legger til grunn at norsk landbruk også framover skal være et miljøvennlig landbruk med en variert bruksstruktur. De topografiske forholdene gjør at det i Norge er urealistisk med storskaladrift på linje med mange andre land. Likevel ser Regjeringen behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter. Det vil i denne sammenheng være behov for å differensiere mellom produksjoner og mellom distrikter.*

Ønsket om en moderat utvikling i retning av større driftsenheter tolker vi, som påpekt i kapitlet om målene i norsk landbrukspolitik, som et ønske om en noe raske struktur utvikling enn den vi ser i landbruket i dag. En reduksjon i struktur differensieringen er derfor en naturlig utvikling som følge av dette. Forslag til endringer i struktur differensieringen vil dermed være motivert ut i fra to hensyn; forenkling og ønske om en mindre grad av struktur differensiering.

Struktur differensieringen er begrunnet ut fra et ønske om å kompensere struktur kostnader. Et første problem knyttet til struktur differensieringen er at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er struktur kostnader. Økte muligheter for og omfang av samarbeid gjør det vanskelig å definere struktur kostnadene.

Et hovedproblem knyttet til struktur differensiering er uønskede tilskuddstilpasninger. Dette vil blant annet kunne gi seg utslag i entreprenørdrift, der eieren på papiret står for drifta mens arbeidet utføres av en innleid person. Den innleide personen kan i slike tilfeller stå for drift av flere enheter. Dvs at antall tilskuddsenheter blir større enn antallet «økonomiske enheter». Deling av driftsenheter er et

annet liknende problem relatert til et struktur differensiert areal- og husdyrtilskudd, noe som gjøres for å utnytte struktur differensieringen i tilskuddene maksimalt. De uønskede tilskuddstilpasningene bidrar til at ordningene i mindre grad oppfyller sitt formål.

*Redusert* struktur differensiering vil kunne gjøre det mer attraktivt å leie ut jord istedenfor å (på papiret) drive den selv. Redusert struktur differensiering vil også kunne øke interessen for å inngå samarbeid, også i andre produksjoner enn melk. En utflating av strukturprofilen vil dermed føre til at man unngår uønsket tilskuddstilpasning på dette området. En annen effekt vil være at man ved å fjerne insitamentet til å opprettholde mer eller mindre «ikke reelle», små enheter, vil få færre tilskuddsenheter, noe som i seg selv vil være en forenkling for forvaltningen.

En annen uønsket effekt av struktur differensiering er at jordbruksarealene har ulik verdi avhengig av hvem som driver. Det vil altså være slik at tilskuddet til et og samme stykke vil kunne variere avhengig av hvem som driver stykket. Jordleieprisene vil også bli påvirket av dette, ved at betalingsvilligheten for et stykke jord er ulik avhengig av hvor mye jord den som skal leie arealene driver fra før. «Tilskuddsverdien» på et stykke vil i svært mange tilfeller også være høyere for den som leier ut enn for den som leier jorda.

Struktur differensieringen fører også til problemer knyttet til telledato for husdyr. Telledato vil være et problem også uavhengig av struktur differensieringen, men de høye satsene i de lave intervallene fører til at problemet forsterkes ytterligere, da gevinsten knyttet til å vente med å ta ut dyret til etter telledato er svært stor. Avløsertilskuddet forsterker denne effekten ved at også disse er struktur differensiert, men da kun for melkeku og melkegeiter.

Øvre grense for tilskudd er også en form for struktur differensiering. Øvre grense for tilskudd (baser på for eksempel areal eller antall husdyr) kan imidlertid begrunnes ut i fra mer enn hensyn til kostnadsforhold. En øvre grense begrenser totalt tilskudd per bruk, noe som henger sammen med ønsket om å begrense omfanget av støtte som går til ett og samme bruk. Dette kan være et legitimitets spørsmål. For mer om øvre (og nedre) grense for tilskudd, se nedenfor.

Utflating av strukturprofilen i tilskudd må ses i sammenheng med virkemidler knyttet til skatt. Skattefradraget som ble innført fra og med 2000 har full effekt etter en viss størrelse på inntekt. For inntekt over dette nivået er denne formen for skattefradraget relativt sett mindre viktig. Dette innebærer at skattevirkemidlet som ble innført i 2000 har en fordelings effekt til fordel for forholdsvis små bruk, med maksimal virkning for bruk med inntekt rundt grensebeløpet. Skattevirkemidlet som ble innført i 2000 skulle være en kompensasjon for en reduksjon i målprisene. For å utjevne inntektsutslaget mellom ulike bruksstørrelser ble strukturprofilen i andre tilskuddsordninger redusert. Skattevirkemidler som dette kan i fremtiden innføres som en kompensasjon for utflating/fjerning av struktur differensiering. Dette vil være en kompensasjon som fordelingsmessig vil være hensiktsmessig.

### 3.2.3 Tilskudd per bruk

Ett alternativ til struktur differensiering er å samle strukturelementet i et tilskudd per bruk. Dette er behandlet i en utredning foretatt av en partssammensatt arbeids-

gruppe før jordbruksforhandlingene i 1999, der de produksjonsuavhengige virkemidlene i landbrukspolitikken ble vurdert (Landbruksdepartementet, 1999b).

Arbeidsgruppa utformet en skisse til tilskudd per bruk begrunnet ut i fra miljø, inntekt, distrikt.

Arbeidsgruppa fant at tilskudd per bruk med hovedformål å bidra til å styrke inntekten hos aktive bønder var et lite aktuelt virkemiddel. Noe av begrunnelsen for at et slik tilskudd var lite aktuelt, var at det vil trekke landbrukspolitikken mer i retning av sosialpolitikk enn næringspolitikk og at det vil kunne virke negativt på motivasjonen til den enkelte bruker, og dermed rekrutteringen. Det er også vanskelig å forsvare et slikt tilskudd i forhold til målsettingene i landbrukspolitikken der inntektsmålet er sterkt tonet ned de siste årene.

Arbeidsgruppa fant det imidlertid mer aktuelt med tilskudd knyttet til miljø og distrikt og da gjerne sett i sammenheng. Et tilskudd per bruk knyttet til miljø vil måtte begrunnes ut i fra gårdens miljø- og kulturlandskapsverdier, utover det som er knyttet til areal. Et slikt tilskudd kan blant annet begrunnes ut i fra at gårdsbrukene med sine tun bidrar til kulturlandskapet. Et slikt tilskudd må imidlertid ses i sammenheng med landbruksproduksjonen på bruket og kan ikke være eneste tilskudd som bruket er berettiget til, dvs at brukeren må være en aktiv produsent. Det samme kravet bør, ifølge arbeidsgruppa, stilles til et eventuelt tilskudd per bruk begrunnet ut i fra distriktshensyn, på grunn av at det vil være vanskelig å avgrense en slik støtte i forhold til andre husstander i tilskuddsberettigede områder, og at en slik ordning vil kunne føre med seg store legitimitets- og avgrensingsproblemer.

Arbeidsgruppa konkludere med at det kan være aktuelt å arbeide videre med en ordning der hovedmålsettingen er å styrke bosettingen. En slik ordning bør være knyttet til bosetting på bruket, samt drift og miljøhensyn, noe som vil være med på å gjøre ordningene mer legitim. Det påpekes imidlertid at et slikt tilskudd vil kunne by på kontrollproblemer.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag argumenterer for et forvaltertilskudd, dvs et tilskudd som betales til alle brukere som bor på bruket, der bruket er berettiget produksjonstilskudd og der produksjonen gjennomføres etter minstekrav til miljøstandarder (Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 1999). Dette er i noen grad sammenfallende med forlaget vi finner i den partssammensatte arbeidsgruppa sin rapport, bortsett fra at tilskuddet NBS foreslår ikke er distriktsdifferensiert.

Et distriktsdifferensiert tilskudd per bruk vil kunne erstatte både distrikts- og strukturdifferensieringen i en rekke andre tilskudd, blant annet i AK-tilskuddet. Tilskudd per bruk vil kunne gis differensiert for ulike områder i Norge. Blant annet vil man kunne ha et høyere tilskudd for bruk i Nord-Norge, noe som kan gjøre andre tilskudd som er knyttet til produksjon i Nord-Norge spesielt, overflødig. Dette vil innebære en forenkling. Skattegrep vil imidlertid ikke kunne erstattet tilskudd per bruk for mindre bruk med lav jordbruksinntekt.

### **3.2.4 Maksimum og minimum tilskudd**

Tilskudd kan topp- og bunnavgrensnes på en rekke ulike måter. Begrunnelsen for toppavgrensning kan være knyttet til legitimitet og at man ikke ønsker å støtte et og samme bruk med mer enn en viss sum. Toppavgrensning av tilskudd er ellers en en-

kel form for struktur differensiering, ved at de største brukene ikke får mer enn en viss sum. En slik toppavgrensning kan være knyttet til sum tilskudd per bruk eller areal- eller husdyrgrenser for hvor store områder/mange husdyr man kan motta tilskudd for. Avgrensingen kan videre være knyttet til hver enkelt produksjon eller hvert husdyrslag, basert på area/antall husdyr eller sum tilskudd. Toppavgrensning kan også være knyttet til inntekt eller formue, og at man ikke ønsker å støtte bruk der disse allerede er svært høye, dvs. en form for behovprøving av tilskudd.

Toppavgrensningene vi har i norsk landbrukspolitikk er i hovedsak knyttet til husdyrtilskudd. På arealsiden er tilskuddene struktur differensiert, men det er kun tilskudd til grovfôr som har en toppavgrensning mhp. areal (over 400 daa). Tilskudd til husdyr er beløpsavgrenset til 125 000 kroner per bruk. Samtidig er husdyrtilskuddet for de enkelte husdyrslagene struktur differensiert og avgrenset ved et vist antall dyr.

*Minstekrav* for å motta direkte tilskudd i forskrift for produksjonstilskudd er i dag at landbrukseiendommen er på minst 10 daa, og har våningshus og nødvendige driftsbygninger. I tillegg kan søknad om produksjonstilskudd avslås dersom det er svak utnyttelse av jordbruksarealene.

I Innst. S. nr. 167 (1999–2000) (Stortinget, 2000) heter det at brukere med jordbruksareal under 15 dekar som hovedregel ikke burde ha rett til støtte over jordbruksavtalen, mens den sittende regjering i Sem-erklæringen foreslo en minstegrense på 20 daa (Sem-erklæringen, 2001). I forslag til ny forskrift for produksjonstilskudd i jordbruket (som per jan/feb 2002 er ute på høring) foreslås det å fjerne arealgrensen, og heller stille krav til at produksjonstilskuddet «kan gis til foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon». Dette vilkåret er tenkt brukt til å avgrense nedad mot bruk av hobbymessig karakter og oppad mot industrialisert drift (Landbruksdepartementet, 2001b).

I tillegg til minstekravet til areal, bygninger og drift blir produksjonstilskuddene avkortet med et bunnfradrag<sup>88</sup>. Bunnfradraget er en avkorting av produksjonstilskudd med en sum som fastsettes ved jordbruksoppjøret. Denne avkorting fører til at bruk som i utgangspunktet er berettiget produksjonstilskudd, men som er berettiget mindre enn en viss sum, ikke mottar produksjonstilskudd. Dette bunnfradraget var etter jordbruksforhandlingen i 2001 på 6 000 kroner per bruk. Bunnfradraget var på 5 000 kroner i 1999 og 7 000 i 2000.

## **Avkorting etter inntekt**

I Norge avkortet man tidligere daværende driftstilskudd etter inntekt. Driftstilskuddet ble redusert dersom næringsinntektens andel av antatt inntekt var mindre enn 50 %, videre falt retten til tilskuddet helt bort dersom denne andelen var mindre enn 20 %. Denne ordningen ble imidlertid avvirket i 1982, sammen med tilskudd til grassilotrygd og tilskudd til kunstgjødsel<sup>89</sup>. Disse tre ordningene ble deretter ers-

---

<sup>88</sup> Dette bunnfradraget erstattet i sin tid et minstekrav på 0,1 årsverk per bruk.

<sup>89</sup> Tilskudd til kunstgjødsel ble også avkortet etter inntekt, og retten til dette tilskuddet falt helt bort ved nettoinntekt over en gitt grense (53 000 kroner for Sør-Norge i 1981).

tattet av den nyopprettede ordningen produksjonstilskudd grovfôr og planteprodukter, som for øvrig var forløperen til AK-tilskuddet.

Bjerkeholtutvalget, «Om utjamning av inntektene i jordbruket» (NOU, 1988), som avleverte sin innstilling i 1988, tok blant annet for seg avkorting av tilskudd etter inntekt. Utvalgets flertall fant at inntekt utenfor bruket burde ivaretas på en indirekte måte ved etablering av en ordning med et distriktstilskudd differensiert etter alternativverdien på arbeidskraft i jordbruket. Tankegangen bak dette var at bruk med gode arbeidsmuligheter utenom bruket burde få lavere tilskudd enn de med mindre gode arbeidsmuligheter utenom bruket. Dette forslaget ble aldri fulgt opp direkte.

Avkorting av tilskudd etter inntekt fører blant annet med seg problemer knyttet til tilskuddstilpassing, som overdragelse av eiendom til familiemedlem med lavere inntekt. Dette, samtidig som at det i Innst. S. nr. 167 (Stortinget, 2000) heter at «Regjeringen mener at det ikke er aktuelt å foreta en avkorting av overføringene i forhold til annen inntekt.», gjør at avkorting av tilskudd etter inntekt ikke vil vurderes nærmere i denne utredningen. Vurderinger knyttet til avkorting etter inntekt blir også mer uaktuelle etter som inntekt ikke lenger er noe mål i landbrukspolitikken, og fokus i virkemiddelbruken i større grad er rettet mot betaling for produksjon av fellesgoder.

### 3.3 Regionalisering av virkemidlene

På bakgrunn av at det i mandatet heter at det bør vurderes om enkelte av dagens ordninger kan målrettes mer gjennom større lokalt/regionalt ansvar, vil vi gå nærmere inn på dette her. Det er i mandatet spesielt påpekt at miljøvirkemidlene skal gjennomgås med sikte på muligheter for økt regional handlefrihet. Regionalisering er ytterligere diskutert i delprosjekt miljø (REF delprosjekt miljø).

#### 3.3.1 Bakgrunn

Fokus på økt regionalt og lokalt ansvar må ses i sammenheng med fornyelsesprogrammet for offentlig sektor og St.meld. nr. 31 (2000–2001) «Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling» (Kommunal- og regionaldepartementet 2001).

Bakgrunnen for ønsket om økt desentralisering av oppgaver er at beslutninger og oppgaveløsning med dette flyttes nærmest mulig dem det gjelder, og dem som har best kunnskap om lokale og regional behov. I St.meld. nr 31 (2000–2001) foreslås det blant annet at fylkeskommunen overføres oppgaver og myndighet knyttet til regional utvikling, fra fylkesmannen. Fylkeskommunene vil med et slik forslag få flere virkemidler til å ivareta ansvaret knyttet til den brede samfunnsutviklingen og få en oppgavefordeling som er bedre tilrettelagt for at fylkene skal kunne føre en helhetlig politikk. Fylkeskommunen blir gjennom dette den viktigste regionale utviklingsaktøren. I meldingen foreslås det at fylkeskommunen overtar ansvaret for landbruksoppgavene på regionalt nivå (med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll). Det heter videre i meldingen at regjeringen ønsker å endre statens styring av kommunesektoren fra detaljstyring til rammestyring. Regjeringen ønsker også å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunen innen miljøvern og



landbruk, for å stimulere til lokal forvaltning, forståelse og aksept for miljøvern- og landbrukspolitiske spørsmål og oppgaver, hos innbyggere, næringsliv så vel som hos lokalpolitikere. St.meld. nr. 31 ble på bakgrunn av behandlingen i kommunalkomiteen (Inst. S. nr. 307 (2000–2001) (Stortinget, 2001)) behandlet i Stortinget den 14. juni 2001.

På bakgrunn av denne behandlingen ble blant annet planlegging av overføring av landbruksmyndighet fra fylkesmannen til fylkeskommunen startet opp. Det er imidlertid noe uklart hva som vil skje som følge av St.meld. nr 31 (2000–2001) på dette punktet, etter valget i 2001. Dette avhenger av hva slags posisjon fylkeskommunen får fremover. Det er imidlertid klart at det, med bakgrunn i fornyelsesprogrammet for offentlig sektor, er bred politisk enighet om å øke regionalt og lokalt ansvar for forvaltning og oppgaveløsning.

I februar 2002 la regjeringen frem et forslag om å desentralisere flere miljø- og landbruksoppgaver til kommunene. De gjenværende oppgavene er i følge dette forslaget av en slik karakter at *staten* bør ha ansvaret for dem. Regjeringen vil dermed at miljø- og landbruksoppgaver *ikke* overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen, slik det er foreslått i St.meld. nr. 31 (2000–2001)<sup>90</sup> (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Når det gjelder regionalisering av virkemidler har vi i denne rapporten imidlertid tatt utgangspunkt i St.meld. nr. 31 (2000–2001). Det betyr at vi *ikke* har forholdt oss til regjeringens forslag om overføring av oppgaver til kommunalt nivå (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Som det fremgår av forslagene til regionalisering av virkemidler er disse i sin helhet knyttet til mulighet for overføring av oppgaver til *fylkene*. Disse forslagene lar seg dermed vanskelig gjennomføre på kommunalt nivå.

### 3.3.2 Regional tilpasning

Som beskrevet i kapittel 2.3 om «Utfordringene i norsk landbruk» står sektoren overfor en rekke utfordringer. Mange av utfordringene er felles for hele næringen, mens andre i større grad er regionsspesifikke. Typisk regionsspesifikke utfordringer vil kunne være utviklingstiltak, arealbruk og andre miljørelatert problemstillinger. Blant typisk nasjonale utfordringer kan nevnes matsikkerhet og konkurranse-situasjonene for næringen totalt sett.

Regionsspesifikke utfordringer knyttet til arealbruken har man blant annet i forbindelse med sikring og vedlikehold av biologisk mangfold og kulturlandskap, der problemet på den ene siden er knyttet til for intensive driftsformer og på den annen side at arealer går ut av drift.

Utfordringer knyttet til arealbruk varierer sterkt fra region til region. I områder på det sentrale Østlandet og Jæren vil problemene knyttet til arealbruk og jordvern i hovedsak være knyttet til negative miljøeffekter av jordbruksproduksjon og ikke minst nedbygging av jordbruksjord. Gjengroing og ekstensivering vil i disse områdene være mindre utbredt, selv om man også her vil ha lokale forskjeller. Virkemid-

---

<sup>90</sup> Regjeringen vil videre legge frem en stortingsmelding om oppgavefordelingen – fylkeskommunens oppgaver og rolle i løpet av våren 2002.

lene i disse områdene bør rettes mot å redusere negative effekter fra jordbruket, som avrenning og forurensing av vassdrag, samt tiltak rettet mot nedbrygging av jordbruksjord. Tiltak knyttet til redusert jordarbeiding av erosjonsutsatte områder vil være sentrale i slike områder.

I andre mer marginale områder er utfordringene knyttet til opprettholdelse av kulturlandskap/biologisk mangfold og spredt produksjon/matsikkerhet i større grad koblet til ekstensivering og at arealer går ut av drift. Virkemidlene må her i større grad rettes mot å holde arealer i hevd og hindre at viktige arealer går ut av produksjon.

Noe av målet med økt grad av regionalisering av virkemidlene er å få virkemidler som i større grad er utformet etter behov, regionalt eller lokalt. Dette vil kunne gi en mer helhetlig regional virkemiddelbruk og mer målretting regionalt og lokalt, ved at virkemidlene tilpasse de spesielle utfordringene regionen har. Regionalisering vil også gi regionene større muligheter til å fokusere på spesielle utfordringer, i større grad enn det som ville være mulig med et nasjonalt virkemiddelsystem alene. Dette vil kunne øke fleksibiliteten regionalt og gi en økt grad av målretting/presisjon.

### 3.3.3 Utfordringer knyttet til økt regional handlefrihet

Graden av regionalisering, og overføring av virkemidler til regionalt nivå, må vurderes i forhold til mulige ulemper knyttet til dette. En av faktorene regionalisering må vurderes opp mot er graden av behovet for et *likeverdig tilbud*. En annen faktor som må vurderes er endring i *administrasjonskostnader* knyttet til økt grad av regionalisering, samt utforminger knyttet til økt behov for og bruk av *skjønn* i forvaltningen.

Det heter i St.meld. nr. 31 (2000–2001) at sterk statlig styring ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Dette henger blant annet sammen med at ulike utfordringer i ulike delere av landet krever ulikt «tjenestetilbud» (her virkemidler). Det vil si at man har behov for et system som ikke fokuserer på virkemidler, men som fokuserer på at ulike problemer bør løses med ulike sett av virkemidler. Utfordringer skal i større grad kunne adresseres uavhengig av formen for virkemidler man har til rådighet nasjonalt. Målet er at ulike virkemidler regionalt skal gi økt grad av målretting både regionalt og nasjonalt.

En større grad av regionalisering vil imidlertid også kunne gi (uønskede) forskjeller mellom regioner, blant annet på grunn av ulike (politiske) prioriteringer som ikke skyldes ulike utfordringer. Dette vil kunne gi konflikter der man innenfor og mellom forholdsvis ensartede områder får ulik virkemiddelutfordring og prioritering. Det nasjonale virkemiddelsystemet vil imidlertid utgjøre størsteparten av de økonomiske virkemidlene i landbruket, noe som uansett bidrar til utjevning mellom regioner.

Ulik praksis lokalt eller regionalt kan være knyttet til ulike problemer/utfordringer eller også ulik anvendelse av *skjønn*. Ulik anvendelse av *skjønn* vil alltid forekomme der *skjønn* er nødvendig, men for at brukerne skal ha en følelse av å ha et likeverdig tilbud er det viktig at *skjønnsutøvelsen* ikke spriker for mye fra region til region. En økt regionalisering og større bruk av *skjønn* regionalt, vil kunne føre til flere klager på vedtak knyttet til landbruket. Dette vil stille større krav til systemet for klagebehandling, og vil kunne føre med seg økte administrative kostnader.

Målretting og presisjon i virkemiddelbruken koster. Dette innebærer regionalisering av virkemiddelbruken, som i stor grad må ses på som en form for målretting. Regionaliserte virkemidler vil i stor grad måtte være av mer spesiell art, dvs virkemidler som er dyre å administrere (sett i forhold til generelle virkemidler). De administrative kostnadene knyttet til økt grad av regionalisering, vil imidlertid være vanskelige å anslå, og eventuelt økte administrative kostnader må veies opp mot *nytt* av økt regional handlefrihet i virkemiddelutforming og -bruk. For mer om administrative kostnader se kapittel 3.4.

Som vi har påpekt i kapittel 2.1 om forenkling, er regionalisering på langt nær ensbetydende med forenkling. Økt grad av regionalisering må, i tråd med det som er beskrevet i dette kapitlet, i større grad ses på som et bidrag til et mer målrettet virkemiddelsystem.

## 3.4 Administrative kostnader

Administrative kostnader, eller transaksjonskostnader, er i denne sammenheng kostnader knyttet til å sette virkemidler ut i livet. Administrasjonskostnadene varierer sterkt fra virkemiddel til virkemiddel, noe vi skal se nærmere på nedenfor.

### 3.4.1 Teori om transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader er definert som kostnaden ved skaffe informasjon, ta avgjørelser/skrive kontrakter og kontroll/overvåking for å sikre at man oppnår ønsket resultat (Vatn, 2001). Forvaltningen av virkemidlene i landbrukspolitikken er derfor å betrakte som transaksjonskostnader. Innenfor FOLA-prosjektet er det interessant å vite noe om variasjonen i transaksjonskostnader for ulike typer virkemidler – for å kunne utvikle et mest mulig kostnadseffektivt virkemiddelsystem (gitt målene man ønsker å oppnå). Variasjonen i transaksjonskostnader for virkemidler kan hovedsakelig forklares ut fra tre forhold (Vatn, 2002):

- Hvorvidt det allerede finnes markedsinformasjon om transaksjonen.
- Spesifisiteten til transaksjonen.
- Frekvens, det vil si hvor ofte transaksjonen gjennomføres og hvor mange aktører som kan behandles samtidig.

Informasjon om kvantitet, type og kvalitet eksisterer for goder som omsettes i et marked. Eksempler på dette er melk, plantevernmidler og handelsgjødsel. Den ekstra kostnaden ved et virkemiddel knyttet til disse godene er derfor begrenset til å hente inn og kontrollere kvaliteten på denne informasjonen. Dette gjelder for virkemidler som prisstøtte på råvareproduktene (melk) og avgifter eller subsidier på innsatsfaktorer (plantevernmidler eller handelsgjødsel).

Eksempler på goder som ikke omsettes i et marked, og som det derfor ikke eksisterer slik informasjon for, er biologisk mangfold og kulturminner.

Spesifisiteten til en transaksjon avhenger av hvor spesifikt godet er, og hvor komplekst godet er. Hvis godet er svært spesifikt må informasjonen samles inn og

kontrakten utarbeides for hvert enkelt tilfelle. Et åpent kulturlandskap, målt som jordbruksareal i drift, er et eksempel på et lite spesifikt gode. All informasjon som kreves for å gi en arealbasert støtte knyttet til kulturlandskapsverdier generelt, er derfor opplysninger om størrelse på jordbruksarealet og hvorvidt det er drift på arealet. Dersom godet består av flere elementer, er det mye informasjon som må vurderes og kontrolleres. Det kan føre til en stor økning i transaksjonskostnadene. Et eksempel på dette er den svenske støtteordningen «bevaring av verdifulle natur- og kulturmiljøer i kulturlandskapet.» Her utbetales støtten på grunnlag av antall støtteberettigede elementer – og dermed skal i prinsippet hvert enkelt element (antall meter steingjerde, en åkerholme, areal med tradisjonelle hesjer) registreres og kontrolleres. Dersom godet i tillegg krysser rettighetsgrenser (ligger på flere gårder), vil transaksjonskostnadene øke ytterligere.

Frekvensen har betydning blant annet fordi det alltid vil være noen faste transaksjonskostnader knyttet til forvaltningen av et virkemiddel. For eksempel eksisterer det i mange tilfeller separate systemer for søknadsbehandling, dataregistreringer, kontroll og utbetaling for de ulike ordningene. Regnet per krone utbetalt i støtte vil disse faste kostnadene da utgjøre svært mye.

En hypotese er at der informasjon kan skaffes gjennom markedet, og et virkemiddel kan bygges utelukkende på denne informasjonen, har det stor effekt på transaksjonskostnadene, som da vil være lave. I tillegg vil det ofte være slik at de godene som selges gjennom ordinære markeder i store kvanta er lite spesifikke (tilnærmet identiske), og frekvensen er høy. Det vil si at det ofte vil være slik at de forhold som hver for seg fører til lave transaksjonskostnader ofte vil opptre sammen, og at situasjonen kan være motsatt for goder som ikke selges i ordinære markeder.

Basert på disse teoriene og hypotesene setter Vatn opp en tabell:

**Tabell 3.3 Forventet niva på transaksjonskostnader (TK) gitt karakteristika ved transaksjonene som er involvert**

Type TK	Eksisterer markedsinformasjon?				
	Ja		Nei		
	Spesifisitet:		Spesifisitet:		
	Lav		Medium		Høy
	Frekvens:		Frekvens:		Frekvens:
	Høy	Medium	Medium	Lav	Lav
Informasjon	Lav	Lav til medium	Medium	Medium til høy	Høy
Kontrakt	Minimal	Minimal	Medium	Medium til høy	Høy
Kontroll	Lav til minimal	Lav til medium	Medium	Medium til høy	Høy
Sum TK	Svært lav til lav	Lav (+)	Medium	Medium til høy	Høy

Kilde: Vatn 2002

Konsekvensen er at en kan forvente at de administrative kostnadene knyttet til forvaltningene av flere av de spesielle miljøvirkemidlene (slik som STILK og IMT), vil være høye. Dette skyldes at de godene som brukerne skal få støtte til å forvalte eller produsere, er spesifikke, frekvensen er lav og det finnes ikke noe marked for dem

(det vil si at de befinner seg langt til høyre i tabellen). Som vi vil se senere i kapitlet, samsvarer de faktiske tallene/anslagene i stor grad med teorien.

### Verdier i kulturlandskapet<sup>91</sup>

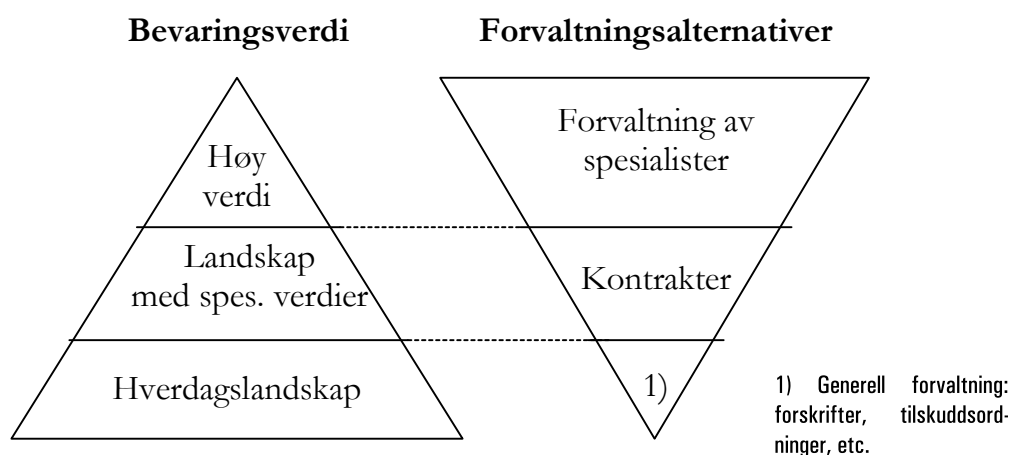
Mange av støtteordningene i norsk landbrukspolitik har formål som er knyttet til å bevare eller øke verdier i kulturlandskapet. Kulturlandskapet har verdier knyttet til:

- Biologisk mangfold.
- Kulturelle og historiske elementer.
- Landskapsgoder; estetikk og et produktivt landskap.
- Rekreasjon og tilgjengelighet.
- Vitenskap og utdanning.

Landskapet kan deles inn i ulike kategorier basert på disse verdiene og kriterier som sjeldenhet, representativitet, autentisitet og egenverdi. Nordisk Råd deler landskapet inn i tre kategorier:

- 1) Kulturlandskap med en spesielt høy bevaringsverdi.
- 2) Kulturlandskap med spesielle verdier.
- 3) Ordinært jordbrukslandskap.

Denne inndelingen er illustrert i figur 3.4 (modifiserte etter Romstad et al., 2000). Figuren illustrerer også hvordan landskapstype eller –verdi er knyttet til forvaltning.



Figur 3.4 Klassifisering av landskaper basert på differanser i bevaringsverdi

Bredden på trekanten til venstre illustrerer at målt i areal er det en større andel av landskapet som kan kalles «hverdagslandskap» enn landskap av spesielt høy verdi.

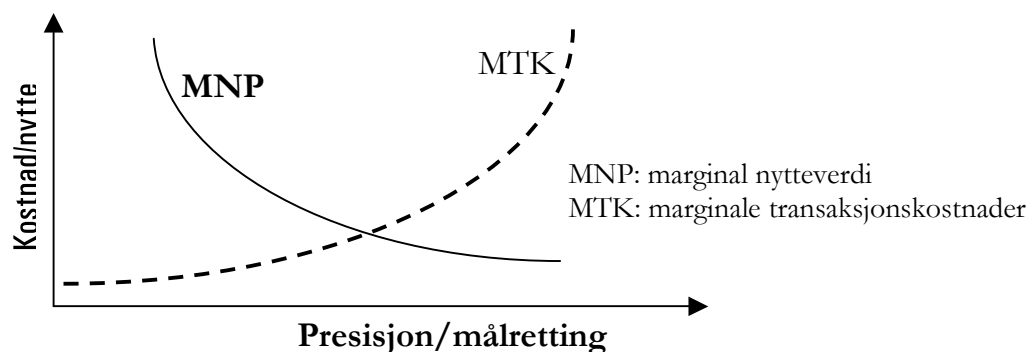
<sup>91</sup> Avsnittet er i sin helhet basert på Romstad m.fl. (2000)

Dette har videre implikasjoner for forvaltningen av disse landskapstypene – noe som er reflektert i trekanten til høyre (Romstad m.fl. 2000). Å bevare de høye verdiene i svært spesielle landskap krever i henhold til denne figuren forvaltning av eksperter, mens forvaltningen av hverdagslandskapet ikke krever mer enn «generelle» virkemidler. Bredden på denne trekanten representerer hvor mye tid og ressurser som i prinsippet burde brukes på forvaltning. Dette impliserer at det er flere forvaltningsalternativer for landskap av spesielt høy verdi enn det er for ordinære landskap. De landskapstypene som er av spesielt høy verdi, og som bør forvaltes av eksperter, slik som nasjonalparker, faller i mange tilfeller utenfor landbrukspolitikken. I diskusjonene om landbrukspolitikk forholder vi oss derfor som oftest til de to nederste nivåene i pyramidene.

En implikasjon av at ikke alle jordbruksarealer har samme kulturlandskapsverdi er (i henhold til de ideene som har blitt presentert) at arealene må forvaltes på ulike måter. Det kan ikke finnes noe generell ordning som kan bevare både det ordinære og det spesielle kulturlandskapet samtidig. Forvaltning av landskap med spesielle verdier må være mer spesifikk og tilpasset (hvilket medfører lav frekvens). Dette har igjen implikasjoner for forvaltningskostnader; vi har allerede sett hvordan høy spesifisitet og lav frekvens er knyttet til høye transaksjonskostnader.

### Malretting og transaksjonskostnader

I utformingen av et virkemiddel vil det være en avveining mellom målretting (presisjon) og transaksjonskostnader. Vatn (2001) har illustrert denne avveilingen:



Figur 3.5 Avveining mellom presisjon og transaksjonskostnad

I figuren står MNP for marginal nytteverdi av økt presisjon, og MTK står for marginal transaksjonskostnad. Figuren illustrerer at de marginale transaksjonskostnadene øker med økt presisjon, mens den marginale nytteverdien minsker med økt presisjon. Det vil si at den ekstra kostnaden med større presisjon øker med økende presisjon, og tilsvarende at den ekstra nytteverdien en oppnår med større presisjon avtar jo høyere presisjonen er. Det vil også eksistere et krysningspunkt der  $MNP = MTK$ . I følge standard økonomisk teori vil dette være et optimalpunkt som gir maksimal nytteverdi for minimal transaksjonskostnad. I praksis er det imid-

lertid svært vanskelig å skulle finne et slikt punkt, og det skyldes at vi ikke kjenner kurvene for MNP og MTK.

### Implikasjoner for prosjektet

Teorien som er diskutert i dette kapitlet kan danne et grunnlag for å definere noen prinsipper for utformingen av virkemidler, og vurdere noen konsekvenser av målene i landbrukspolitikken.

Ulike typer kulturlandskap har ulik verdi og krever ulik forvaltning. Å bevare kulturlandskap med spesielle verdier krever en mer spesialisert forvaltning, og derfor mer målrettede virkemidler. Generelle virkemidler er tilstrekkelig for å forvalte det ordinære landskapet. Fordi vi har mål i landbrukspolitikken knyttet til både generelle og spesielle verdier i kulturlandskapet, må vi ha både generelle og spesielle virkemidler. Det vil være høyere forvaltningskostnader knyttet til de spesielle virkemidler enn til de generelle.

Målene vi setter for hvilke verdier som skal bevares, har konsekvenser for forvaltningskostnadene. Vi står ikke fritt til å bruke de mest generelle og minst kostnadskrevende virkemidlene når vi samtidig har mål om å bevare spesielle verdier i kulturlandskapet. I arbeidet med å utforme et nytt virkemiddelsystem har vi derfor fokusert på en inndeling i generelle og spesielle virkemidler. Hvorvidt det er generelle eller spesielle verdier vi ønsker å bevare, eller fremme, med virkemidlene avgjør om vi bør ha generelle eller spesielle virkemidler.

### 3.4.2 Beregninger av forvaltningskostnader

Norges landbrukshøgskole (NLH) arbeider med et prosjekt der de beregner transaksjonskostnadene for ulike tilskuddsordninger (Kvakkestad 2002). Vi har fått tilgang til de foreløpige resultatene, og kan på grunnlag av disse si noe generelt om størrelsesorden på transaksjonskostnadene (forvaltningskostnadene) for enkelte av de eksisterende ordningene. Vi tar forbehold for at det kun er snakk om foreløpige resultater, og vi har derfor valgt å oppgi størrelsesorden i stedet for eksakte verdier.

Transaksjonskostnadene er blant annet beregnet som en prosentandel i forhold til størrelsen på tilskuddet. Denne prosentatsen (% TK) er derfor lik forvaltningskostnadene ved ordningen delt på den direkte støtten som utbetales til bonden over ordningen. Denne beregningsmetoden gir et godt grunnlag for å sammenligne forvaltningskostnadene for ulike ordninger.

De ordningene som er behandlet i NLH-prosjektet og som er av interesse i denne rapporten, er husdyrtilskudd, AK-tilskuddet, areal- og omleggingstilskuddet for økologisk jordbruk, tilskudd til endret jordarbeiding, tilskudd for bevaring av gamle storferaser, og STILK-ordningen.

AK-tilskuddet er ikke overraskende den ordningen som har lavest forvaltningskostnader. Disse er i størrelsesorden 1 % TK. Også husdyrtilskuddet er relativt lite kostnadskrevende å forvalte med 2–3 % TK. STILK-ordningen, som krever behandling av enkeltsøknader, har forvaltningskostnader som ligger i overkant av 50 % TK. Disse resultatene er i tråd med hva vi kunne forvente ut fra teorien om transaksjonskostnader.

De spesielle miljøordningene (STILK) er svært kostnadskrevenne å forvalte, mens ordningene som involverer transaksjoner med lav spesifisitet og høy frekvens (AK og husdyrtilskudd), er mye mindre kostnadskrevenne. Det teorien derimot ikke kan si noe om, er det absolutte nivået på transaksjonskostnadene. De kanskje mest interessante resultatene kommer derfor for de ordningene som ikke representerer ytterpunktene av hva en kunne forvente av forvaltningskostnader.

Tilskudd til bevaring av gamle husdyrraser kunne en kanskje forvente ville være en relativt enkel ordning å forvalte, fordi den utbetales med en flat sats per dyr. Men, blant annet fordi den krever et registreringsarbeid, og fordi ordningen er svært liten i økonomisk omfang (og det dermed blir lite å fordele de «faste kostnadene» på), er denne ordningen svært kostnadskrevenne. Forvaltningskostnadene er beregnet til over 60 % TK.

Tilskudd til endret jordarbeiding blir beregnet ut fra satser per dekar avhengig av jordarbeidingsmetode og erosjonsrisiko. I alt er det fire forskjellige erosjonsrisikoklasser. Tilskuddet krever derfor noe relativt «billig» informasjon om arealstørrelse, samt opplysninger om erosjonsrisiko og jordarbeidingsmetode. TK er beregnet til 6–7 %.

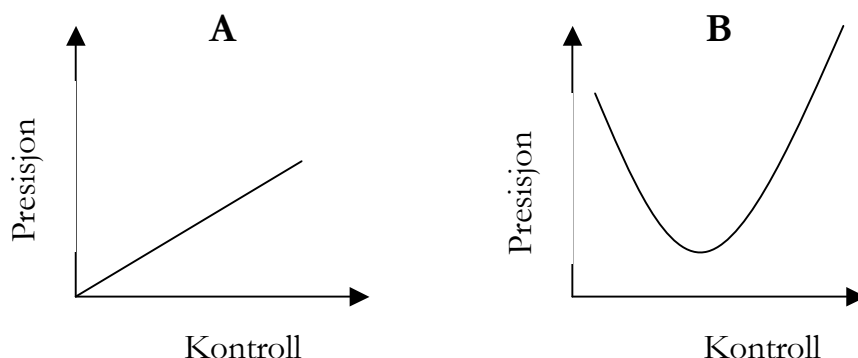
Tilskuddene til økologisk jordbruk forutsetter kontroll og godkjenning av Debio. Dersom vi i første omgang holder forvaltningskostnadene til denne kontrollen og godkjenningen utenfor, har både arealtilskuddet og omleggingstilskuddet noe i underkant av 20 % TK. Tar vi derimot inn kostnadene knyttet til kontrollen og godkjenningen, øker TK for arealtilskuddet til over 60 % og TK for omleggingstilskuddet til opp mot 30 %.

### 3.4.3 Presisjon og kontroll

Vi har så langt forutsatt (implisitt) at det eksisterer et entydig forhold mellom kontroll og presisjon. Et slikt forhold er illustrert i figur 3.7 A. Vi har heller ikke sett på kontroll spesifikt, men kontroll har inngått som en viktig del av forvaltningskostnadene. Det kan også intuitivt være lett å godta at større presisjon krever mer kontroll. Det kan imidlertid være slik at kontroll ikke nødvendigvis er ensbetydende med presisjon.

Kontroll vil kunne ha sideeffekter som medfører en lavere presisjon, for eksempel ved at kontrollen i seg selv reduserer viljen til å utføre en oppgave. Dette kan knytte seg til uvilje ved tap av tillit og en følelse av å bli «tittet over skulderen». Presisjon kan derfor til et visst punkt bli negativt påvirket av kontroll (Pers. med. Vatn, 2002). Ved en tilstrekkelig høy grad av kontroll vil imidlertid presisjonsnivået kunne øke igjen. Dette vil medføre ekstra administrasjonskostnader. Dette forholdet mellom kontroll og presisjon er illustrert i figur 3.7 B. Poenget er at man i visse tilfeller vil kunne oppnå like høy grad av presisjon ved liten kontroll, som ved en høyere grad av kontroll. Dette er et argument for å basere (enkelte) ordninger på tillit og egenkontroll.





Figur 3.6 Mulige forhold mellom presisjon og kontroll (Pers med Vatn, 2002)

Behovet for kontroll avhenger av hvor sammenfallende målene til kontrollør og den kontrollerte er – i denne sammenhengen bonden og samfunnet. Dersom målene er motstridende, vil behovet for kontroll kunne være stort og motviljen brukerne vil kunne føle ved kontroll vil kunne være betydelige. Dersom bondens mål og adferd er mer i tråd med samfunnets mål, vil behovet for kontroll være mindre<sup>92</sup>. Et eksempel på at bondens og samfunnets mål ikke er i samsvar, finner vi i tilknytning til AK-ordningen. Mange bønder ser i første rekke på AK-tilskuddet som en betaling per dekar og oppfatter ordningen i stor grad som et bidrag til bondens inntekt. Samfunnet på sin side gir dette tilskuddet (delvis) som en betaling for produksjon av et kollektivt gode.

### 3.4.4 Forvaltningskostnader i SLF og FMLA

Det finnes ingen samlet oversikt over forvaltningskostnadene knyttet til de enkelte støtteordningene. Statens landbruksforvaltning (SLF) og et utvalg av landbruksdirektørene i Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) har vært behjelpelige med å gi et bilde av størrelsesorden og fordeling av forvaltningskostnadene, samt hvilken type oppgaver som er spesielt ressurskrevende. Av praktiske hensyn er diskusjonen i dette kapitlet delt inn på samme måte som SLFs seksjoner.

#### Velferd og kompetanse

*Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid* er en refusjonsordning der alle utbetalinger blir kontrollert (mot oppgaver fra skattedirektoratet eller avløserlag). Denne kontrollen fører med seg kostnader, og var spesielt problematisk i en periode etter en omlegging av ordningen. Ordningen er etter omlegging blitt betydelig mindre krevende å håndtere for gårdbrukeren. Ordningen beskrives imidlertid fortsatt som tung og krevende både i sentral og regional forvaltning.

SLF gir uttrykk for at *administrasjonstilskudd til avløserlag*, og *tilskudd til landbruksvikar* er ordninger som er relativt enkle å administrere. FMLA gir uttrykk for at avløsertilskuddene generelt er arbeidskrevende å forvalte.

Det er økende interesse for ordningen med *tidligpensjon til jordbrukere*, og sett i forhold til det totale antallet søkere er det mange klagesaker for denne ordningen.

<sup>92</sup> For mer om målsettinger på bruksnivå og i samfunnet se kapittel 2.6.

Ordningen er svært regelbundet og det er lite rom for skjønn. Dette burde i utgangspunktet gjøre ordningen lite kostbar å administrere. At ordningen er svært regelbundet fører imidlertid på den andre siden til mange klager.

Ordningen tilskudd til avløsning ved sykdom blir avvirket i 2002 og erstattes av en tilskuddsordning administrert av Trygdeetaten. Denne ordningen har vært en stor jobb administrativt, blant annet fordi saksbehandlingen krever stor innsikt i reglementet for sykepengene.

### **Avlingssvikt og naturskader**

Katastrofefondet finansierer fire delordninger, og av disse er avlingssvikt den administrativt tyngste og mest kompliserte ordningen. Katastrofeordninger er av natur vanskelige å forvalte fordi det ikke er noen regularitet i utbetalingene. Det betyr blant annet at det kan gå flere år mellom hver gang en landbruksavdeling må behandle en sak innenfor enkelte mindre ordninger. Når det samtidig er en utskiftning av ansatte ved landbruksavdelingene, skaper det vansker med å sikre kompetanse og erfaring med utbetalinger over disse ordningene. SLF anslår at forvaltningen av Katastrofefondet legger beslag på rundt ti årsverk ved FMLA (om lag 0,5 årsverk per embete), i tillegg til arbeidskraft ved SLF.

### **Miljø og kulturlandskap**

De fylkesvise LUF-midlene til spesielle miljøtiltak og tilskudd til endret jordarbeiding, hører inn under denne overskriften. Flere av disse ordningene innebærer behandling av søknader om støtte til engangstiltak. Slik saksbehandling er tidkrevende, og søknadspågangen for disse ordningene er stor. I 1999 kom det inn 3 106 søknader om STILK-midler, 166 søknader om MOMLE-midler og det ble gitt tilsegn for 449 søknader innen ordningen IMT. Ressursbruken på ordningene STILK og IMT blir betegnet som stor, spesielt i FMLA. Områdetiltak er også en arbeidskrevende ordning, men dette varierer avhengig av i hvilken grad FMLA engasjerer seg i prosjektene.

Det er fullt ut i samsvar med teorien om transaksjonskostnader. Spesielt STILK og IMT er ordninger som er innrettet mot spesielle verdier eller tiltak, og forvaltningen av ordningene er tilsvarende spesialisert. De relativt sett høye kostnadene impliserer derfor ikke nødvendigvis at ordningene ikke forvaltes effektivt.

Tilskudd til endret jordarbeiding er den største ordningen innenfor denne gruppen, og den ordningen der det behandles flest søknader. Dette er imidlertid en sentral og generell ordning, og er derfor betydelig enklere å forvalte.

Et fordyrende og kompliserende forhold er etterbetalinger for ordninger som er lagt ned. For eksempel er ordningen tilskudd til erosjonsforebyggende tiltak lagt ned, men det vil bli utbetalt midler over denne ordningen i minst seks år til. Dette skyldes at det gis relativt langvarige arbeidsfrister, og at disse også kan utsettes. Det har vært tilsvarende problemstillinger knyttet til tilskudd til grøf팅.

## Direkte tilskudd

De fleste av disse tilskuddene er basert på husdyr eller areal. Det betyr at de i teorien burde være enkle og lite kostnadskrevende å forvalte, siden de er generelle ordninger der utbetalingen er knyttet til goder det finnes markedsinformasjon for.

Anslått arbeidsforbruk for forvaltningen av ordningene for produksjonstilskudd samlet, er 54 årsverk. Av dette står kommunene for rundt 18 årsverk, FMLA for 23 og SLF for 13. I tillegg kommer kostnader til IT-støtte, søknadsmateriale og porto på rundt 12 mill. kr. Dette gir totale forvaltningskostnader på om lag 45 mill. kr for å forvalte tilskuddsordninger på til sammen 6 773 mill. kr (SLF, 2002). Det tilsvarer 5,8 ‰ i forvaltningskostnader for ordningene totalt, og det må betegnes som svært lavt. Det er anslått at AK-tilskuddet og husdyrtilskuddet hver står for rundt 30 ‰ av forvaltningskostnadene, mens de andre produksjonstilleggsordningene står for 3–6 ‰ hver.

Blant disse ordningene er det spesielt den uklare og problematiske definisjonen av innmarksbeiteareal som fører med seg store administrative kostnader og problemer. Innmarksbeite er definert i generell forskrift om produksjonstilskudd på grunnlag av definisjonen av gjødsla beite i marklagsklassifikasjonen i økonomisk kartverk. Gjødsla beite er definert som<sup>93</sup> «areal som årleg blir gjødsla og brukt som beite, men som ikkje kan haustast maskinelt. Minst 50 ‰ av arealet skal vere dekt av grasartar.» I praksis er det vanskelig å skille innmarksbeite fra beitearealer i utmark (unntatt mht inngjerding), og ordningen medfører utstrakt bruk av skjønn. Dette oppleves som problematisk av forvaltningen blant annet fordi innmarksbeitearealet har økt sterkt de siste årene (samtidig som antall beitedyr har gått ned). Innmarksbeitearealene må kontrolleres ved fysisk kontroll blant annet fordi det eksisterende kartverket ikke gir gode nok muligheter for kontroll.

Beregningen av reduksjon ved svak drift oppfattes som problematisk og lite formålstjenlig.

Ordningen med støtte til beitelag (en ordning under Organisert beitebruk) er i følge FMLA en svært arbeidskrevende ordning å administrere.

## Behandling av klage og dispensasjonssaker ved FMLA

Ved FMLA er klage- og dispensasjonssaker blant de mest arbeidskrevende forvaltningsoppgavene. Tabell 3.4 viser antall klage og dispensasjonssaker som ble innvilget, delvis innvilget eller avslått ved FMLA i 2000. Tilskudd til husdyr og AK-tilskuddet står for en stor del av søknadene om dispensasjon for tilskuddsordningene. Det er i tillegg verdt å merke seg at forskrift om husdyrgjødsel alene står for rundt 1/3 av alle søknader om dispensasjon. Når det gjelder antall klagesaker er det avløsertilskuddene som utmerker seg - til sammen står de for 401 av 783 klagesaker.

---

<sup>93</sup> Marklagsklassifikasjon i økonomisk kartverk, NIJOS 1985

Tabell 3.4 Behandling av klage- og dispensasjonssaker ved FMLA i 2000

Ordning	Antall saker				
	Dispensasjon			Klage	
	Innvilget	Delvis innvilget	Avslatt	Innvilget	Avslatt
Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid	11		5	312	9
Tilskudd til avløsning ved sykdom	75	2	13	9	19
Administrasjonstilskudd til avløserlag				52	
Tilskudd til landbruksvikarvirksomhet	1				
Tidligpensjonsordningen for jordbrukere	11		3	1	4
Tilskudd til unge bønder	24			4	2
Tilskudd til samdrifter		1		7	
Katastrofeordningene i planteproduksjon				19	2
Katastrofeordningene i honningproduksjon					
Erstatning etter offentlig palegg som følge av planteskade					
Tilskudd til husdyr	146	1	5	31	7
Areal- og kulturlandskapstilskudd	159	10	30	94	35
Tilskudd til dyrking av for i fjellet	2				
Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk	25			3	
Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon	5			2	1
Tilskudd til dyr på utmarksbeite	82		11	13	
Omlaggingstilskudd til økologisk landbruk	7	1	2	22	4
Arealtilskudd til økologisk landbruk	3				5
Tilskudd til endret jordarbeiding	5		2	9	22
Generell forskrift om produksjonstilskudd	401	10	53	22	48
Forskrift om gjødselsplanlegging	227		2	10	
Forskrift om husdyrgjødsel	643	11	21	14	1
Sum	1827	36	147	624	159

Kilde: SLF, 2002

### Kostnader ved enkeltordninger (besparelse ved å kutte ordninger)

Vi har forsøkt å beskrive nivået på forvaltningskostnadene i SLF og FMLA for støtteordningene under kapittel 1150. Men et anslag for hvor store ressurser forvaltningen av en ordning legger beslag på, sier ikke nødvendigvis noe om hva en sparer på å legge ned ordningen, eller hva det koster å opprette en tilsvarende ordning. Dette gjelder spesielt for produksjonstilskudd der forvaltningen av ordningene er sterkt integrert (bl.a. felles søknadsskjema). De marginale kostnadene knyttet til en ordning for produksjonstilskudd, blir av SLF beskrevet som lave. Det er først og fremst driften av hele systemet som krever ressurser, og man bør derfor vurdere kostnadene for enkeltordninger med en viss varsomhet.

## 4 Forslag til endringer

---

I dette kapitlet beskrives forslag til endringer. Disse forslagene dreier seg i all hovedsak om forslag til endringer av virkemiddelsystemet som sådan. Kapittel 4.1 skiller seg imidlertid noe ut i forhold til dette, da vi her drøfter institusjonelle endringer. I kapittel 4.2 presenteres forslag til endring av hovedstruktur for virkemidlene som er finansiert over statsbudsjettets kapittel 1150. I kapittel 4.3 beskrives vårt utgangspunkt for forslag til endring av enkeltområder, mens kapittel 4.4 til 4.8 tar for seg de fem hovedområdene, miljø, bosetting og distrikt, utviklingstiltak, velferdsordninger og markedstiltak. Virkemiddelområdene transportordninger og katastrofeordninger er behandlet særskilt i egne delkapitler, kapitlene 4.9 og 4.10. I det siste kapitlet (4.11) tar opp konsekvensvurderinger.

### 4.1 Drøfting av institusjonelle endringer

Viktige trekk ved det institusjonelle systemet for utforming av landbrukspolitikken er beskrevet og analysert i kap. 2.5.

Jordbruksavtalesystemet, basert i utgangspunktet på Hovedavtalen av 1950 (Arbeids- og administrasjondepartementet, 1992), skiller de institusjonelle forholdene rundt utforming av landbrukspolitikken fra utformingen for de fleste andre politikkområder. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) (Landbruksdepartementet, 1999a) er det gjort følgende vurdering av jordbruksavtalen og -forhandlingene (s. 18):

*«Regjeringen mener forhandlingsystemet med basis i Hovedavtalen og fastsatte retningslinjer for landbrukspolitikken, bør videreføres. Det legges fra myndighetenes side stor vekt på at utformingen av landbrukspolitikken skjer i et nært samarbeid med næringen selv. Gjennom Hovedavtalen påtar jordbruket seg ansvar for å iverksette jordbruksavtalens tiltak. Hovedavtalen bygger på at det skal være samsvar mellom de rettigheter jordbruket har og de plikter og det ansvar jordbruket påtar seg...»*

Det politiske grunnlaget for Samarbeidsregjeringen utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre (Sem-erklæringen, 2001) berører også avtaleinstituttet (s. 36):

*«Samarbeidsregjeringen vil...videreføre forhandlingsinstituttet, men forenklinger i forhandlingsopplegget vurderes.»*

Viktige stikkord i mandatet for utarbeidelsen av denne rapporten er «forenkling» og «målretting». Samspill og konflikt mellom disse to begrepene er nærmere drøftet i kap. 2.1.

For at landbrukspolitikken skal leve opp til de formålene som her er nevnt, kan det legges til grunn at det er viktig at politikken bl.a. framstår som forholdsvis *oversiktlig, samt stabil og forutsigelig når det gjelder utviklingstrekkene*. Dette vil være vesentlige forhold både for næringsutøverne i jordbruket og for industrien i forhold til planlegging og investeringer. Det vil også representere en fordel for forvaltningen og for andre interesser som i større eller mindre grad blir berørt av landbrukspolitikken.

I kap. 2.5 er det gitt et bilde av hvordan norsk landbrukspolitikk ble betydelig endret fra slutten av 1980-årene. Inntekter og inntektsutvikling i jordbruket endret karakter fra å være (den viktigste) målsettingen for landbrukspolitikken til i større grad å bli et virkemiddel for å oppnå øvrige mål.

Samtidig har avtaleinstituttet med utgangspunkt i Hovedavtalen, og jordbruksforhandlingene, fortsatt som en dominerende del av det institusjonelle systemet for utforming av landbrukspolitikken. Til tross for endringene i retningslinjene for landbrukspolitikken framstår avtaleinstituttet fortsatt, og for så vidt i betydelig grad, som en arena for forhandlinger om inntekter og inntektsutvikling.

Avtaleinstituttet har på denne bakgrunn ved siden av samhandling, også i betydelig grad vært kjennetegnet av konflikt. Dette gjenspeiler seg, vurdert i ettertid, i at *norsk landbrukspolitikk fra år til år, neppe kan ha framstått som stabil og forutsigelig*.

Jordbruksoppgjørene i perioden 1991 til og med 2001 endte opp med en samlet (nominell) nedgang i de økonomiske rammene på nær 1,3 milliarder kroner, fordelt med en nedgang i målpriser på 945 mill. kroner og reduksjoner i budsjettet på 352 mill. kroner. I løpet av perioden fra 1991 har imidlertid resultatene av jordbruksoppgjørene i de enkelte år, variert mellom ytterpunktene – 1 650 mill. kroner i 1994 og + 1 000 mill. kroner i 1998, dvs. at *den absolutte verdien av utslagene i enkelte år har vært om lag like stor, eller større, enn det samlede resultatet for perioden 1991–2001*.

I kap. 2.3 er det gjort vurderinger som peker mot at jordbruks- og matvaresektoren i Norge også framover, står overfor omfattende utfordringer, som innebærer betydelige behov for omstilling og tilpasning. I gjennomgangen er det lagt vekt på å gi en realistisk framstilling av det som kan sees på som det mest sannsynlige scenariet, selv om dette scenariet ikke er det eneste mulige.

Ut fra denne gjennomgangen virker det ikke sannsynlig at produsentprisene, generelt sett, kan økes i noen særlig grad. Det virker mer sannsynlig at prisene fortsatt kan komme til å gå nedover, slik tilfellet har vært det siste 10-året.

Omfanget av støtte over offentlige budsjetter er i utgangspunktet et nasjonalt spørsmål. Hvilke former en slik støtte antar, er imidlertid gjenstand for et omfat-

tende og detaljert regelverk i WTO. I de pågående forhandlingene i WTO kan disse reglene komme til å bli endret. Fram til et mer endelig forhandlingsresultat foreligger, kan det synes som at det mest sannsynlige scenariet er at det blir stilt krav om «grønnere» former for støtte. De ulike støtteformer er for øvrig mer detaljert omtalt i kap. 2.4.

Hovedpoenget her blir imidlertid at det i et realistisk scenario framstår som *lite sannsynlig at utviklingen av landbrukspolitikken framover, målt ved endringer i samlet inntektsramme, priser og bevilgninger over statsbudsjettet, vil endre retning fra det som har vært trenden siden begynnelsen av 1990-årene*. Snarere kan det ut fra utfordringene virke vel så sannsynlig at trenden i noen grad kan bli forsterket.

Samtidig tyder gjennomgangen på at *jordbruksforhandlingene* som det viktigste institusjonelle systemet for utforming av politikken, *har bidratt til at norsk landbrukspolitikk fra et år til et annet i løpet av 1990-tallet har framstått som mindre stabil, og sannsynligvis lite forutsigelig for næringsutøverne i jordbruket, for industrien og for de øvrige berørte interesser*.

Det kan derfor ikke sees bort fra at *ett av de aller viktigste tiltakene* med tanke på å forenkle og målrette norsk landbrukspolitikk, i betydningen at politikken også blir mer stabil og forutsigelig, *vil være knyttet til en reform av jordbruksforhandlingene som institutt*.

En mulig slik endring, som også vil kunne ivareta avtaleinstituttets roller knyttet til samhandling basert på innflytelse og ansvar, vil kunne være at *jordbruksavtalen får et mer langsiktig perspektiv – dvs. at avtalene gjøres flerårige*.

I «mellomårene» må nødvendige endringer av forskrifter og bestemmelser håndteres gjennom ordinære forvaltningsmessige prosedyrer, eventuelt supplert med begrensede «fase 2-forhandlinger» etter nærmere regler.

Samlet sett vil en slik reform kunne representere en betydelig forenkling også for forhandlingsinstituttet selv og for forvaltningen, bl.a. ved at de ulike virkemidler kan få en mer stabil og langsiktig utforming, aktuelle endringer kan forberedes bedre, og forvaltningsmessige prosedyrer kan følges på en mer tilfredsstillende måte (jf. dagens problemer i tilknytning til iverksettelse av endringer fra 1. juli).

Det vil imidlertid være en *avgjørende forutsetning* for at en slik reform skal virke i retning av større stabilitet og forutsigbarhet, *at Stortinget tilsvarende kan beslutte en mer langsiktig og forpliktende budsjettlinje for landbrukspolitikken*.

## 4.2 Forslag til endring av hovedstruktur

Vi vil i dette kapitlet gå i gjennom virkemidlene som er finansiert over statsbudsjettets kapittel 1150, til gjennomføring av jordbruksavtalen, og vurdere strukturen i oppbyggingen av disse.

Hvordan virkemidlene over jordbruksavtalen og statsbudsjettets kapittel 1150 er bygget opp i dag, fremgår av kapittel 3, samt av vedlegg 2. Kort beskrevet er kapittel 1150 delt inn i hovedpostene fondsavsetninger, markedsregulering, pristilskudd, direkte tilskudd, utviklingstiltak og velferdsordninger. Ved forvaltning av ordningene ser man en noe annen bruk av betegnelse, blant annet går de direkte tilskuddene her under samlebetegnelsen produksjonstilskudd.

Vi mener det i forbindelse med gjennomgang av virkemidlene over jordbruksavtalen, vil være hensiktsmessig å gå i gjennom oppbyggingen av disse og se på muligheter for en mer formålstjenlig inndeling av ordninger. Slik det har vært frem til i dag, har de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen i stor grad vært inndelt etter *type* ordning, dvs om det har vært fondsordning, pristilskudd eller direkte tilskudd. Vi mener imidlertid det vil være mer hensiktsmessig i større grad å dele inn ordningene etter formål, ved *at de ulike hovedområdene og virkemidlene begrunnes ut i fra målsettingene i norsk landbrukspolitikke*. Virkemidlene vil på denne måten i større grad gjenspeile målene i norsk landbrukspolitikke, noe som bl.a. vil kunne gi ordningene en bedre legitimitet. En opprydding og ny inndeling av virkemidlene etter overordnede mål, vil også kunne gjøre systemet mer oversiktlig/transparent.

Det er imidlertid slik at mange av virkemidlene i landbrukspolitikken har flere formål og virkeområder. En ny inndeling etter formål vil derfor måtte ta utgangspunkt i det som ses på som *hovedformålet* med ordningen. Denne inndelingen vil derfor ikke gi et fullstendig bilde av formålet med en hver ordning, men vil gi en indikasjon på hva som er hovedformålet med ordningen. Målet er å få *bedre* inndeling av virkemidlene enn det man har i dag.

Som beskrevet i kapitlet om overordnede mål i landbrukspolitikken, har man både etter St.prp. nr. 8 (1992–1993) (Landbruksdepartementet, 1992) og St.meld. nr. 19 (1999–2000) hatt en dreining i landbrukspolitikken, bort fra fokus på inntekt og produksjon. Hovedfokus er isteden blitt rettet mot forbruker og miljø, og med en fortsatt fokus på bosetting/distrikt. Dette mener vi bør gjenspeiles gjennom en endring i virkemiddeloppbyggingen.

Vi foreslår derfor at man deler inn ordningene i *hovedområdene miljø og bosetting og distrikt*. I tillegg til disse hovedområdene foreslår vi en videreføring av dagens hovedområde velferdsordninger, og et nytt hovedområde for utviklingstiltak. I tillegg til dette kommer et hovedområde marked.

De nye hovedområdene slik vi foreslår å dele inn de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen, er dermed som følger:

- Miljø
- Bosetting og distrikt
- Utviklingstiltak
- Velferdsordninger
- Marked

Matvaresikkerhet som mål er ikke tatt inn som et eget hovedområde i dette forslaget, på tross av at det er beskrevet som et viktig mål. Som beskrevet i kapittel 2.2 om mål og målstruktur i norsk landbrukspolitikke, henger dette målet nøye sammen med flere andre mål, blant annet mål knyttet til bosetting og distrikt, ved at både landbrukstilknyttet bosetting og spredt produksjon er viktige komponenter i matvaresikkerheten. Miljø er også et svært viktig målområde i forhold til matvaresikkerhet, bl.a. knyttet til faktorer som mengde og kvalitet på jordbruksarealer. Vi legger derfor til grunn at målet knyttet til matvaresikkerhet, i større grad relaterer seg til



jordbruket og virkemiddelsystemet som helhet, enn til enkelthandlinger og enkeltordninger.

Når det gjelder forbrukerhensyn, er heller ikke dette omfattet av hovedområdene av ordninger som er beskrevet ovenfor. Forbrukerhensynet vil som matvaresikkerhet, i noe grad være tatt høyde for gjennom de andre hovedområdene for virkemidler. Blant annet gjelder dette virkemidler rettet mot miljø, som vil være viktige for forbrukerhensyn knyttet til for eksempel trygge matvarer. Det heter i St.meld. nr. 40 (1998–99) at det norske landbruket skal «*bidra til å sikre forbrukerne en stabil og fullgod matforsyning, både når det gjelder mengde, kvalitet, mattrygghet og spørsmål om etikk og økologisk bærekraft i produksjonen.*» (Landbruksdepartementet, 1996). Dette viser at forbrukerhensynet er sterkt knyttet til produksjon generelt og miljøhensyn mer spesielt. Forbrukerhensynet er utover dette, etter vår vurdering, lite operasjonaliserbart innenfor de økonomiske virkemidlene i landbruket. Det er heller ikke knyttet mange økonomiske virkemidler direkte til målsettingene rundt forbrukerretting og verdikjeden. Eksempel på ordninger som kan ha direkte virkning i forhold til forbrukerretting er Verdiskapingsprogrammet, Konkurransestrategier for norsk mat (KOSTRAT), og i en viss grad tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak. Utenom dette vil andre virkemidler enn de økonomiske, ha virkning i forhold til forbrukermålsettingen, selv om de ikke er rettet direkte mot forbrukeren. Det gjelder blant annet kontrollinstanser som Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn. Satsingen på samordning av disse instansene ved å etablere et felles Mattilsyn, slik det er lagt opp til i statsbudsjettet for 2002, gjenspeiler fokuset som er satt på forbrukerretting.

De ulike hovedområdene er beskrevet nærmere nedenfor. Her presenteres forslag til hvilke av dagens ordninger som bør sortere under de ulike hovedområdene. Det bør imidlertid understrekes at å lage en stringent fordeling som dette medfører vanskeligheter<sup>94</sup>. Dette forslaget er derfor å betrakte som et *utkast* til ny inndeling av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen. Formålet er å få en bedre inndeling av de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen, enn den vi har i dag. En inndeling som i større grad reflekterer målene i landbrukspolitikken, og som er med på å synliggjøre virkemiddelbruken.

Inndelingen vi presenterer her er, i sin helhet basert på dagens ordninger til gjennomføring av Jordbruksavtalen (kapittel 1150 i statsbudsjettet). Vi vil ikke foreslå å avvikle eller slå sammen ordninger i dette kapitlet. For mer om forslag knyttet til enkeltordninger og ny oppbygging av ordninger under de ulike hovedområdene, se kapittel 4.3–4.8.

## 4.2.1 Miljø – hovedområde I

Den nye hovedposten miljø omfatter alle ordninger som har miljøformål knyttet til seg, eller som uavhengig av dagens formål, kan eller bør ha en stor grad av miljø-

---

<sup>94</sup> Blant annet vil en ny inndeling og flytting av ulike virkemidler/poster kunne føre til rent tekniske problemer knyttet til postering over statsbudsjettet. Dette henger sammen med at de ulike typene tilskudd, som fondsordninger, overslagbevillinger og overførbare ordninger, skal posteres på faste budsjettnummer. NILF legger til grunn at det likevel er mulig å i det minste å tilnærme inndeling av kapittel 1150 i henhold til forslaget.

hensyn knyttet til seg. Virkemidlene under dette hovedområdet skal videre være knyttet til mål om å redusere negative miljøeffekter av landbruksproduksjonen, så vel som sikring av biologisk mangfold og kulturlandskap (produksjon av fellesgoder) og sikring av dyre- og plantehelse.

Alle ordninger under gamle post 74.17 Areal- og kulturlandskapstilskudd<sup>95</sup> kommer inn under dette hovedområdet, bortsett fra tilskudd til unge bønder der bevilgningen i 2001 ble overført til LUF. Også gamle underpost 74.18 Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet kommer inn under hovedområde miljø. Andre tilskudd som foreslås overført hit, er Spesielle miljøtiltak under LUF. Et annet ikke ubetydelig tilskudd som bør overføres til hovedområde miljø, er tilskudd til dyr på utmarksbeite, som i dag ligger under tilskudd til husdyr. Tilskudd til dyr på utmarksbeite utgjør i budsjettet for 2002 om lag 216 mill kroner. Resten av tilskuddet til husdyr foreslås overført til hovedområde bosetting og distrikt. Deler av midlene under Tilskudd til tiltaksfondet for småfe og fjørfe bør også vurderes overført til hovedområde miljø, dette gjelder tilskudd til fremme av beitebruken.

Tilskudd til økologisk landbruk som i dag ligger under utviklingstiltak, bør også legges under hovedområde miljø. Et annet tilskudd under posten utviklingstiltak som bør overføres til miljø, er Handlingsplan plantevernmidler.

Areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet) er den desidert største av ordningene under denne hovedposten, og utgjør med sine 3 mrd kroner 86 prosent av midlene over denne posten.

AK-tilskuddet overføres til hovedområde miljø ut i fra at hovedformålene med dette tilskuddet bør være knyttet til miljø. Tilskuddet vil også ha andre effekter som bosetting, produksjon etc. Dette ser vi imidlertid på som sekundære effekter i forbindelse med dette forslaget.

Tabell 4.1 gir en oversikt over hvilke av dagens ordninger som i følge dette forslaget faller inn under hovedområde miljø. For mer om de ulike virkemidlene under dette hovedområdet, se kapittel 4.4.

---

<sup>95</sup> Fra 2002 er ordningene her fordelt mellom post 74.17 og 74.18, der 74.17 kun omfatter AK, mens 74.18 omfatter de andre ordningene under «gamle» 74.17 (driftsvansketilskudd til brattlendte bruk, tilskudd til seterdrift, tilskudd til endret jordarbeiding og tilskudd til unge bønder)

Tabell 4.1 Postene under det nye hovedområdet Miljø

Post	Underpost nr	Underpost	Område	Omfang mill. kr (Budsjett 2002)
Fondsavsetninger	50.11	LUF	Spesielle miljøtiltak	142
Fondsavsetninger	50.13	Tilskudd til tiltaksfondet for smafe og fjørfe m.m.	Beitetilskudd (deles opp på utvikling, miljø og katastrofe)	13
Direkte tilskudd	74.14	Produksjonstilskudd, husdyr	Tilskudd til dyr på utmarksbeite	215
Direkte tilskudd	74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd	Areal- og kulturlandskapstilskudd	3 042
Direkte tilskudd	74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd	Tilskudd til endret jordarbeiding	153
Direkte tilskudd	74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd	Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon	23
Direkte tilskudd	74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd	Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk	37
Direkte tilskudd	74.18	Tilskudd til dyrking av for i fjellet		11
Utviklingstiltak	77.15	Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak	Handlingsplan plantevernmidler	20
Utviklingstiltak	77.16	Tilskudd til økologisk jordbruk	Tilskudd til omlegging Arealtilskudd, dyretilskudd	101
SUM				3 757

## 4.2.2 Bosetting og distrikt – hovedområde II

Det nye hovedområdet bosetting og distrikt omfatter ordninger som har som formål å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene. Dette hovedområdet er knyttet til målsettingen om å opprettholde bosettingsgrunnlaget i distriktene.

De aller fleste av ordningene under dette hovedområdet er tilskudd knyttet til husdyr. Mange av disse ordningene er i utgangspunktet ikke distriktsbegrunnet. De plasseres allikevel under hovedområde bosetting/distrikt ut i fra at husdyrbrukene i svært stor grad befinner seg i de områdene som bør kunne defineres som distrikt. Som eksempel befinner hele 14 400 av 19 800 melkebruk og 17 300 av 21 000 sauebruk seg i sone 5–7. Sone 5 er desidert størst mhp. husdyrbruk for både melk, sau og gris.

Flere ordninger under dagens poster pristilskudd og direkte tilskudd, kommer inn under dette hovedområdet. Pristilskudd utgjør flest ordninger, mens de direkte tilskuddene er absolutt størst i omfang.

Distriktsdelen av pristilskuddene for melk og kjøtt blir liggende under den nye posten distrikt. Disse postene utgjør til sammen i underkant av en mrd kroner. I tillegg

kommer distriktstilskudd egg og distrikts- og kvalitetstilskudd til grøntsektoren. En annen gruppe ordninger som bør legges inn under hovedområdet bosetting og distrikt, er fraktordningene. Disse ordningene utgjør i dag hele 230 mill. kroner.

De store tilskuddspostene driftstilskudd melkeproduksjon og tilskudd til husdyr, legges også under posten distrikt. Disse to postene er de desidert største enkeltpostene under den nye hovedposten distrikt og utgjør til sammen 3,5 mrd. kroner.

Tabell 4.2 gir en oversikt over hvilke av dagens ordninger som i følge dette forslaget, faller inn under hovedområde bosetting og distrikt. For mer om de ulike virkemidlene under dette hovedområdet, se kapittel 4.5.

Tabell 4.2 Postene under det nye hovedområdet Bosetting og distrikt

Post tittel	Underpost nr.	Underpost tittel	Område	Omfang mill. kr (Budsjett 2002)
Pristilskudd	73.13	Pristilskudd melk	Distriktstilskudd	429
Pristilskudd	73.15	Pristilskudd kjøtt	Distriktstilskudd for kjøtt	504
Pristilskudd	73.15	Pristilskudd kjøtt	Distriktstilskudd for fjørfe slakt	
Pristilskudd	73.16	Distriktstilskudd egg		5
Pristilskudd	73.17	Distrikts- og kvalitetstilskudd på frukt, bær og grønnsaker og poteter	Distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker	55
Pristilskudd	73.17	Distrikts- og kvalitetstilskudd på frukt, bær og grønnsaker og poteter	Distriktstilskudd for potetproduksjon i Nord-Norge	
Pristilskudd	73.18	Frakttilskudd	Frakttilskudd på kjøtt Tilskudd til innfrakt av dyr fra produsent til slakteri Tre ordninger for mellom frakt / engrosomsetning Tilskudd for innfrakt av egg fra produsent til godkjent eggpakkeri Tilskudd til pelsdyrforlag Frakttilskudd på konserver blomkal Frakttilskudd korn og kraftfor	255
Direkte tilskudd	74.11	Driftstilskudd, melkeproduksjon		1 335
Direkte tilskudd	74.14	Tilskudd til husdyr		2 045
Ny post		Tilskudd til skadefondet for landbruksproduksjon	For plante og husdyrproduksjon	
SUM				4 628

### 4.2.3 Utviklingstiltak – hovedområde III

Ordningene under dette hovedområdet vil være en videreføring av mange av ordningene under nåværende post 50.11 LUF, og post 77 utviklingstiltak. Formålet med denne posten vil være å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk, bl.a. gjennom støtte til utvikling, tilrettelegging, kompetansetiltak, investeringer, og forskning. Tilskuddene vil være rettet mot tradisjonelt landbruk, så vel som annen virksomhet knytta til landbruket. Dette vil være i tråd med St.meld. nr. 19 (1999–2000) der det er fokusert på at «landbruket [...] skal produsere varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser».

Hoveddelen av ordningene under dette hovedområdet er en videreføring av LUF. Avsetning av midler til spesielle miljøtiltak er den eneste av postene som er tatt ut av LUF og overført til et annet hovedområde (miljø). De fylkesvise BU-midlene forvaltet av SND, er den største posten med 458 mill. kroner, mens samla BU-midler er på 553 mill. kr Til sammen er Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon og Konkurransestrategier for norsk mat på 150 mill. kroner.

Tilskudd til unge bønder ble ved jordbruksoppjøret i 2001 avviklet og midlene ble overført til LUF (50.11). Midlene over denne ordningen vil dermed komme inn under posten Utvikling.

De nåværende utviklingstiltakene som kommer inn under hovedposten utvikling, er tilskudd til forsøksringer og forskning, samt avlsarbeid. Avlsarbeidet og den faglige virksomheten under Tiltaksfondet for småfe og fjørfe, foreslås også lagt inn under hovedposten utvikling.

Tabell 4.3 gir en oversikt over hvilke av dagens ordninger som i følge dette forslaget, faller inn under hovedområde utviklingstiltak. For mer om de ulike virkemidlene under dette hovedområdet, se kapittel 4.6.

Tabell 4.3 Postene under det nye hovedområdet Utviklingstiltak

Post tittel	Underpost nr.	Underpost tittel	Område	Omfang mill. kr (Budsjett 2002)
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	Verdiskapingsprogrammet for norsk matproduksjon	90
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	Konkurransestrategier for norsk mat	60
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	Konkurransestrategier for norsk mat	
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	BU, sentral	35
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	BU, SND fylker	458
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	BU, Fylkesmann	60
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	Overføringer til SUF	2
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	Kompetansetiltak	8
Fondsavsetninger	50.11	Tilskudd til LUF	Skogbruk	142
Fondsavsetninger	50.13	Tilskudd til tiltaksfondet for smafe og fjørfe m.m.	Avl, faglig virksomhet Tap av sau, husdyrsykdommer	10
Utviklingstiltak	77.11	Tilskudd til inseminering med mer		70
Utviklingstiltak	77.12	Tilskudd til frøavl	Pris, areal og lagringstilskudd	7
Utviklingstiltak	77.13	Tilskudd til forsøksringer og forskning	Feltforsøk via Planteforsk Rammetilskudd til forsøksringer Spesialsatsingstilskudd til forsøksringer	60
Utviklingstiltak	77.15	Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak	Utvikling av plantemateriale (avl)	10
SUM				1 012

#### 4.2.4 Velferdsordninger – hovedområde IV

Dette hovedområdet er i sin helhet en videreføring av dagens hovedpost Velferdsordninger.

Bakgrunnen for å videreføre denne hovedposten er at velferdsordningene ses på som viktige for at landbruket skal kunne ivareta sine mangesidige samfunnsoppgaver. De anses blant annet som sentrale i forhold til å sikre rekruttering til næringen. Det presiseres videre i St.meld. nr. 19 (1999–2000) at yrkesutøverne i landbruket må tilbys velferdsordninger som er likeverdig med det som ellers tilbys i arbeidslivet.

De ulike postene under hovedpost Velferdsordninger presenteres i tabell 4.4. For mer om de ulike enkeltområdene under dette hovedområdet, se kapittel 4.7.

Tabell 4.4 Postene under hovedområdet Velferdsordninger

Post tittel	Underpost nr.	Underpost tittel	Område	Omfang mill. kr (Budsjett 2002)
Velferdsordninger	78.11	Refusjon av avløserutgifter for ferie/fritid		1 231
Velferdsordninger	78.12	Refusjon av avløserutgifter for sykdom m.v.		195
Velferdsordninger	78.13	Medlemsavgift til folketrygden		131
Velferdsordninger	78.14	Tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket		88
Velferdsordninger	78.15	Øvrige velferdstiltak	Tilskudd til landbruksvikarordningen Administrasjonstilskudd avløselag Tilskudd til landbrukshelsen	54
Velferdsordninger	78.16	Tidligpensjonsordning		75
SUM				1 774

#### 4.2.5 Marked – hovedområde V

Tilskudd under dette hovedområdet består av de ordningene som retter seg mot priser, omsetningssystemer, regulering av markeder etc. Dette betyr at ordninger fra flere av de tidligere hovedpostene overføres til den nye posten marked.

Alle ordningene under dagens Markedsreguleringer overføres til hovedområdet marked. Flere av ordningene under Utviklingstiltak kommer også under dette hovedområdet, det gjelder tilskudd til pelsdyrfôrlag, to tilskudd under kvalitets- og salgsfremmende tiltak, samt oppkjøp av melkekvoter. I tillegg overføres Prisnedskrivningene for norsk korn og Matkorntilskuddet under Fondsordningene til denne posten. Som følge av innføring av ny markedsordning for korn i 2001, ble kornfondet lagt ned med virkning fra 2002. Tilskuddene under denne ordningen ble i forbindelse med dette overført til post 73 Pristilskudd. Grunntilskudd kjøtt og melk, samt tilskudd til norsk ull, som per i dag ligger under posten pristilskudd, foreslås også overført til posten marked<sup>96</sup>.

Den største enkeltposten under det nye hovedområde marked blir prisnedskrivning norsk korn og matkorntilskuddet, som i dag utgjør til sammen 600 mill. kroner. Grunntilskudd kjøtt følger deretter med 360 mill. kroner, før pristilskudd norsk ull og tilskudd til råvareprisordningen.

Tabell 4.5 gir en oversikt over hvilke av dagens ordninger som i følge dette forslaget faller inn under hovedområde marked. For mer om de ulike enkeltområdene under dette hovedområdet, se kapittel 4.8.

<sup>96</sup> Grunntilskuddene og pristilskudd til ull, kunne alternativt vært lagt under hovedområdet bosetting og distrikt, sammen med de distriktsdifferensierte pristilskuddene.

Tabell 4.5 Postene under den nye hovedområdet Marked

Post tittel	Underpost nr	Underpost	Område	Omfang mill. kr (Budsjett 2002)
Fondsavsetninger	50.14	Tilskudd til kornfondet	Prisnedskrivning norsk korn	434
Fondsavsetninger	50.14	Tilskudd til kornfondet	Matkorntilskudd	166
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Kollektiv dekning av omsetningsavgift hagebruk	
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Avsetningstiltak hagebruk og potet	
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Prisnedskrivning potetsprit	
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Skolemelkeordningen	
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Frukt og grønt i skolen	
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Kadaverhandtering	
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Produsentsammenslutninger	
Markedsregulering	70.11	Avsetningstiltak	Tilskudd til avfallshandtering i Nord-Norge	48
Markedsregulering	70.12	Tilskudd til ravareprisordningen m.v.	Toll på ravare delen av importert ferdigvare, tilskudd til import av ferdigvarer, prisnedskrivning på innenlandske jordbruksvarer	112
Markedsregulering	70.13	Eksport-restitusjon	XRK, Catering	36
Pristilskudd	73.11	Pristilskudd, ull		168
Pristilskudd	73.13	Pristilskudd, melk	Grunntilskudd, melk	93
Pristilskudd	73.13	Pristilskudd, melk	Tilskudd til sma konsummelke-meierier	12
Pristilskudd	73.15	Pristilskudd kjøtt	Grunntilskudd, kjøtt	360
Utviklingstiltak	77.14	Tilskudd til pelsdyrforlag	Tilskudd til pelsdyrfor	11
Utviklingstiltak	77.15	Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak	Opplysningsarbeid om frukt, grønnsaker og potet og opplysnings og foredlingsarbeid i kornsektoren	19
Utviklingstiltak	77.18	Oppkjøp av melkekvoter		20
SUM				1 479

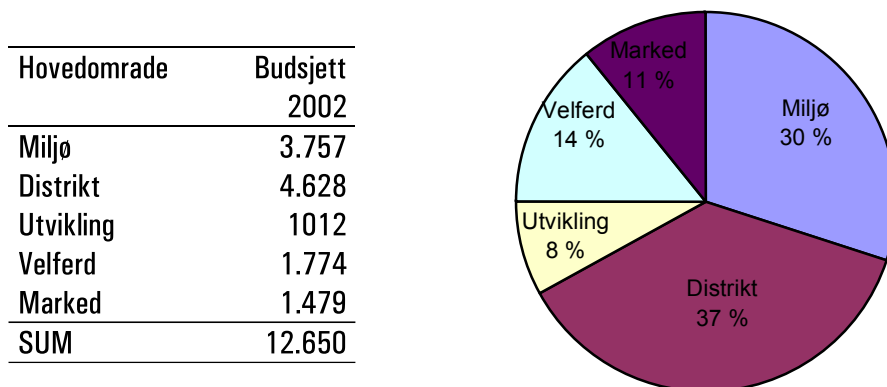
#### 4.2.6 Fordeling av midler på de ulike hovedområdene

Dersom vil fordeler foreslått budsjett for 2002 på de ulike hovedpostene slik de er foreslått ovenfor, får vi et resultat som illustrert i figur 4.1.

Bosetting og distrikt blir på grunnlag av inndelingen ovenfor, det største hovedområdet, med et budsjett på i overkant av 4,5 mrd. kroner, eller 37 prosent av totalt



budsjett. Miljø blir det nest største hovedområdet, og utgjør 30 prosent av totalt budsjett. Deretter følger velferd og marked, og til slutt utviklingstiltak. Tallene er basert på budsjettet for 2002.



Figur 4.1 Fordeling av dagens midler over jordbruksavtalen på de ulike hovedområdene

## 4.3 Utgangspunkt for endring av enkeltområder

### 4.3.1 Forutsetninger og prinsipper

I kapitlene 2.3 og 2.4 er det gjort en analyse og drøfting av hvilke utfordringer jordbruket og matvaresektoren nå står overfor. Drøftingen peker mot at utfordringene er omfattende og i sin karakter til dels er annerledes enn tidligere.

En vellykket utforming av norsk landbrukspolitikk innebærer at målene for politikken blir oppfylt, også i en situasjon der utfordringene for sektoren er betydelige og til dels av ny karakter.

En vellykket landbrukspolitikk må bygge på og underbygge, at «noen er villige til å gjøre jobben», jf. også kap. 2.6, dvs. produsere «trygg mat» av nødvendig omfang, ivareta miljøverdier bl.a. knyttet til arealer og kulturlandskap, samtidig som den regionale fordelingen av produksjonen i grove trekk skal opprettholdes.

Jordbruk handler i utgangspunktet om bruk av arealer. Gjennomgangen i kap. 2.3 peker mot at det i løpet av det siste drøye 10-året har skjedd en vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene. I sin ytterste form vil ekstensivering innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter.

Samtidig er noen av de klareste målene for norsk landbrukspolitikk i dag, jf. kap. 2.2, å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark. Å oppfylle målene i landbrukspolitikken på dette området, representerer derfor en vesentlig utfordring, og målene kan neppe nås uten ved en videre ekstensiv bruk av mange jordbruks- og beitearealer.

Omfanget av støtte over offentlige budsjetter er i utgangspunktet et nasjonalt spørsmål. Hvilke former en slik støtte antar, er imidlertid gjenstand for et omfattende og detaljert regelverk i WTO.

I de kommende forhandlinger i WTO kan disse reglene komme til å bli endret. Fram til et mer endelig forhandlingsresultat foreligger, er det mest sannsynlige scenariet at det vil kunne bli stilt krav om «grønnere» former for støtte. Etter dagens terminologi og regler i WTO innebærer dette bl.a. støtteformer som helt ut, eller i meget stor grad, er frikoplet fra enhver produksjon og også fra bruken av produksjonsfaktorer (antall dyr, areal, arbeidskraft), jf. også nedenfor.

De viktigste stikkordene som utgjør mandatet for gjennomføringen av dette prosjektet, er *forenkling* og *målretting* av virkemidlene i landbrukspolitikken. I seg selv er dette begreper, eller mål for utformingen av virkemidler, som ikke nødvendigvis er sammenfallende. Dette er spørsmål som er nærmere analysert og drøftet i kap. 2.1 og i kap. 3. Drøftingen innebærer at det må gjøres en systematisk tilnærming, og til dels foretas avveininger, for at virkemiddelbruken *både* skal kunne forenkles og målrettes.

For å kunne fremme konsistente forslag i forhold til de ulike parameterne som er omtalt foran, er det for det første, nødvendig å ta et utgangspunkt og etablere et grunnlag, som gjør at en vesentlig del av virkemiddelbruken blir bygd opp i samsvar med utfordringer og forutsetninger.

Etter en samlet vurdering og avveining har NILF kommet til at det mest aktuelle *utgangspunktet for en revidert oppbygging av virkemidlene i landbrukspolitikken*, er knyttet til utformingen av virkemidler som *bygger på og støtter opp under forvaltningen av arealer og kulturlandskap*.

Areal- og kulturlandskapstilleggene (AK-tilleggene) utgjør allerede i dag beløpsmessig det største enkeltområdet blant budsjettoverføringene til jordbruket (jordbruksavtalens utgiftskapittel, 1150). Siden begynnelsen av 1990-årene har målprisene, generelt sett, blitt redusert, samtidig som det i jordbruksavtalen har vært gjennomført en betydelig omlegging fra pristilskudd til direkte tilskudd. Reduksjonen av pristilskuddene har vært særlig stor for melk, og det er spesielt AK-tilleggene som har økt kraftig, jf. kap. 2.5 og kap. 3.1.

Utformingen av de direkte tilskuddene over jordbruksavtalen, og her under AK-tilleggene, kan i til dels vesentlig grad forstås ut fra at de har blitt til som *kompensasjonstiltak* ved fallende priser (og pristilskudd). Dagens utforming av de direkte tilskuddene kan m.a.o. ikke sies å representere noen spesielt systematisk tilnærming i forhold til de nåværende mål i landbrukspolitikken.<sup>97</sup>

Et revidert forslag til oppbygging av et hovedområde av virkemidler som bygger på og støtter opp under forvaltningen av arealer og kulturlandskap, er motivert ut fra følgende forhold:

- At de tydeligste målene i landbrukspolitikken er å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark,

---

<sup>97</sup> Selv om det kan tilføyes at de utfordringer og parametere som er omtalt foran, i større eller mindre grad har utgjort et bakgrunnstappe for omleggingen av landbrukspolitikken og virkemiddelbruken i løpet av 1990-årene.

samtidig som en av de vesentlige utfordringene synes å være å hindre gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter.

- Regelverk i WTO med mulig krav om «grønnere» former for støtte.
- Dette prosjektets mandat som innebærer at virkemidlene i landbrukspolitikken *både* skal forenkles og målrettes, samtidig som en vellykket landbrukspolitikk også må bygge på og underbygge, at «noen er villige til å gjøre jobben».

NILF fremmer på denne bakgrunn forslag til utforming av virkemidler innenfor et *hovedområde miljø*, der oppbyggingen i utgangspunktet er *uavhengig av dagens virkemidler og basert på en systematisk tilnærming* ut fra de omtalte forutsetninger. Det legges også til grunn at *alle virkemidler under hovedområde miljø skal kunne notifiseres som «grønn» støtte i WTO*.

Kort oppsummert innebærer forslagene:

- At nåværende tilskudd til «innmarksbeite» avvikles. Denne delen av dagens AK-tilskudd har potensielt i betydelig grad oppmuntret til uheldig tilskuddstilpassning, samtidig som forvaltning og kontroll i mange tilfeller har vært meget krevende. Forslaget innebærer dermed en klar *forenkling*.
- At de nåværende ordninger med tilskudd til brattlendte bruk og tilskudd til dyrking av fôr i fjellet avvikles som sentrale ordninger, men at det, helt eller delvis, legges opp til videreføring på regionalt nivå (men da i større grad ut i fra miljøhensyn).
- At «nye AK» bygges opp som *betaling for kollektive goder*, i form av et flatt tilskudd per dekar for all fulldyrka og overflatedyrka jord, og der hovedkravet er at landskapet skal holdes åpent og spesielle verdier i kulturlandskapet ivaretas, samt et ekstra tilskudd for arealer som på ulike måter representerer tilleggsv verdier (grasmark og hagebruk). I tillegg foreslås et tilskudd som relativt sett utgjør et mindre beløp, for kornarealer i bestemte områder og som er distriktsbegrunnet.
- I sin konsoliderte form reduseres antall ulike satser fra (formelt sett) 84 i dag til 3 satser i «nye AK». Begrunnelsen for forslaget er både knyttet til *målretting og forenkling*.
- At den nåværende ordningen med tilskudd til beitedyr i utmark utvides til å omfatte beitedyr på «innmarksbeite», og eventuelt også dyr som beiter ute generelt. Begrunnelsen er både knyttet til *målretting* og til *forenkling samlet sett*, jf. avvikling av tilskudd til «innmarksbeite». Det tas imidlertid ikke stilling til den konkrete avgrensningen av denne ordningen. Dette spørsmålet må avgjøres etter en avveining av utfordringene knyttet til å holde dyrkede arealer og kulturlandskap åpne, samtidig som det også er ønskelig å ivareta viktige beitelokaliteter og – verdier. Det vises for øvrig til at det gjennomføres en egen gjennomgang av beiteordningene av en gruppe nedsatt av avtalepartene.
- At de mer spesielle og krevende oppgavene og *de mest målrettede virkemidlene* til forvaltning av arealer og kulturlandskap, forvaltes fra et regionalt nivå, her under formål og virkemidler knyttet til opprettholdelse av seterdrift, særlige verdier i tilknytning til brattlendte arealer og eventuelt til dyrking av fôr i fjellet.

### 4.3.2 WTO og «grønn» støtte

Som omtalt foran, er det lagt til grunn at alle virkemidler under hovedområde miljø skal kunne notifiseres som «grønn» støtte i WTO.

Norge har notifisert de nåværende AK-tilskuddene som «blå» støtte i henhold til kriterier fastsatt i landbruksavtalen fra Uruguay-runden (LA/UR) i GATT, artikkel 6, punkt 5 a) og 5 b) når det gjelder fradrag av «blå» støtte i total AMS, jf. kap. 2.4.

Det foregår nå nye forhandlinger i WTO og alle vurderinger av hva som kan bli sluttresultatet, vil være beheftet med usikkerhet. Her under er det usikkerhet knyttet til hvilke krav som kan bli stilt for at virkemidler skal kunne notifiseres som «grønn» støtte. Den videre vurderingen på dette punktet må derfor baseres på de nåværende kravene i LA/UR, artikkel 13 og de spesifikke kriterier som er nedfelt i avtalens vedlegg 2.

De relevante kriteriene for notifisering av virkemidler under *hovedområde miljø*, som omtalt foran, vil være punktene 1, 5, 6, 12 og 13<sup>98</sup> i det omtalte vedlegg 2, (GATT Sekretariat, 1994 og Utenriksdepartementet, 1994). Disse kriteriene innebærer:

- Aktuelle støttetiltak skal, i henhold til punkt 1 i vedlegg 2, ikke ha noen, eller bare minimale, handelsvridende virkninger eller virkninger på produksjonen, de skal være del av en offentlig finansieringsordning og skal ikke fungere som prisstøtte til produsentene.
- Videre bestemmer *punkt 5* at støttetiltak som det kreves fritak for, skal oppfylle kriteriene i punkt 1, samt spesifikke kriterier i punktene 6 til 13. Dersom det kreves fritak for en eksisterende eller ny type utbetaling ut over de som er spesifisert i nr. 6 til og med 13, skal denne utbetalingen oppfylle kriteriene i nr. 6 bokstav b) til og med bokstav e), i tillegg til de generelle kriteriene i punkt 1.
- *Punkt 6, produksjonsuavhengig inntektsstøtte*, bestemmer:
  - i bokstav a), at retten til utbetalinger skal bestemmes av klart definerte kriterier så som inntekt, status som produsent eller jordeier, bruk av produksjonsfaktorer og produksjonsnivå i en definert og fast basisperiode.
  - i bokstav b), at størrelsen på slike utbetalinger ikke skal avhenge av eller være fastsatt på grunnlag av type produksjon eller den mengde (herunder husdyrenheter) produsenten har produsert i løpet av et gitt år etter basisperioden.
  - i bokstav c), at størrelsen på utbetalinger ikke skal avhenge av eller være fastsatt på grunnlag av de innenlandske eller internasjonale priser som gjelder en produksjon i løpet av et gitt år etter basisperioden.
  - i bokstav d), at størrelsen på utbetalinger ikke skal avhenge av eller være fastsatt på grunnlag av de produksjonsfaktorer som benyttes i løpet av et gitt år etter basisperioden.

---

<sup>98</sup> Det er også andre kriterier som ikke omtales nærmere her, som bl.a. gjelder støtte til forskning, rådgivning, markedsføring, infrastruktur, offentlige matvarelagre, matvarehjelp, «sikkerhetsnett» for inntekt (punkt 7), naturkatastrofer, og investeringsstøtte med sikte på strukturendringer.

- Og i bokstav e), at det ikke skal stilles krav om produksjon for å kunne motta slike utbetalinger.
- *Punkt 12*, utbetalinger i henhold til *miljøvernplaner*, fastsetter at retten til slike utbetalinger skal bestemmes innenfor rammen av en klart definert offentlig miljø- eller verneplan, og forutsetter at bestemte betingelser i henhold til den offentlige planen blir etterkommet, og at størrelsen på betalingen skal være begrenset til ekstra kostnader eller inntektstap som følge av de offentlige betingelsene.
- *Punkt 13*, utbetalinger i henhold til *regionale støtteordninger*, fastsetter (bokstav a)) at retten til slike utbetalinger skal være begrenset til produsenter i dårlig stilte regioner. Hver slik region må være et klart definert, sammenhengende geografisk område med en definerbar økonomisk og administrativ identitet, som betraktes som dårlig stilt etter nøytrale og objektive kriterier. Størrelsen på utbetalinger skal ikke være knyttet til produksjon, mengde eller priser (bokstav b) og c)). Utbetalingene skal bare være tilgjengelige for produsenter som oppfyller vilkårene for støtte, samtidig som de skal være tilgjengelige for alle produsenter innenfor slike regioner (bokstav d)). Når utbetalingene er knyttet til produksjonsfaktorer (bokstav e)), skal utbetalingene skje etter en avtakende sats over en grense for den aktuelle produksjonsfaktoren, og betalingene skal være begrenset til de ekstra kostnader eller det inntektstap som følger med jordbruksproduksjon i det angitte området.

Etter NILFs vurdering bør forslaget til utforming av virkemidler under *hovedområdet miljø*, i utgangspunktet i sin helhet kunne notifiseres i WTO som «grønn» støtte.<sup>99</sup>

Utformingen av virkemidler under hovedområde miljø sammenfaller i store trekk med utformingen av et miljøprogram slik det er beskrevet i Landbruksdepartementet, 1999b<sup>100</sup>, der vurderingen også var at det på denne måten «er mulig å gjøre større deler av dagens virkemidler grønne».

Gjennomgangen foran har tatt utgangspunkt i de strengt formelle kriteriene som følger av LA/UR, for å kunne notifisere ordninger som «grønn» støtte. Hva som rent faktisk blir akseptert som «grønne» ordninger, avhenger imidlertid også av at det foreligger en konkret notifisering som kan behandles i WTO (av landbrukskomiteen), og av i hvilken grad opplegget blir godkjent. Det er i denne sammenheng verd å merke seg at et stort antall land har notifisert «grønne» ordninger som har blitt godkjent, mens det bare er EU, Norge og Slovakia som har notifisert «blå» ordninger.

I forbindelse med gjennomføringen av dette prosjektet, har medarbeidere i NILF bl.a. besøkt Sveits og fått en innføring i utformingen av sveitsisk landbrukspolitikk. Det kan i denne sammenheng noteres at Sveits for 1998 notifiserte, og fikk

<sup>99</sup> Forslaget til virkemidler under hovedområde miljø vil kunne notifiseres som en *ny type utbetaling* i henhold til LA/UR, vedlegg 2, punkt 5, jf. videre punkt 1 og kriterier nedfelt i punkt 6 bokstav b) til og med e). Virkemidler som det legges opp til skal forvaltes på regionalt nivå, kan videre notifiseres i henhold til punkt 12. Det kan også vurderes om elementer av «nye AK» kan notifiseres under punkt 13. Det gjelder i så fall først og fremst utbetalinger av ekstra arealtillegg for kornproduksjon, som er distriktsbegrunnet, men som for øvrig samlet sett har et relativt beskjedent omfang.

<sup>100</sup> Den aktuelle rapportens punkt 8.1.

godkjent, ordninger med samlede utbetalinger på nærmere 3,2 milliarder CHF (om lag 16,5 milliarder kroner) som «grønn» støtte (WTO, 1999)<sup>101</sup>. Det er videre vanskelig å se at den aktuelle virkemiddelbruken i Sveits i større grad er i samsvar med kriteriene for «grønn» støtte enn det som følger av forslagene under hovedområde miljø i denne rapporten, snarere tvert imot.

Ved en norsk notifisering av «grønne» ordninger i WTO bør likevel mulighetene for å oppfylle de formelle kriteriene vurderes nøye. Dette gjelder bl.a. punkt 6, bokstav d), om at størrelsen på utbetalinger ikke skal avhenge av eller være fastsatt på grunnlag av de produksjonsfaktorer som benyttes i løpet av et gitt år etter en basisperiode.<sup>102</sup>

Videre bestemmer punkt 6, bokstav e), at det ikke skal stilles krav om produksjon for å kunne motta slike utbetalinger. I forskriften for AK-tilleggene er det i dag både generelle bestemmelser som forutsetter produksjon, samt bestemmelser om avkortning ved «svak drift», og som også representerer en form for produksjonskrav. I denne sammenheng kan det vurderes tilpasninger i forskriften, her under å avvikle den aktuelle bestemmelsen om avkortning.<sup>103</sup>

Slik det framgår foran, har NILF etter en samlet vurdering og avveining, kommet til at det mest aktuelle utgangspunktet for en revidert oppbygging av virkemidlene i landbrukspolitikken, er knyttet til utformingen av virkemidler som bygger på og støtter opp under forvaltningen av arealer og kulturlandskap. Dette er begrunnet både ut fra målene i landbrukspolitikken, hva som synes å være vesentlige utfordringer for jordbruket og matvaresektoren, samt under hensyn til at en betydelig større andel av virkemidlene skal kunne notifiseres som «grønn» støtte i WTO.

En alternativ og eventuelt supplerende tilnærming, der det først og fremst er aktuelle og potensielle bestemmelser i WTO som blir vektlagt, vil etter NILFs vurdering, i betydelig grad måtte ta sikte på å etablere dagens dyretilskudd som «grønne» virkemidler. Det vil eventuelt forandre at de nåværende virkemidler endres, for eksempel til en (eller flere) former for *tilskudd per bruk*. Slike muligheter er i noen grad utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av avtalepartene (Landbruksdepartementet, 1999b). I arbeidsgruppas rapporten drøftes tilskudd per bruk ut fra en miljøbegrunnelse (at det er miljø- og kulturlandskapsverdier knyttet til gårdsbruk ut over

---

<sup>101</sup> Til sammenligning notifiserte Sveits for 1998 snaut 3,3 milliarder CHF som «gul» støtte, i all hovedsak bare priser (skjermingsstøtte) og pristilskudd. Stort sett alle former for direkte utbetalinger (også husdyrtilskudd) ble følgelig notifisert som «grønn» støtte.

<sup>102</sup> I forslagene som fremmes i denne rapporten, er støtten som utbetales å oppfatte som betaling for produksjon av visse (kollektive) goder, men enheten betalingen knyttes opp til et areal som (også) er en viktig produksjonsfaktor. I forhold til denne problemstillingen kan det vurderes å begrense samlet utbetaling av støtte til et nasjonalt referanseareal for dyrka og overflatedyrka mark. Det bør i denne sammenheng også gjøres en nøye vurdering av om betaling for skjøtsel i form av tilskudd per beitedyr, i sin endelige utforming, kan notifiseres som «grønn» støtte.

<sup>103</sup> En avvikling av dette kravet vil kunne ha visse utilsiktede konsekvenser i noen områder og i enkelte tilfeller. Det er imidlertid vanskelig å se at konsekvensene skulle kunne bli omfattende, jf. også at en av de vesentlige utfordringene, generelt sett, synes å kunne bli å hindre gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter.

selve bruken av arealene), og/eller som en inntektsstøtte (jf. også LA/UR, vedlegg 2 – punkt 7) eller ut fra en distriktsbegrunnelse.

Tilskudd per bruk ut fra en inntektsbegrunnelse vurderes, av den omtalte arbeidsgruppa, som et lite aktuelt virkemiddel. Et tilskudd per bruk som iverksettes ut fra en miljøbegrunnelse, derimot, vurderes som noe mer aktuelt – selv om det kan være vanskelig å finne målbare og objektive kriterier, samt at et slikt tilskudd vil måtte få omfordelingseffekter (i en retning som for så vidt er i strid med nåværende mål i norsk landbrukspolitikk). Når det gjelder tilskudd per bruk ut fra en distriktsbegrunnelse, peker arbeidsgruppen på at det vil være både legitimerings- og avgrensingsproblemer knyttet til en slik ordning.

NILF har for øvrig ikke vurdert disse spørsmålene nærmere.

I de følgende kapitler gis det en mer detaljert beskrivelse av utformingen av virkemidler innenfor rammen av den hovedstruktur for inndeling som er drøftet i kap. 4.2, dvs. hovedområdene miljø, bosetting og distrikt, velferdsordninger, utviklings tiltak og marked.

## 4.4 Miljø – hovedområde I

Som beskrevet i kapittel 4.2 og 4.3, vil miljø, i henhold til NILFs forslag, utgjøre hovedområde 1 i virkemiddelsystemet. Hovedområde miljø består av tre komponenter:

- Betaling for åpent kulturlandskap.
- Betaling for beite.
- Regionale miljømidler.

Vi vil i dette kapitlet gå nærmere inn på hver av disse komponentene.

### 4.4.1 Betaling for åpent kulturlandskap

Som omtalt i kapittel 4.3 og med utgangspunkt i hovedmålsettingene i landbrukspolitikken, der miljø er et sentralt område, foreslår vi å gjøre tilskudd rettet mot miljø til en bunnplanke i tilskuddssystemet. Dette tilskuddet (eller betalingen) bør være knyttet til areal, da dette er *den* produksjonsfaktoren som i størst grad knytter landbruket opp mot miljø. Begrunnelsen for at dette tilskuddet knyttes til en produksjonsfaktor og ikke for eksempel utformes som et tilskudd per bruk, er diskutert ovenfor.

Et tilskudd til areal utformet som *betaling* for kulturlandskap bør kunne gis til *alt* jordbruksareal som oppfyller bestemte miljøkrav<sup>104</sup>. Med jordbruksareal menes alt fulldyrka og overflatedyrka areal. Denne definisjonen utelukker «innmarksbeitearealet» som er støtteberettiget i dagens AK-system.

Sammenlignet med dagens AK-ordning vendes fokus bort fra inntektspolitiske mål. *Tilskudd knyttet til areal* blir en *betaling for pleie av areal*, og vil ikke lenger kunne

---

<sup>104</sup> For mer om krav/vilkår for å motta støtten, se nedenfor.

ses på som en kompensasjon for tap av inntekt knyttet til prisreduksjon for ulike produkter.

Formålet med ordningen bør være å bevare og fremme et åpent og variert kulturlandskap gjennom å sikre skjøtsel av jordbruksarealer. Sekundært blir formålet å opprettholde jordbruksarealer i drift (som kan kobles både til mål om matsikkerhet og aktiv jordbruksdrift i hele landet). Ved i tillegg å endre begrepsbruken (betaling i stedet for tilskudd) settes bondens rolle som naturforvalter i fokus, og støtten knyttes opp mot produksjon av fellesgoder istedenfor inntekt.

Ordningen, slik vi foreslår å bygge den opp, består av en flat sats som er miljøbegrunnet og som går til alt areal, en miljøbegrunnet tilleggssats for alt grasareal, i tillegg til en miljø- og distriktsbegrunnet tilleggssats som er differensiert etter distrikt og produksjon.

I følge dette forlaget er alt jordbruksareal som oppfyller visse miljøkrav, berettiget en flat grunnsats, som en betaling for pleie av kulturlandskapet. Her kunne man alternativt se for seg et differensiert tilskudd etter landskapstyper eller komponenter i landskapet (se boks 1). Eventuelt kunne denne satsen være differensiert på grunnlag av ulike kostnader knyttet til oppfyllelse av miljøkravene. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvordan en slik differensiering skulle være, eller om bestemte landskapstyper er mer verdt enn andre.

På bakgrunn av dette, og ikke minst av forenklingshensyn, foreslår vi derfor at det utbetales en flat sats for alt dyrket areal. Dette betyr også at dyrkede jordbruksarealer som tidligere ikke har vært omfattet av AK-tilskuddet (som grovfôrarealer over 400 daa), er berettiget til å motta den flate arealstøtten. Nåværende arealbaserede tilskudd til innmarksbeite foreslås avvirket, blant annet på grunn av de store forvaltningsmessige problemene dette tilskuddet fører med seg<sup>105</sup>. Dette innebærer en stor grad av forenkling.

Det finnes per i dag ikke noe godt objektivt grunnlag for å si noe om differensiering og verdsetting av spesifikke landskapstyper. Det vi derimot kan si noe om, er allmenne oppfatninger og miljøfaglige verdier knyttet til mer generelle landskapstyper, som åker kontra grasmark. Grasmark kan i denne sammenheng sies å ha en spesielt høy kulturlandskapsverdi (McInerney, 2000). Et grønt landskap med dyr på beite er trolig det som er nærmest den generelle oppfatningen av et verdifullt jordbrukslandskap. Grasmark kan også gi en noe høyere rekreasjonsverdi på grunn av at den kan være mer tilgjengelig enn annet jordbruksareal. I tillegg er det biologiske mangfoldet på spesielle habitater som er forbundet med grasmark, spesielt høyt - både når det gjelder planter og dyr. Avrenningsproblemene vil også være mindre for grasmark enn for åkerarealer. På bakgrunn av dette mener vi det er hensiktsmessig å innføre en ekstra betaling for alt grasareal.

Av hensyn til målsettingen om å sikre skjøtsel av jordbruksarealer i hele landet, bør det betales en noe høyere sats for deler av landet som har mindre gunstige produksjonsvilkår. Den ekstra arealsatsen for grasarealer foreslås også gitt til hagebruksarealer (grønnsaker, frukt og bær). Dette tilskuddet vil være både distrikts- og miljøbegrunnet, ved at det vil kunne bidra til et mer variert kulturlandskap.

---

<sup>105</sup> Forvaltningsproblemene knyttet til innmarksbeite er diskutert i miljørapporten



For å opprettholde omfanget av kornproduksjon i AK-sone 4–7, er det trolig nødvendig å gi en ekstra støtte til dette arealet. Vi foreslår derfor, ut fra distriktpolitiske hensyn<sup>106</sup>, å gi en ekstra arealstøtte for korn i nåværende sone 4–7.

Disse tilleggssatsene skal også bidra til å sikre et variert kulturlandskap (dvs både gras og hagebruksvekster, og korn) i hele landet, dvs at de er både distrikts- og kulturlandskap(miljø)begrundet

Ordningen med betaling for åpent kulturlandskap som er beskrevet her, består dermed av tre trinn. I figur 4.1 er det gitt en framstilling av hvordan vi tenker oss denne trinnvise ordningen konseptuelt. Her indikerer vi også hvordan en slik ordning bør kunne «klassifiseres» i forhold til landbrukspolitiske mål og WTO (jf. diskusjon om WTO-kompatibilitet i kapittel 4.3).

Forhold til MÅL				Forhold til WTO
Distrikt/miljø	Gras (sone 5-7)	Hagebruk (sone 5-7)		Grønn
Miljø/distrikt	Gras (alle soner)	Hagebruk (alle soner)	Korn (sone 4-7)	Grønn
Miljø	Flat støtte til alt areal			Grønn

Figur 4.2 Trinnvis inndeling av betaling for åpent areal og kulturlandskap

Selv om vi argumentasjonsmessig har bygd opp ordningen i tre ulike trinn, vil den likevel i praksis fungere som én ordning (som dagens AK-ordning). En mulig utforming av betalingssatsene er å gi en flat sats i størrelsesorden 270 kr per dekar<sup>107</sup>. Med et beregnet areal på 8,85 millioner dekar vil dette totalt sett beløpe seg til om lag 2,4 milliarder kr. Med en tilleggssats for alt gras- og hagebruksareal, samt korn i sone 4–7, på om lag 100 kr per dekar, og en tilleggssats for gras og hagebruk i sone

<sup>106</sup> Dette kan også knyttes til beredskapsmessige hensyn.

<sup>107</sup> I et mer utvidet forslag der vi skisserer muligheten for å redusere husdyrstøtten på bakgrunn av reduksjoner i kornprisene, vil den flate støtten til alt areal måtte økes noe. En reduksjon i kornprisene på 15 øre/kg bør gi en flat arealsats som ligger fra 50-60 kroner over den skisserte satsen ovenfor. Dette vil gi et totalt beløp på 2,88 milliarder kroner for den flate arealbetalingen (med en sats på 325 kr/daa). For mer om dette forslaget innvirkning på husdyrstøtten, se kapittel 4.5.

5–7 i størrelsesorden 50 kr per dekar, vil omfanget av den differensierte delen av ordningen bli på om lag 0,8 milliarder kroner. Samlet gir dette et totalt omfang for ordningen på om lag 3,2 milliarder kroner.

I praksis vil den flate satsen og de ulike differensierte betalingssetene skissert i dette forslaget, gi et system med tre satser. Disse tre setene er satt opp i tabell 4.6 og brukes som basis for å regne ut hvilken totalsats et gitt areal er berettiget.

**Tabell 4.6** Satser for betaling for kulturlandskap

<b>Vekst og sone</b>	<b>Flat betaling</b>	<b>Differensiert betaling</b>	<b>Samlet betaling</b>
Korn (tidl. sone 1–3)	270	0	270
Korn (tidl. sone 4–7) og gras/hagebruk (tidl. sone 1–4)	270	100	370
Gras/hagebruk (tidl. sone 5–7)	270	150	420

Strukturdifferensieringen er med dette forslaget, fjernet fra arealstøtten. Hovedbegrunnelsen for dette ligger i selve utformingen av tilskuddet, som en betaling for skjøtsel av areal. Betalingen for skjøtsel av areal bør være uavhengig av om den som forvalter arealet har små eller store arealer, da betalingen er knyttet til *verdien* av arealet som åpent jordbruksareal. Det kan derfor vanskelig forsvares å betale mer for skjøtsel av et areal ut i fra at det befinner seg på en enhet med lite jordbruksareal, framfor at det samme arealet drives, på samme måte, i regi av en annen brukerenhet. Hovedpoenget er knyttet til at *åpne arealer er like mye verdt uavhengig av karakteristika ved de som eier og driver arealet.*

En ytterligere begrunnelse for å fjerne strukturdifferensieringen, er at en slik differensiering kan ha uønskede sideeffekter (tilskuddstilpassing). Dette er diskutert i kapittel 3 foran, om strukturdifferensieringene i dagens virkemiddelsystem. Her pekes det på at strukturdifferensieringen blant annet fører til at antallet tilskuddsenheter blir større enn antallet økonomiske enheter. Dvs at flere enheter som i praksis drives av en og samme person, oppgis som separate enheter for å hente ut det ekstra arealtilskuddet knyttet til struktur. Strukturdifferensieringen kan også føre til at eiere av små enheter i større grad velger å drive selv, framfor å leie ut arealet til større enheter. Strukturdifferensieringen vil i tillegg kunne påvirke jordleieprisene. For mer om dette, se kapittel 3.

Å fjerne strukturdifferensieringen i arealtilskuddet vil ha fordelings effekter. Forslaget må imidlertid ses i sammenheng med de andre forslagene i utredningen, spesielt rundt tilskudd til husdyr, der vi foreslår å videreføre strukturdifferensieringen.

For mer om konsekvensene av forslagene se kapittel 4.11 om konsekvensvurderinger.

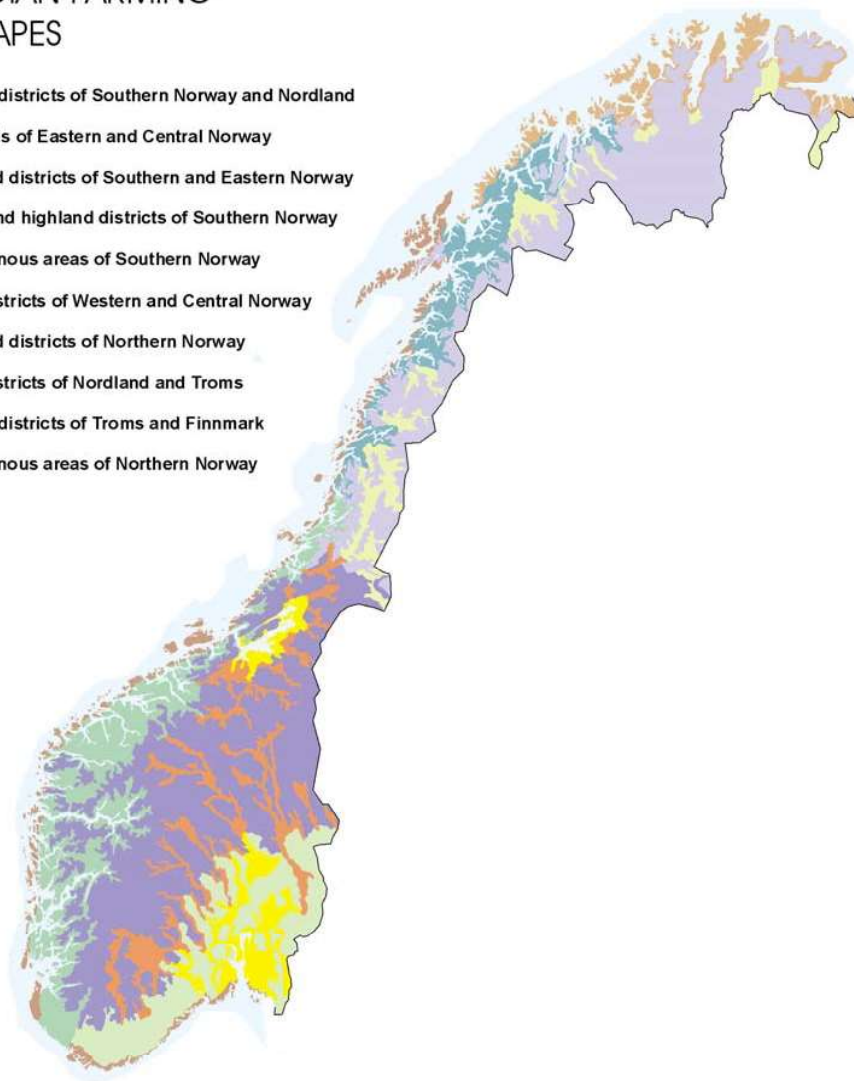
#### BOKS 4.1 Alternativ utforming av arealstøtten

Det er mulig å utforme en arealstøtte på andre måter en dagens ordning. Man kunne for eksempel tenke seg en ordning for arealstøtte der tilskuddssatsene var basert på en verdsetting av arealer. Dette ville kreve en klassifisering av alle arealer (etter for eksempel kulturlandskapstype). NIJOS har utarbeidet en slik klassifisering av kulturlandskapstypene i Norge (se figur B 4.1). I tillegg til denne klassifiseringen ville det være nødvendig å foreta en vurdering av hvor mye de ulike kulturlandskapstypene er verdt, for å kunne fastsette støttesatser. Dette ville i seg selv være en omfattende jobb, samtidig som det er problematisk (både teoretisk og politisk) å sette ulike landskapstyper opp mot hverandre verdimesig.

En slik tilnærming til arealstøtten er etter vår vurdering ikke gjennomførbar på kortere sikt. Dette henger blant annet sammen med vanskeligheter knyttet til klassifisering og verdsetting, som påpekt ovenfor, samt uoversiktlige konsekvenser av en slik omlegging.

#### NORWEGIAN FARMING LANDSCAPES

- 1. Coastal districts of Southern Norway and Nordland
- 2. Lowlands of Eastern and Central Norway
- 3. Forested districts of Southern and Eastern Norway
- 4. Valley and highland districts of Southern Norway
- 5. Mountainous areas of Southern Norway
- 6. Fjord districts of Western and Central Norway
- 7. Forested districts of Northern Norway
- 8. Fjord districts of Nordland and Troms
- 9. Coastal districts of Troms and Finnmark
- 10. Mountainous areas of Northern Norway



Boks 4.1 Klassifisering av kulturlandskapet i Norge (Nersten et al., 1999)

## Vilkår for å motta betaling for kulturlandskap

I vilkårene som gjelder for dagens areal- og kulturlandskapstilskudd heter det at det kan gis produksjonstilskudd til «*bruker som driver vanlig jordbruk med plante- og eventuelt husdyrhold og -produksjon på en landbruksseiendom*» (FOR-1999-07-01-782). Dvs at det er produksjonskrav knyttet til tilskuddet. Videre er det i dagens AK-ordning indirekte en produksjonskobling ved at tilskuddet er differensiert mellom vekster. Redusert utbetaling ved svak drift indikerer også at det er et produksjonskrav.

På bakgrunn av at formålet med arealtilskuddet, i henhold til vårt forslag, endres i retning av å bli en *betaling for pleie av areal og det å holde jordbruksarealer åpne*, faller i utgangspunktet grunnlaget for å ha et *produksjonskrav* bort<sup>108</sup>. Tilskudd til areal knyttes på denne måten sterkere opp mot det å produseres fellesgoder (her åpent kulturlandskap) enn det å produsere jordbruksvarer spesielt.

For å sikre at betalingen for areal går til produksjon av fellesgodet, må det istedenfor produksjonskrav innføres krav til skjøtsel av kulturlandskapet. Et slikt krav bør blant annet sikre at arealer ikke gror igjen<sup>109</sup>.

Vi foreslår ellers at den nye ordningen bygges rundt dagens miljøvilkår for å motta AK-tilskudd. Krav til hvordan arealene forvaltes er nødvendig for å sikre at viktige miljøhensyn blir ivaretatt, og at betaling for areal ikke gis til virksomhet som er til skade for miljøet.

I jordbruksoppjøret i 1999 ble partene enige om å innføre krav om miljøplan på alle bruk som mottar økonomiske tilskudd fra det offentlige (Landbruksdepartementet, 1999a). Miljøplanen skal både være et planverktøy og et dokumentasjonsverktøy i forhold til miljøtilstand og gjennomføring av miljøtiltak på det enkelte bruk. Planen er derfor et viktig instrument for å dokumentere næringens produksjon av miljøgoder. Vi ser det derfor som naturlig, at kravet om miljøplan kobles til arealordningen.

## Forvaltningskostnader

Den foreslåtte arealbaserte ordningen vil være lite ressurskrevende å administrere. I hovedsak vil de administrative oppgavene være de samme som for dagens AK-ordning – med den forskjell at flere oppgaver ikke lenger er nødvendige. Den største forenklingen og besparelsen ligger i at tilskuddet til innmarksbeitearealer avvikles. Innmarksbeitetilskuddet er problematisk og ressurskrevende å administrere. Et spesielt problem er at kommunene mangler kompetanse og ressurser til å klassifisere

---

<sup>108</sup> På bakgrunn av dette vil beregningen av reduksjon i støtte ved svak drift også falle bort, noe som vil innebære en forenkling både for gårdbrukeren og for forvaltningen.

<sup>109</sup> Å fjerne produksjonskravet vil imidlertid kunne skape legitimitetsproblemer nasjonalt for den arealbaserte støtten, spesielt dersom det eksisterer en allmenn oppfatning om at kulturlandskapsverdiene er knyttet til *aktiv* jordbruksdrift. Olsson og Rønningen (1999) vurderer dette slik:

«*Further, if we are to take the issue of authenticity and cultural values seriously, landscape production for its own sake is problematic. We may choose to accept and define landscape production or production of collective goods as a cultural project of our time. We then, however, are facing great practical problems which probably will make the cultural project a failure.*» «*A prerequisite for the maintenance of landscape values is the presence of people in the landscape.*»

arealene som det søkes støtte for. Problemene knyttet til innmarksbeite er nærmere diskutert i delprosjekt miljø. I tillegg til at problemene med å definere og kontrollere innmarksbeiteareal faller bort, vil også beregningen av maksimalt beiteareal per beitedyr, og beregninger knyttet til reduksjon i støtten ved svak drift, falle bort.

For å sikre en forsvarlig forvaltning av arealordningen generelt, vil vi påpeke behovet for et bedre kartverk. Dette er ytterligere diskutert i rapporten fra delprosjekt miljø.

#### 4.4.2 Betaling for beite

Innmarksbeitetilskuddet foreslås avvirket. Beitetilskuddet blir som en følge av dette, i sin helhet knyttet til antall dyr på beite. Dette tilskuddet bør differensieres mellom storfe og småfe, men bør utover dette ikke være differensiert.

Beitetillegget kan gis som en støtte til *alle* dyr på beite (uavhengig av hvor de beiter), eller avgrenses til dyr som beiter på innmarks- eller utmarksbeite. Vi vil diskutere begge alternativene her.

Som beskrevet i kapittel 2.3 og 4.3, har åkerarealene blitt redusert i omfang, mens arealene anvendt til grovfôr (eng og beiting) har økt forholdsvis mye de siste 10–15 årene. Holdt sammen med utviklingstrekk som sterk reduksjonen i melkeproduksjonen og antall melkekyr, må arealøkningen ha sin motsats i at det har skjedd en *vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene*. I sin ytterste form vil ekstensivering innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter. Dette kan tale for at beitetilskuddet bør utbetales til alle beitedyr, uavhengig av hvor de beiter, da et generelt beitetilskudd vil gi et ekstra incentiv til å holde disse arealene åpne. Et tilskudd til alle beitedyr vil også innebære at ordningen er enklere å forvalte enn dersom den er knyttet til innmark- og utmarksbeite spesielt, på grunn av lavere kontrollkostnader. I tillegg kan det argumenteres for at verdien av å se dyr gå ute på beite er uavhengig av hvor de går.

Hovedargumentet for å gi beitetillegget kun til dyr på innmarks- eller utmarksbeite, er at tilskuddet da blir rettet mot å sikre skjøtsel av disse beitearealene spesielt. Når gårdbrukeren ikke lenger mottar arealstøtte for innmarksbeite, og dersom beitetillegget gis til alle beitedyr (uten avgrensing) forsvinner det tilskuddsrelaterte incentivet til å utnytte innmarks- og/eller utmarksbeite. Det kan føre til at innmarks- og utmarksbeite ikke blir skjøttet tilstrekkelig, og at vi får en økt gjengroing av disse arealene.

Olsson og Rønningen (1999) trekker fram mer intensiv jordbruksdrift, arealer som tas ut av drift og gjengroing som de største truslene mot biologisk mangfold og andre landskapsverdier.

*«The greatest threat to cultural historical values in the agricultural landscape is related to abandonment of traditional farming practices including use of outfield/ commons.»*

De konkluderer med:

*«Continued farming, maintenance and re-introduction of mixed farming systems, including use of the outfield/ commons for livestock grazing purposes and maintenance and careful develop-»*

*ment of buildings, are main preconditions for maintenance of biological and cultural values in large parts of the country.»*

Fortsatt beiting av utmark blir trukket fram som et spesielt viktig tiltak for å opprettholde biologiske verdier og kulturlandskapsverdier. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) (kapittel 5.5.5) blir det fastslått at det skal legges større vekt på utnyttelsen av utmarksressursene.

På bakgrunn av dette *kan* det argumenteres for at beitetillegget innrettes slik at det gis for skjøtsel av innmarks- og utmarksbeite spesielt. Dette henger sammen med at det i form av arealbasert betaling for kulturlandskap allerede gis sterke tilskuddsbaserte incentiver for å sikre utnyttelse og skjøtsel av fulldyrka og overflatedyrka mark.

Som diskusjonen viser, er avveining mellom de to alternativene knyttet til om tilskuddet skal rettes mot beiting av alt areal eller om det skal knyttes til beiting av spesielle områder, dvs *hvordan* tilskuddet skal *målrettes*. Avveiningen er videre knyttet til om man skal ha et enkelt og generelt system eller om ordningen skal være rettet mot spesielle områder (målretting), og ha en mer komplisert utforming. Det blir dermed også i noen grad et spørsmål om forenkling versus målretting. Graden av målretting avhenger imidlertid av i hvilken grad man ønsker å prioritere innmarksbeite- og utmarksbeitearealer, fremfor andre grasarealer.

Formålet med ordningen er i begge tilfeller bruk og pleie av kulturlandskapet gjennom beiting. Når det gjelder krav om hvor lenge dyrene skal være ute på beite, finnes det allerede et krav om at *storfe* skal være ute (på beite) i minst åtte uker hver sommer. Forskrift om hold av storfe og svin (FOR 1996-01-15 nr. 91) bestemmer at «Storfe eldre enn seks måneder og som holdes på bås, skal sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon i minimum 8 uker i løpet av sommerhalvåret. Dersom storfe ikke kan slippes på beite, kan det i særlige tilfelle nyttes luftegård.» Forskriften gjør unntak for ukastrerte hanner eldre enn seks måneder (Landbruksdepartementet, 1996). Dagens tilskudd til dyr på utmarksbeite har også krav om en beiteperiode på minst åtte uker.

Med satser på 75 og 150 kroner per dyr for hhv. småfe og storfe, og rundt 2,1 millioner småfe og 0,8 millioner storfe i landet totalt, gir dette et maksimalt omfang for ordningen på om lag 280 mill. kr. Nøyaktig hvor stort omfanget av en beiteordning vil bli, vil avhenge av hvilken av de to alternative utforminger, som er beskrevet, som blir valgt. Til sammenligning utgjør dagens tilskudd til dyr på utmarksbeite rundt 215 mill. kr per år.

For en mer inngående vurdering av beitetilskudd henvises det til den partssammensatte arbeidsgruppa som har arbeidet med forslag til endringer av beitetilskuddene (organisert beitebruk, innmarks- og utmarksbeite).

## Forvaltningskostnader

Forslag til ny beiteordning representerer en vesentlig forvaltningsmessig forenkling sammenlignet med dagens ordninger for AK-tilskudd til innmarksbeite og tilskudd til dyr på utmarksbeite. Forvaltningskostnadene vil tilsvare dagens kostnader knyttet til tilskudd til dyr på utmarksbeite – som er lave. Forvaltningskostnadene vil imidlertid avhenge av om ordningen blir knyttet til dyr på beite generelt eller dyr på utmarksbeite/innmarksbeite spesielt. Det siste vil kreve mer kontroll.

### 4.4.3 Regionale miljømidler

#### Inndeling i generelle og spesielle virkemidler, og sentral og regional forvaltning

Den strategien vi har valgt for å kunne inkorporere både forenkling, målretting og regionalisering i våre forslag, er inndelingen i generelle og spesielle virkemidler. Generelle virkemidler er ordninger som gjelder for hele landet, og som alle har krav på dersom de oppfyller vilkårene for å motta godtgjøring (rettighetsordninger). Spesielle virkemidler er ordninger der det prioriteres mellom søknader, og der kun enkelte søknader mottar støtte – på bakgrunn av fastsatte kriterier og tilgjengelige midler.

Gitt det som tidligere er presentert av teori og vurderinger omkring transaksjonskostnader (administrasjonskostnader), har vi forsøkt å skape en kombinasjon av virkemidler som er generelle og lite kostnadskrevenne, og virkemidler som er spesielle og forvaltningsmessig dyrere. Målretting, eller presisjon, koster, og vi må akseptere at vi må betale mer for virkemidler med høyere presisjon. Men, vi mener mye kan oppnås ved å kombinere målretting med regionalisering. Regionalisering er en del av mandatet for prosjektet (spesifikt for FOLA-miljø), men det er også generelt ønskelig ut fra tanken om at et regionalt nivå kjenner lokale (miljø-) utfordringer bedre, og er nærmere brukerne, enn sentral forvaltningen.

Regjeringen foreslo imidlertid i februar 2002 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002) å overføre miljø- og landbruksoppgaver til kommunene. De forslagene vi kommer med her gjelder overføring av oppgaver til fylkene, og disse forslagene lar seg vanskelig gjennomføre på kommunalt nivå. Dersom regjeringens forslag om å overføre de fylkesvise miljømidlene under LUF til kommunene blir iverksatt, og uten noen økning i rammen for disse midlene, vil hver kommune i gjennomsnitt ha rundt 275 000 kr per år å forvalte. Med en slik sum blir forvaltningskostnadene for store, og prioriteringer mellom ulike områder og tiltak begrenset av kommunegrenser i en slik grad, at vi ikke vil anbefale at våre forslag gjennomføres. Landbrukskontorene i kommunene har i stor grad neppe den faglige kompetansen på alle de ulike områdene som er nødvendig for å gjennomføre de endringene vi foreslår.

#### Regionale midler

Hovedformålet med de regionale midlene bør være å dekke nasjonale miljømålsettinger i landbrukspolitikken på det regionale nivået. De spesielle virkemidlene skal derfor supplere de generelle midlene i forhold til spesielle miljøverdier og miljøutfordringer, som ikke kan fanges opp av de mer generelle ordningene. Spesielle virkemidler skal gå til tiltak som går utover det en kan regne med ved vanlig jordbruksdrift. I praksis vil det si at midlene skal gå til spesielle tiltak som ellers ikke ville ha blitt gjennomført, og til å bevare det som ellers ville forsvinne (gammel kulturmark etc.). Det bør kunne gis både investeringsstøtte, engangsstøtte til spesielle tiltak og årlig støtte. Den årlige støtten kan med fordel være basert på flerårige kontrakter. For å kunne oppnå en bedre målretting, og samtidig unngå et komplisert system med en rekke svært spesifikke ordninger, foreslår vi å opprette et mer fleksibelt system der fylkene, står relativt fritt til å utforme virkemidlene innefor

rammene av gjeldende landbrukspolitikk og vedtatte miljøplaner. En fordel med et slikt system er at ressursbruken kan tilpasses de spesifikke miljøutfordringene i fylket, og til de konkrete søknadene om støtte som kommer inn, noe som kan bidra til å sikre størst mulig effekt per innsatt krone.

Vi foreslår at fylkene blir tildelt midler til spesielle miljøtiltak med utgangspunkt i midler fra følgende eksisterende ordninger:

- Fylkesvise LUF-midler (STILK, IMT, MOMLE, erosjonsforebyggende tiltak, områdetiltak og informasjons- og utviklingstiltak).
- Tilskudd til endret jordarbeiding m.m.
- Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon (legges ned som sentral ordning).
- Tilskudd til organisert beitebruk (med unntak av tilskudd til innføring av ny sau på beite som er foreslått overført til hovedposten Katastrofe).
- Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk (legges ned som sentral ordning).
- Produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet (legges ned som sentral ordning).

Formålet med de fire første ordningene er foreslått videreført under målområdene for den nye ordningen. *Formålet* med ordningene driftsvansketilskudd til brattlendte bruk og produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet, slik det er formulert i dag, er foreslått fjernet. Imidlertid står fylkene fritt til for eksempel å opprette *miljørelaterte* ordninger knyttet til særlige miljøverdier i brattlendte arealer, eller i fjellet.

Med utgangspunkt i bevilgningene for 2002 vil de regionale midlene utgjøre totalt 350 mill. kr. Tabell 4.7 viser bevilgningen til hver ordning. Overførte midler for aktuelle poster er ikke tatt med.

Tabell 4.7 Omfang av regionale midler (budsjett 2002)

Ordning	Mill. kr
STILK, IMT, MOMLE	98,0
Erosjonsforebyggende tiltak	0,0
Informasjons- og utviklingstiltak	5,7
Områdetiltak	10,0
Tilskudd til endret jordarbeiding	153,0
Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon	22,7
Tilskudd til organisert beitebruk	13,0 <sup>1)</sup>
Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk	36,7
Produksjonstilskudd til dyrking av for i fjellet	10,5
<b>Sum</b>	<b>349,6</b>

1) Anslag for hvor stor del av midlene til fondet som går til beitelag og til investeringer

Omfanget av tildelingen av regionale midler trenger ikke være begrenset av de ordningene vi foreslår avvirket eller overført innenfor miljøprosjektet. De regionale midlene er beskjedne i størrelse sammenlignet med sentrale midler, og representerer ikke noen spesielt sterk regionalisering av virkemiddelbruken.



## Fordeling av midler mellom fylker

Fordelingen av de regionale midlene mellom fylkene vil bli gjenstand for en avveining innenfor rammene av jordbruksavtalen. I våre konsekvensvurderinger har vi lagt til grunn en historisk fordeling (dvs. at midlene fordeles på fylkene etter hvor de anvendes i dag).

## Malområder

Forvaltningen av de regionale midlene må være forankret i nasjonal landbrukspolitikk, og derfor bør målområdene for midlene tilsvare miljømålsetningene i landbrukspolitikken. Basert på diskusjonen av målsetningene kan vi trekke ut noen viktige målområder:

- Kulturlandskap
- Biologisk mangfold
- Kulturminner
- Kretsløpsbasert produksjon
- Redusert bruk av plantevernmidler
- Matsikkerhet/jordvern
- Matvaretrygghet
- Plante- og dyrehelse

Formålet med de regionale virkemidlene bør være knyttet til disse målområdene. Miljømålsetningene i landbrukspolitikken representerer imidlertid ikke noen praktisk inndeling i typer av tiltak som det kan gis støtte til, blant annet fordi det kan være vanskelig å skille mellom målene (for eksempel kulturlandskap og biologisk mangfold). Vi vil derfor foreslå to målområder for de regionale midlene:

- 1) Bevare og fremme kulturlandskapet, biologisk mangfold og kulturminner. Dette målområdet tilsvarer de tre første målområdene som er trukket fram ovenfor.
- 2) Bedre ressursbalanse. Dette målområdet dekker næringsstoffbalanse (reduisert avrenning) og matsikkerhet/jordvern (reduisert erosjon), samt redusert forurensing fra jordbruket.

Denne inndelingen i målområder er i stor grad i samsvar med resultatområdene for miljøvernpolitikken (Miljøverndepartementet, 2001). Resultatområde 1–3 er bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, friluftsliv, og kulturminner og kulturmiljøer. Dette samsvarer i stor grad med målområde 1. Resultatområde 4–7 i miljøvernpolitikken er overgjødning og oljeforurensing, helse- og miljøfarlige kjemikalier, og klimaendringer, luftforurensing og støy. Dette resultatområdet er i noen grad dekket av målområde 2. Det siste resultatområdet i miljøvernpolitikken er internasjonalt miljøvernsamarbeid og miljøvern i polarområdene, og dette vil bare indirekte passe inn i målområdene vi har foreslått (men kan dekkes opp i forslaget til fylkesvise miljøprogram).

De regionale midlene bør også kunne gå til tiltak som ikke er dekket av eksisterende økonomiske virkemidler, men som ligger innenfor målene i landbrukspolitikken<sup>110</sup>.

### Regionale miljøprogram

Samtidig som fylkene skal stå relativt fritt til å utforme de spesielle virkemidlene, er det viktig å ha mekanismer som sikrer at de blir utformet i tråd med gjeldende landbrukspolitikk. Vi vil derfor foreslå at hvert fylke skal utarbeide et fylkesmiljøprogram (virkemiddelsystem for spesielle miljøtiltak). Ved å kreve at hvert fylke skal utarbeide et miljøprogram, kan en i stor grad redusere behovet for sentral kontroll gjennom mer spesifikke krav til virkemiddelutforming. Alternativene til et miljøprogram vil være øremerking av midler, nasjonal utforming av virkemidlene, beløps- eller prosentgrenser for midler til hver tiltakstype etc.

I tillegg til at et miljøprogram gir muligheter for kontroll, kan det også bidra til å sikre at virkemiddelutforming blir mer helhetlig, langsiktig og samordnet med den nasjonale miljøinnsatsen. De fylkesvise miljøprogrammene vil representere et mellomledd mellom det nasjonale miljøprogrammet og miljøplanen på hvert bruk, og en gjennomføring av programtankegangen på alle nivåer i landbruket.

For en mer detaljert beskrivelse av forslagene til hva fylkesmiljøprogrammet skal bestå av og hvordan det skal utformes, henviser vi til rapporten fra FOLA-miljø.

### Malområder og tiltak

Målområdene reflekterer formålet med de regionale midlene, og gir premissene for hvilke type tiltak det kan gis støtte til. Men, for å gi eksempler på tiltak som hører naturlig til under de to målområdene, og for å synliggjøre hvordan tiltak under flere av dagens ordninger kan videreføres også i det nye systemet, har vi valgt å gi eksempler på slike tiltak. Det er ikke ment at disse eksemplene skal være begrensende for hva det kan gis støtte til.

#### A. Fremme og bevare kulturlandskapet, biologisk mangfold og kulturminner

Virkemidlene under dette målområdet bør være rettet mot de spesielle miljøverdiene i hvert fylke. Virkemidlene skal være rettet mot verdier som er regionalt, nasjonalt og/eller internasjonalt viktige. For eksempel burde tiltak i setermiljøer eller på kystlyngheier prioriteres innenfor dette målområdet. Eksempler på tiltakstyper (formål):

- Bevare og fremme biologisk mangfold.
- Holde gammel kulturmark i hevd.
- Bevare kulturminner og kulturmiljøer.

---

<sup>110</sup> Et viktig formål med inndelingen i målområder er å knytte formålet for de regionale midlene direkte til landbrukspolitikken (og delvis miljøvernpolitikken), og ikke la type tiltak begrense mulighetene for hva som kan gjennomføres med regionale midler (slik som det er til en viss grad i for eksempel dagens STILK-ordning). Det er for eksempel gitt uttrykk for at det er små muligheter for å gi støtte til spesielle kulturmiljøverdier i kystjordbruket. Samtidig representerer dette et spesielt kulturlandskap og særegne kulturmiljøer, som burde falle innenfor målene for kulturlandskap og kulturminner. Det er også klart at for eksempel tiltak for å redusere utslipp av klimagasser fra jordbruket burde kunne gis støtte, selv om slike tiltak ikke faller inn under noen av dagens ordninger.

- Opprettholde og gjenoppta tradisjonell seterdrift.
- Vedlikeholde det tradisjonelle kulturlandskapet i seterområder gjennom beiting med husdyr.
- Bevare freda og verneverdige bygninger.
- Tilrettelegge for best mulig utnyttelse av beite i utmark (og redusere tap av dyr på utmarksbeite).
- Fremme og tilrettelegge for rekreasjon og friluftsliv.

### **B. Bedre ressursbalanse**

Virkemidlene under dette målområdet bør være rettet mot miljøproblemene i fylket. Det bør kunne gis støtte til tiltak mot erosjon, for å redusere tap av næringsstoffer, mot punktutslipp, og mot utslipp av forurensede gasser (slik som klimagasser og ammoniakk).

Tiltak som kan inngå under dette målområdet, er blant annet de tiltak som det gis støtte til over de eksisterende ordningene redusert jordarbeiding, MOMLE og deler av IMT. Ordningene kan videreføres som i dag av fylkene om ønskelig. Forslag til tiltak som kan inngå under målområdet er:

- Redusert jordarbeiding.
- Tilsåing med vegetasjon for å redusere erosjon og arealavrenning (omlegging til gras, grasdekte vannstriper etc.).
- Miljøplantinger og økologiske rensetiltak.
- Tekniske miljøtiltak (for eksempel gjødsellagring).
- Reduksjon av klimagassutslipp.

### **C. Informasjon, utvikling og samordning**

Fylkene skal ikke bare kunne gi støtte til spesielle og konkrete tiltak, men bør også kunne gi støtte til tiltak som indirekte bidrar til måloppnåelsen, det vil si informasjon, utvikling og samordning. De eksisterende ordningene for støtte til informasjons- og utviklingstiltak, områdetiltak og planlegging av fellestiltak (STILK), hører til denne typen tiltak, og kan derfor (om ønskelig) videreføres av fylkene.

## **4.5 Bosetting og distrikt – hovedområde II**

Hovedområde II, bosetting og distrikt, omfatter ordninger som har som formål å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene.

Flere ordninger under dagens poster pristilskudd og direkte tilskudd, samt fraktordningene, kommer inn under dette hovedområdet. Vi har delt hovedområdet inn i fem områder:

- Distriktstilskudd (tilskudd per produsert enhet)
- Husdyrtilskudd
- Driftstilskudd melkeproduksjon
- Fraktordninger

- Katastrofeordninger

Fraktordningene og katastrofeordningene er behandlet i et egne delprosjekter, det foreligger derfor egne rapporter om disse ordningene (Solvoll, 2002 og Heie, 2002). Fraktordningene og katastrofeordningene er i denne rapporten behandlet særskilt, i hhv. kapittel 4.9 og 4.10.

De aller fleste av ordningene under hovedområdet bosetting og distrikt er knyttet til husdyr, med unntak av distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær, grønnsaker og poteter og enkelte fraktordninger. Ordningene er videre i varierende grad distriktsdifferensiert. Fraktordningene og distriktstilskuddene er distriktsdifferensierte, mens husdyrtilskuddene i mindre grad er distriktsdifferensiert. Husdyrtilskuddene og driftstilskudd melkeproduksjon plasseres allikevel under hovedområde bosetting og distrikt fordi husdyrbrukene i svært stor grad befinner seg i de områdene som bør kunne defineres som distrikt.

Tabell 4.2 i kapittel 4.2, om forslag til ny hovedstruktur, gir oversikt over hvilke av dagens ordninger som foreslås lagt inn under hovedområde II, bosetting og distrikt.

Dyretilskuddene og distriktstilskuddene er notifisert som blå støtte i WTO, med unntak av distrikts- og kvalitetstilskuddet for hagebruksprodukter, som er notifisert som gul støtte. Fraktordningene er notifisert som gul støtte.

#### 4.5.1 Distriktstilskudd – pris

Dagens pristilskudd for kjøtt og melk er fordelt på grunntilskudd og distriktstilskudd. Vi har, som det fremgår av kapittel 4.2, valgt å dele opp pristilskuddene, og legge grunntilskudd under hovedområdet Marked og distriktstilskudd under hovedområdet Bosetting og distrikt. Følgelig diskuteres kun distriktstilskudd i dette kapitlet, mens grunntilskudd er omhandlet i kapittel 4.8.

Distriktstilskuddene er sentrale virkemidler i forhold til målet om å opprettholde bosettingsgrunnlaget i distriktene. Gjennom å jevne ut ulikheter i lønnsomheten i produksjonen, medvirker dette til å opprettholde landbruksrelatert bosetting og sysselsetting i distriktene

Generelt kan distriktstilskudd brukes til å forsterke distriktsprofilen ved å øke differensieringen og/eller størrelsen på distriktstilskuddet. Grunntilskudd og distriktstilskudd må videre ses i sammenheng, der økt distriktsprofil kan oppnås ved å redusere grunntilskuddet og øke distriktstilskuddet.

Distriktstilskuddene er videre med på å «spre» overføringene på flere ordninger. For eksempel vil en omgjøring av distriktstilskudd til husdyrtilskudd (med distriktsdifferensiering) i mange sammenhenger kunne være uheldig da det vil føre til høye tilskuddssatser per dyr, noe som vil kunne gi uheldige tilskuddstilpasninger.

På bakgrunn av disse punktene foreslås distriktstilskuddene videreført.

De ulike distriktstilskuddene er:

- Distriktstilskudd melk
- Distriktstilskudd kjøtt og fjørfeslakt
- Distriktstilskudd egg
- Distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og poteter

Distriktstilskudd melk, kjøtt og egg diskuteres ikke nærmere her, og det vises til diskusjonen ovenfor. Distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær, grønnsaker og poteter, derimot, ser vi nærmere på nedenfor.

### **Distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og poteter**

Posten omfatter distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker, samt distriktstilskudd for potetproduksjon i Nord-Norge. Formålet er å bedre inntekten for yrkesprodusentene innen grøntsektoren spesielt i næringssvake strøk, og stimulere til kvalitetsproduksjon, ordnede omsetningsforhold og sikre en geografisk spredt produksjon.

Satsene differensieres mellom grupper av produkter og 5 forskjellige soner. Tilskuddet er mengdebasert og blir avgrenset oppad ved et maksimalkvantum for ulike produktgrupper. Maksimalbeløpet varierer fra kr 74 800 i sone 1 til kr 222 750 i sone 6 og 7. Distriktstilskudd for potetproduksjon i Nord-Norge er på 1 kr/kg matpoteter av klasse 1.

Samlet bevilgning er på om lag 55 mill. kr. Av dette utgjør distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker 51,8 mill. kr, og distriktstilskudd til potetproduksjon i Nord-Norge 3 mill. kr.

Distrikts- og kvalitetstilskuddet er i tillegg til AK-tilskuddet, hovedordningen i grøntsektoren. En tenkelig forenkling kunne være å innlemme distrikts- og kvalitetstilskuddet i AK-tilskuddet. Dette vil imidlertid gi store utslag, spesielt i *veksthusnæringen*, der dette er det eneste tilskuddet. Dersom det er ønskelig å støtte veksthusproduksjonen i de aktuelle områdene, gjennom støtte til produkt eller produksjonsfaktorer, er dagens tilskudd etter vår syn det mest hensiktsmessige.

For de andre produksjonene kunne det ha vært mulig å avvikle tilskuddet, og kompensere med økte satser for AK-tilskuddet. Gitt størrelsesomfanget på avlingene i hagebrukssektoren (og potetproduksjonen), og størrelsen på distrikts- og kvalitetstilskuddet, ville en slik omlegging gi svært høye arealtilskudd, noe som kunne gi både legitimitetsproblemer og uønskede tilskuddstilpasninger.

Det foreslås på bakgrunn av dette ingen endringer.

### **4.5.2 Tilskudd til husdyr**

Tilskudd per dyr har røtter tilbake til kraftfôrordningen av 1956 (Hegrenes, 1997). Kraftfôrprisen ble da satt høyere enn Kornforretningens kostpris, og differansen ble omtalt som kraftfôravgift. På den andre siden ble det gitt rabatt for en del av det innkjøpte kraftfôret (kraftfôrrabatt). Rabattmengden ble bestemt av tallet på dyr og av bruksstørrelse. Melkeavdrått per ku hadde også betydning for tildelt rabattkvantum. Etter hvert ble kraftfôrrabatten uavhengig av den enkelte brukers kjøp av kraftfôr. Øksnesutvalget (NOU, 1974:140) oppfattet derfor kraftfôrrabatten som en støtte per dyr.

Utforming og navn på ordninger med tilskudd per dyr har variert. I dag utbetales tilskudd per dyr over post 74.14 «Tilskudd til husdyr». Posten består av to ordninger: «tilskudd til husdyr» og «tilskudd til dyr på utmarksbeite». I denne delen vurderes

endringer i ordningen «tilskudd til husdyr». «Tilskudd til dyr på utmarksbeite» er nærmere omtalt i kapittel 4.4.3.

Midt på 1980-tallet ble det årlig utbetalt om lag 1,5 milliarder kroner i husdyrtilskudd. Omkring 1990 økte beløpet til i overkant av 2 milliarder kr per år. I de siste årene har støtten ligget på tilsvarende nivå (målt i nominelle kroner). Formålet med tilskudd til husdyr er å bidra til å styrke og jevne ut inntekter mellom ulike produksjoner og bruksstørrelser i husdyrholdet.

## Drøfting og anbefalinger

I dette kapitlet vil vi først gjøre rede for hvordan ordninger med støtte per dyr kan påvirke produksjonstilpassning og inntekt på gårdsbruk, som deretter danner grunnlag for våre anbefalingene knyttet til husdyrstøtten.

Hvis lønnsomheten<sup>111</sup> per dyr er positiv og brukets kapasitet er utnyttet, vil ikke støtte per dyr påvirke brukets tilpassning. Derimot vil støtten bidra til økt jordbruksinntekt. På bruk hvor det ikke er lønnsomt å utnytte hele kapasiteten, kan økt dyrestøtte gjøre det lønnsomt å utnytte større deler av kapasiteten. I så fall påvirkes også arealbruk og arealintensitet på bruk med egenproduksjon av fôr.<sup>112</sup>

Tradisjonelt har økt støtte per dyr blitt kombinert med lavere priser på husdyrprodukter, som en kompensasjon for hele eller deler av inntektsbortfallet. Lavere produktpriser kan føre til mindre intensitet i husdyrholdet, i form av lavere forbruk av innsatsfaktorer og lavere produktutbytte per dyr. Ofte oppfattes lav(ere) intensitet som positivt for å redusere jordbrukets miljøbelastninger<sup>113</sup>.

Kombinasjon av husdyrstøtte og produksjonskvoter (melkekvoter) kan påvirke produksjonstilpassingen. Optimal tilpassing er å produsere kvoten med så lav gjennomsnittskostnad som mulig. Tilskudd per dyr i en produksjon med kvoter (hvor kapasiteten ikke er fullstendig utnyttet), gjør det lønnsomt å ha flere dyr med lavere avdrått for å fylle kvoten (Flaten, 2000)<sup>114</sup>. Både lavere avdrått og flere dyr øker behovet for grovfôr. Økte husdyrtilskudd kan derfor stimulere til høyere arealintensitet i grovfôrbaserte produksjoner med kvoter. Samtidig fører det økte grovfôrbehovet, (som en følge av høyere støtte per dyr) til økt verdi på jordbruksarealer (Flaten, 2001). Dette tyder på at dyrestøtte bidrar til å holde eng- og beitearealer i drift i kvoteregulerte produksjoner.

Heady (1962:409) har påpekt at på *lang sikt* (når alle innsatsfaktorer er variable), vil støtte til innsatsfaktorer som dyr, bidra til å øke bruken av denne ressursen i

---

<sup>111</sup> Målt som «lønnsomhetsbidrag» som defineres som produksjonsinntekter minus relevante kostnader.

<sup>112</sup> Vi antar her at brukets fysiske produksjonskapasitet er begrenset (tilpassing på *kort sikt*), men at det ikke er noen form for produksjonskvoter på bruksnivå.

<sup>113</sup> Sammenhengen mellom intensitet og miljøvirkninger er likevel ikke helt «rett fram» i det grovfôrbaserte husdyrholdet, hvor dyrking av heimeavla grovfôr oftest er koblet sammen med selve husdyrproduksjonen. Ett eksempel på motvirkende intensitetseffekter er: I fôringssystemer hvor grovfôr gis etter appetitt i innefôringssesongen, fører lavere produktpriser til at det er lønnsomt å tilføre mindre kraftfôr, og frivillig opptak av grovfôr øker. For bruk med et begrenset grovfôrareal må det tas større fôravlinger per daa (f.eks. ved å gjødsle sterkere), for å kunne dekke det økte grovfôrbehovet (Flaten, 2001).

<sup>114</sup> Dette gir også grunnlag for en større kjøttproduksjon basert på kalver fra melkekyr.

jordbruket, dvs. antallet dyr øker. I tillegg vil også omfanget av produktene og innsatsfaktorer påvirkes.

På bakgrunn av landbrukspolitiske målsettinger og hensyn som avhenger av husdyr, kan det være målrettet å gi en viss støtte per dyr. Eksempler på slike landbrukspolitiske målsettinger og hensyn kan være:

- Bosetting og distriktshensyn.
- At husdyrholdet har betydning for arealbruken. Grovfôrbasert husdyrhold gir grunnlag for engdyrking og beiting i inn- og utmark. Dette har betydning for biologisk mangfold og bygdenes landskapsverdier.
- At det for mange dyreslag, og særlig drøvtyggerne, tar lang tid å øke dyretallet. Hvis en ønsker at husdyrholdet skal bidra til matforsyning og matvareberedskap, er det derfor til enhver tid nødvendig med betydelige dyrestammer av de aktuelle dyreslag.

Man bør imidlertid være klar over at dersom husdyrtilskudd blir svært store og produktpriser samtidig reduseres mye, kan det bli av større økonomisk interesse å ha et stort antall dyr på «sparebluss» i besetningen (dvs. dyra får bare dekket sitt vedlikeholdsbehov) enn å stille noen færre dyr godt for å kunne produsere husdyrprodukter. I slike tilfeller kan derfor tilpassinger bli oppfattet som «perverterte». Antakelig er det norske støttesystemet et godt stykke unna slike utslag av «tilskuddstilpassing».

NILF anbefaler på bakgrunn av diskusjonen ovenfor, i all hovedsak, å videreføre husdyrstøtten. Tilskudd til hest foreslås imidlertid avvirket. For mer om dette se nedenfor. Her skisseres også et mer utvidet forslag, knyttet til reduserte kornpriser og muligheter for kutt i husdyrstøtten i de kraftforkrevende produksjonene.

Først vil vi imidlertid ta for oss utforming knyttet til distrikts- og struktur differensiering av husdyrstøtten.

### **Distriktsdifferensiering**

Tilskudd til husdyr gis med samme satser over hele landet, med unntak av høyere støttesatser for avlsgriser og verpehøner i Nord-Norge. For å oppnå landbrukspolitiske mål om et aktivt landbruk i hele landet, kunne en ha tenkt seg høyere satser per dyr i områder med høye produksjonskostnader. Vi vil likevel ikke foreslå å innføre en utvidet regional differensiering av tilskudd til husdyr. Dette har følgende begrunnelser:

- Regional differensiering av tilskudd til husdyr innebærer ikke at landbrukspolitikken forenkles.
- Dyr kan flyttes mellom områder. Ved store forskjeller i støttesatser per dyr mellom områder og lave fraktkostnader, kan dyr bli flyttet mellom områder for å kunne ta ut mer i tilskudd. Dette kan i første rekke bli et problem hvor produkter fra støtteberettigede dyr selges på et bestemt tidspunkt (slaktedyr). I husdyrproduksjoner med kontinuerlig salgsproduksjon (melk og egg) er flytting av dyr vanskeligere.

I kraftfôrkrevende husdyrproduksjoner er høyere støttesatser per avlsgris og verpehøne et virkemiddel for å oppmuntre til kraftfôrkrevende husdyrproduksjoner i Nord-Norge. Vi foreslår at denne differensieringen opprettholdes, på bakgrunn av målene knyttet til landbruksproduksjon i Nord-Norge.

### **Strukturdifferensiering – effekter og forslag**

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) (Landbruksdepartementet 1999a) legges det til grunn at norsk landbruk også framover skal være et miljøvennlig landbruk med en variert bruksstruktur. Topografiske forhold gjør at det i Norge er urealistisk med storskala-drift på linje med i mange andre land. Det legges opp til en moderat utvikling i retning av større driftsenheter, men med behov for å differensiere mellom produksjoner og distrikter.

Det pekes på at strukturpolitikken innebærer en avveining mellom flere hensyn. Ønsket om et småskaljordbruk med mange driftsenheter som gir et stort bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene, må veies mot kostnadene knyttet til å ha små enheter. I Innst. S. nr. 167 (1999–2000) (Stortinget, 2000) pekes det dessuten på at hensyn til dyrevern og dyrehelse må vektlegges når kravet om mer effektive driftsformer vurderes.

Det ble i 2000 innført et fradrag i positiv næringsinntekt fra jordbruk. Samtidig førte utflatingen av strukturprofilen i produksjonstilskuddene i jordbruksoppgjøret 2000, til en betydelig nedgang i produksjonstilskudd på små og mellomstore bruk.

Vårt forslag om å fjerne strukturdifferensieringen i arealtilskuddet betyr isolert sett en inntektsnedgang for flere grupper av bruk.

For å balansere målsettinger i landbrukspolitikken og utjamne inntekter mellom bruksstørrelser i husdyrholdet, bør derfor tilskudd til husdyr fortsatt strukturdifferensieres. Å strukturdifferensiere tilskudd til husdyr i stedet for arealtilskuddet har visse fordeler: I kapittel 4.3 er det påpekt at strukturdifferensiering av arealtilskudd kan ha uønskede sideeffekter («tilskuddstilpassing»), f.eks. i form av fiktiv jordleie. Muligheter for å overføre dyr fiktivt mellom brukere er mindre.

I tilskudd til husdyr er spillerrommet stort for å kunne balansere målsettinger knyttet til struktur- og inntektsutvikling i husdyrproduksjonene. Dette skyldes at en for alle dyreslag kan fastsette satser per dyr, hvor det gis mest støtte per dyr for de første dyrene. Det kan være mange intervaller, og det kan fastsettes en øvre grense for tilskudd per driftsenhet.

### **Tilskudd til hest**

Etter at det samlede hestetallet, i Norge som i andre land, i en lang periode gikk nedover, har det i de siste par tiårene igjen vært en betydelig økning. Dette gjelder også for antall hester på driftsenheter i jordbruket, men i enda større grad er det hestehold utenfor selve landbruket som har hatt en betydelig økning. Hesten brukes i dag i stor grad i forbindelse med spill og annen fritids- og rekreasjonsaktivitet, men også innenfor gårdsturisme, grønn omsorg, terapi og annet helsearbeid. I noen grad er hesten fortsatt også i bruk som trekraft i landbruket.



I følge Stokstad og Stubberud (1999) er det om lag 42 000 hester i Norge. Det anslås videre at hestehold og tilliggende virksomhet utgjør en sysselsetting på mellom 4 000 og 4 500 årsverk, og at fôrbehovet (høy og korn) tilsvarer produksjonen fra ca. 2,6 % av det dyrkede arealet (dvs. om lag 230 000 dekar).

Statistikk for produksjonsverdi og omsetning på dette området, er mangelfull. Den største enkeltposten er imidlertid spill gjennom Norsk Rikstoto, som årlig har en omsetning på over 2 milliarder kroner. I 2000 gikk nærmere 240 mill. kroner av dette beløpet til eiere og oppdrettere av hest.

For driftsenheter i jordbruket blir det også gitt tilskudd til hest. Satsen er 400 kroner per dyr, for inn til 40 hester. Samlet utbetaling er om lag 8,8 mill. kroner per år.

Hestehold og tilknyttede aktiviteter har slik det framgår foran, blitt en relativt betydelig næringsaktivitet samlet sett. Det er imidlertid vanskelig å se at det aktuelle tilskuddet over jordbruksavtalen verken er nødvendig eller kan oppfattes som særlig målrettet. Det bør derfor vurderes å avvikle tilskuddet til hest<sup>115</sup>, samtidig som vi for øvrig legger til grunn at forslaget om beitetilskudd også bør omfatte hester, jf. kap. 4.4.

### Et mer utvidet forslag

Som beskrevet ovenfor anbefaler NILF å videreføre dyrestøtten slik den er utformet i dag. I et mer utvidet forslag har vi imidlertid sett på muligheten for å redusere dyrestøtte til de kraftforkrevende produksjonene, svin og fjørfe.

Dette forslaget går ut på at kornprisene reduseres, noe som også vil gi lavere kraftfôrpriser. Lavere korn- og kraftfôrpriser reduserer fôrkostnader i husdyrholdet. Lønnsomhet i produksjonen kan da opprettholdes, selv om tilskudd til husdyr reduseres eller avvikles<sup>116</sup>. De lavere kraftfôrprisene gir mulighet for kutt i dyrestøtte, og da spesielt i de kraftforkrevende produksjonene. Ved en prisreduksjon på om lag 15 øre per kg kraftfôr opprettholdes dekningsbidraget per slaktegris, selv om dyretilskuddet (34 kr per slaktegris) fjernes. For avlsgriser og verpehøner må kraftfôrprisene synke atskillig mer før dyretilskuddet kan avvikles. Kornprodusentenes må i slikt scenario kompenseres med økt arealtilskudd (+50–60 kr/daa), dvs at hele den ordningen vi har foreslått for betaling for areal, jf. kap. 4.4., økes tilsvarende. Deretter må naturligvis øvrige virkemidler for det grovforbaserte husdyrholdet også tilpasses.

### 4.5.3 Driftstilskudd til melkeproduksjon

Formålet med driftstilskudd til melkeproduksjon er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i denne produksjonen som medvirker til å jamne ut ulikheter i lønnsomhet mellom ulike bruksstørrelser generelt, og mellom bruk i Sør-Norge og Nord-Norge.

Fram til 2002 ble tilskuddet gitt som støtte per liter levert melk, men begrenset til leveranse av de første 30 000 liter kumelk og 15 000 liter geitmelk. I jordbruks-

---

<sup>115</sup> Det er ellers verdt å peke på at omfanget av FOU i Norge i tilknytning til hestehold, har vært meget beskjeden og nå langt på vei er fraværende. Det vil derfor kunne være en vesentlig mer målrettet bruk av (innspart) dyretilskudd å overføre en andel av disse midlene til FOU.

<sup>116</sup> Alternativt kan priser på husdyrprodukter reduseres.

oppgjøret 2001 ble det vedtatt at tilskuddet i stedet skal tildeles per dyr på telledatoene, begrenset til de første fem melkekyr og de første 27 melkegeiter. Samtidig ble det stilt krav om en gjennomsnittlig årlig melkeleveranse på minst 3 000 liter per ku og minst 300 liter per geit, bl.a. for å unngå at brukere med en «sovende» kvote får dette tilskuddet på grunnlag av eventuelle ammekyr eller –geiter på bruket. Satsene per dyr er høyest i Nord-Norge.

Melkeprodusenter tilføres gjennom driftstilskuddet betydelige inntekter, men uten å stimulere til endret faktorinnsats og produksjon på de aller fleste bruk. Driftstilskuddet må derfor i første rekke oppfattes som en inntektsstøtte til melkeprodusenter. Ordningen bidrar til inntektsutjamning mellom små og store bruk og virker utjavnende mellom områder (Nord- og Sør-Norge).

Etter omleggingen i 2001 kan driftstilskudd til melkeproduksjon betraktes som et regional- og strukturdifferentiert tilskudd per melkeku, men med produksjonskrav. En kunne derfor tenke seg å legge driftstilskuddet inn i tilskudd til husdyr. Fordi tilskudd til melkeku og ammeku beregnes samlet, kan dette likevel være problematisk. Dessuten er driftstilskuddet i større grad en direkte inntektsstøtteordning, som etter visse tilpassinger, burde kunne notifiseres som «grønn støtte» i WTO-sammenheng. I og med at driftstilskuddet ble lagt om i fjor, foreslår vi ingen endringer i ordningen.

#### 4.5.4 Husdyrstøtterelaterte problemstillinger

##### Opprette en «felles dyreenhet»?

Husdyrtilskuddet gis i dag med avtakende sats per dyr for hvert enkelt dyreslag. Det kan som et alternativ opprettes en «felles dyreenhet». Det kan være naturlig å bruke melkeku som dyreenhet. Det vil etter et slikt alternativ fastsettes en faktor for hvert dyreslag. Antall dyr av samme slag multipliseres med den tilhørende faktoren for dyreslaget til dyreenheter. Tilskuddet kan derved graderes i intervaller etter hvor mange dyreenheter som er på bruket. Strukturdifferentiering vil på denne måten bli ivaretatt.

Med dagens ordning er det strukturdifferentiering for hvert enkelt dyreslag, og flere dyreslag vil hver for seg kunne utløse høyeste tilskuddsats. Det vil derfor kunne være lønnsomt å ha flere dyreslag, og ordningen er et insentiv til flere dyreslag per bruk. Dersom en gjennom tilskuddssystemet, derimot, ønsker å opprettholde den faktiske stimuleringen til allsidig dyrehold, vil en slik omlegging naturligvis virke mot sin hensikt.

Det er enkelte utfordringer knyttet til å innføre felles dyreenheter:

- Tilskuddssatser for alle dyreslag er avtakende ved økende dyretall. I dagens ordning avtar ikke satsene likt for alle dyreslag og intervallene er forskjellige. For eksempel er storfe, unntatt melkeku, delt i to (færre og flere enn 250 dyr), mens sau har fire intervaller.
- Det er høyere tilskudd til noen dyreslag i enkelte områder. Det kan videreføres ved å øke omregningsfaktoren, eventuelt avgrenset til en øvre grense for antall dyr. Det kan f.eks. være aktuelt for avlsgris og verpehøner i Nord-Norge.

I kraftfôrkrevende produksjoner gis tilskudd opp til grensen for konsesjonsfri drift. Også dersom en samordner tilskuddene gjennom husdyrenheter, kan det beholdes et tak på dyretallet for gris og fjørfe lik konsesjonsgrensen.

Tilskudd beregnet per dyr er enkelt å forstå og lett å beregne. Hvis støtten skal beregnes via husdyrenheter med avtakende felles sats, kan det bidra til å gjøre beregningene og støttesystemet mer komplisert og mindre gjennomsliktig for utenforstående. I så måte vil ikke tilskudd per dyreenhet bidra til forenkling.

Vi vil derfor på bakgrunn av dette ikke foreslå innføring av felles dyreenhet.

### **Telledato for storfe**

Markedsmessige problemer knyttet til telledatoer (31.07 og 01.01) har vært kjent i flere år, og ble f.eks. behandlet i en partssammensatt arbeidsgruppe i 1999 (Landbruksdepartementet, 1999b:37). I oksekjøttproduksjonen er dette et «problem» på de aller fleste bruk, siden satsen per dyr er flat for de første 250 dyr. Insentivet til å vente med leveranse av utrangerte melke- og ammekyr er størst på bruk med få dyr av dette slaget.

Grunntilskudd kjøtt kan differensieres gjennom året og dermed brukes for å redusere problemene knyttet til telledatoproblematikk. Denne differensieringen må imidlertid fastsettes på forhånd.

Vi vet at det arbeides med å nytte «storferegisteret» for å beregne antall «årsdyr», som så skal danne grunnlag for tilskuddsutbetalingen. Telledatoproblematikken kommenteres derfor ikke nærmere.

### **Organisering av drift**

Forskjellige former for organisering av drift (inkludert samdrift og andre samarbeidsformer) kan behandles ulikt i tilskuddssystemet. Dette kan gi store utslag på nivå for tildeling av tilskudd ved like stor ressursinnsats og produksjonsomfang. Landbruksdepartementet har sendt ny forskrift for produksjonstilskudd i jordbruket, som blant annet tar opp disse spørsmålene, ut på høring (Landbruksdepartementet, 2001b). Av denne grunn vil vi ikke gå nærmere inn på nivå og utforming av støtteordninger som tilskudd til husdyr og driftstilskudd til melkeproduksjon, for ulike samarbeidsformer.

#### **4.5.5 Transportordninger**

Behandles i eget kapittel (kap. 4.9)

#### **4.5.6 Katastrofeordninger**

Behandles i eget kapittel (kap. 4.10)

## **4.6 Utviklingstiltak – hovedområde III**

Som beskrevet i kapittel 4.2 ovenfor, foreslår vi at hovedområde III, Utviklingstiltak, skal være en videreføring av de fleste av ordningene under Landbrukets utviklingsfond (LUF), samt en rekke av ordningene under nåværende hovedpost Utvik-

lingstiltak (i statsbudsjettets kapittel 1150). Formålet med denne posten vil være å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk, gjennom støtte til utvikling, tilrettelegging, investeringer, veilednings- og kompetansetiltak, avlsarbeid og forskning. Tilskuddene vil være rettet mot tradisjonelt landbruk så vel som annen virksomhet knyttet til landbruket. Dette vil være i tråd med St.meld. nr. 19 (1999–2000) der det er fokusert på at «landbruket [...] skal produsere varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser».

De fleste utviklingstiltakene er ordninger som notifiseres under grønn boks i WTO. Det vil si at de er fritatt fra reduksjonsforpliktelser. Blant annet er LUF notifisert som grønn støtteordning, i henhold til punkt 11 i Vedlegg 2 i WTOs landbruksavtale. Dette punktet omhandler støtte til strukturtilpasning gjennom investeringsstøtte. Ellers faller blant annet områder som forskning, opplæring og kursvirksomhet inn under de grønne støtteordningene.

Utviklingstiltakene under LUF er tiltaksbaserte ordninger, dvs at de i stor grad er rettet mot enkelttiltak og at det prioriteres mellom søknader. Det er videre kun de «beste» tiltakene som får tilskuddet, i motsetning til de rettighetsbaserte ordningene, der alle som oppfyller visse vilkår mottar tilskuddet. Tilskuddet forplikter videre til en bestemt aktivitet eller tiltak. Det er en høy grad av presisjon knyttet til disse ordningene, og administrasjonskostnadene per tilskuddskrone er høye, sammenlignet med de rettighetsbaserte ordningene.

Våre forslag til endringer på området utviklingstiltak, består i hovedsak av opprydding i de allerede eksisterende utviklingstiltakene. Som beskrevet ovenfor, innebærer dette blant annet at alle utviklingstiltakene foreslås samlet under et hovedområde utviklingstiltak. Videre foreslår vi å dele inn dette hovedområdet i kategoriene:

- LUF
- Veiledning og kompetanseutvikling
- Avlstiltak
- Forskning

Disse områdene er diskutert hver for seg nedenfor. I tillegg til forslag til ny *inndeling* av ordningene under hovedområde utviklingstiltak, har vi enkelte forslag til korrigeringer/endringer under de ulike enkeltområdene.

#### 4.6.1 LUF

Hoveddelen av ordningene under LUF foreslås videreført som de er, og som en del av LUF. Avsetning til midler til spesielle miljøtiltak foreslås imidlertid tatt ut av LUF og overført til hovedområde miljø og spesielle miljøtiltak her. For mer om dette, se kapittel 4.4 ovenfor.

Midlene over LUF (ekskl. miljøtiltak) utgjør om lag 840 mill kroner. LUF vil utgjøre brorparten av midlene over et eventuelt nytt hovedområde utviklingstiltak. Av ordningene under LUF er de fylkesvise BU-ordningene som forvaltes av SND, den største posten.

## BU-ordningen og verdiskapingsprogrammet

BU-ordningene er ikke gjennomgått spesielt i dette prosjektet. BU-ordningene ble imidlertid evaluert før Jordbruksoppjøret i 2001 av en parts sammensatt arbeidsgruppe, der mandatet blant annet var å gå i gjennom disse ordningene med tanke på forenkling og effektivisering av ordningene (Jordbruksoppjøret, 2001). Forslagene til gruppa ble tatt til følge, blant annet ved at to av ordningene under BU-ordningen ble avviklet.

Verdiskapingsprogrammet ble opprettet som en følge av at Næringskomiteen ved Stortingets behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) mente at det burde settes i verk et verdiskapingsprogram for matproduksjon. Verdiskapingsprogrammet ble satt i gang 01.01.2001, og satsingen skulle gå over ti år. Verdiskapingsprogrammet skal evalueres i 2003, når fase én av programmet er over.

Det foreslås ingen endringer i BU-ordningene eller Verdiskapingsprogrammet som sådan. Vi ønsker imidlertid å se på BU-ordningene i sammenheng med Verdiskapingsprogrammet.

Verdiskapingsprogrammet og de fylkesvise BU-ordningene (SND) foreslås samordnet til ett program. Begrunnelsen er at dette er to forholdsvis parallelle ordninger både mhp. hvordan de administreres (av SND), og hva som er formålet med ordningene (å fremme lønnsom næringsutvikling og bidra til høyere verdiskaping). Verdiskapingsprogrammet vil dermed kunne inngå som en del av BU-ordningene; som en del av området utviklingstiltak, eller som et separat satsingsområde innenfor matforedling. Dette vil kunne gi en forenkling av administrasjonen av ordningene, samtidig som brukerne vil måtte forholde seg til færre ordninger og instanser/personer. Systemet vil også bli mer oversiktlig etter som utviklingstiltakene (eventuelt verdiskapingstiltakene) under BU-ordningene, blir samlet i en post.

Generelt sett mener vi at nye tiltak som innføres bør settes inn i de rammene som allerede eksisterer og ikke etableres som parallelle systemer. Verdiskapingsprogrammet er et eksempel på dette. Som det heter i rapporten til Styringsgruppa for verdiskapingsprogrammet (VSP, 2001), er det avgjørende at programmets engasjementer er godt samordnet med øvrige utviklingstiltak finansiert gjennom offentlige virkemidler. SNDs distriktskontor har hovedansvaret for behandling av søknadene. Dette betyr at samordningen med BU-midlene bør kunne være god.

Det er imidlertid en del ulikheter mellom de to programmene. Noen av disse er beskrevet i punktene nedenfor:

- Enkeltbønder kan ikke søke på midler fra Verdiskapingsprogrammet. Det må minst være to bønder som søker sammen. Dersom det er enkeltbønder som vil søke på slike tiltak, vil disse søknadene bli behandlet under BU-systemet.
- Søknad om midler gjennom BU-systemet går via kommunen (kommunen er førstelinjetjeneste), mens søknad om midler over Verdiskapingsprogrammet går rett til distriktskontoret til SND. Man har reelt sett allikevel ofte et samarbeid med kommunen der det er hensiktsmessig. Grunnen til at søknader til Verdiskapingsprogrammet ikke går gjennom kommunen, vil kunne være at disse ofte er av mer regional karakter. I slike tilfeller vil det være unaturlig å sende søknaden via en kommune. Søknadene går uansett via et distriktskontor.

- BU-ordningene er bransjenøytrale, mens VSP-midler kun tildeles tiltak innefor matsektoren. BU-ordningene er rettet inn mot bønder, mens VSP er rettet inn mot hele verdikjeden. Verdikjedetenkning er viktig. VSP er mer spisset i forhold til type tiltak enn BU-midlene.
- Fullmaktsgrensene er ulike. 1 mill. kr for VSP, mens generell grense i SND er 1,5 mill kr Fullmaktsgrensen for BU-ordningene er lavere.

Vi mener imidlertid at ulikhetene ikke er så store at de taler i mot en samordning av BU-midlene og Verdiskapingsprogrammet.

I februar 2002 la Regjeringen frem forslag om at de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene som i dag forvaltes av SND, bør desentraliseres til kommunene. I tillegg ønsker Regjeringen å desentralisere de miljørettede virkemidlene og skogmidlene under Landbrukets utviklingsfond fra fylkesmannen til kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Dette forslaget vil gjøre det vanskeligere å se BU-midlene og verdiskapingsprogrammet i sammenheng, da forvaltningen av dem vil bli mer forskjelling. Forslaget går etter vår vurdering i motsatt retning av det som er ønskelig, i forhold til å se disse programmene mer i sammenheng. Videre vil forslaget sannsynligvis ikke innebære noen forenkling, da forvaltningen av ordningene ikke lenger samordnes og hver kommune må ha sitt eget system for forvaltning av disse ordningene. En mindre grad av samordning vil muligens også føre til mindre målretting, da man i mindre grad får prioritert mellom prosjekter på regionalt nivå. Potten hver kommune får blir videre forholdsvis liten (i snitt 1 mill. per kommune). Begrunnelsen for å overføre ansvaret for denne ordningen til kommunene, er blant annet at kommunene bør overta ansvaret for oppgaver som krever lokalt skjønn. Dette hensynet bør imidlertid delvis være ivaretatt ved at kommunen er førstelinjetjeneste ved søknad om BU-midler, og at kommunen må uttale seg før søknaden blir behandlet av FMLA eller SND.

Den regionale handlefriheten knyttet til både BU-midlene og Verdiskapingsprogrammet vil kunne økes ved for eksempel å heve fullmaktsgrensa til de regionale SND-kontorene, som i dag ligger på én million kroner (for verdiskapingsprogrammet). Formalisert samarbeid med kommunene (som uttalelsesrett/plikt) også når det gjelder midler over Verdiskapingsprogrammet, kunne være *en* mulighet for å øke lokal innflytelse over utviklingsmidlene.

## Andre forslag til forbedringer

SND ser behovet for økte frie midler innenfor de sentrale BU-midlene for bedre å kunne dekke opp utviklingsbiten av FoU. Dette henger sammen med at man ved å søke midler gjennom Forskningsrådet, i hovedsak får dekket midler til forskning og ikke til utvikling. Her er det behov for å se midlene som går til forskning og midlene som går til utvikling i sammenheng, dersom man skal kunne dra nytte av forskningsresultatene i praksis. På bakgrunn av dette bør de sentrale BU-midlene i mindre grad være øremerket.

## Konkurransestrategier for norsk mat (KOSTRAT)

Konkurransestrategier for norsk mat (KOSTRAT) består av tilskudd til KSL (Kvalitetssystem i landbruket), konsulent- og nettverksprogrammet, eksportprogrammet, tilskudd til Matmerk, samt noen mindre ordninger<sup>117</sup>.

KOSTRAT inngår fra 2001 som en del av Verdiskapingsprogrammet, og skal i den forbindelse evalueres spesielt i 2002, med sikte på en tilpassing til verdiskapingsprogrammet<sup>118</sup>. KOSTRAT skulle opprinnelig vært evaluert i forbindelse med opprettelsen av Verdiskapingsprogrammet. Det ble imidlertid ikke gjort, og evalueringen ble utsatt til i år. SND har engasjert ECON Senter for økonomisk analyse til å gå i gjennom ordningene under KOSTRAT. ECON vil levere endelig rapport til SND før jordbruksoppgjøret i 2002.

SND sitter per i dag på virkemiddelporteføljen til programmet. Landbruksdepartementet på sin side tildeler midler innenfor hver ordning, på bakgrunn av Jordbruksavtalen.

Ordningene under KOSTRAT er av svært ulik art. Eksportprogrammet og Konsulent- og nettverksprogrammet ser ut til å falle bra sammen med Verdiskapingsprogrammet, både i formål og form. Disse ordningene bør etter vår vurdering forholdsvis enkelt kunne tilpasses til Verdiskapingsprogrammet.

Tilskudd til Matmerk-systemet er lagt inn under Verdiskapingsprogrammet. Midlene tilføres Matmerk fra SND, etter rammer som blir satt i fase to i Jordbruksforhandlingene. Tilskudd til Matmerk er per i dag imidlertid ikke en integrert del av Verdiskapingsprogrammet, som eksportprogrammet og konsulent- og nettverksprogrammet, noe det etter vår vurdering heller ikke bør være. Tilskudd til Matmerk er og bør fortsatt være et årlig tilskudd og har derfor en annen form enn de tiltakene som gis støtte under Verdiskapingsprogrammet, i hovedsak tilskudd til spesielle tiltak og investeringsstøtte. Det bør derfor vurderes hvor tilskudd til Matmerk bør hentes fra. Disse vurderingene bør være knyttet til om Matmerk i hovedsak er en næringsstrategi, eller en merkeordning for å veilede forbrukeren. Et mulig alternativ er å gi tilskudd til Matmerk over Landbrukstilsynet (senere det nye Mattilsynet), jf. merkeordningen knyttet til økologisk landbruk. I tillegg bør det på sikt vurderes om ikke Matmerk i større grad bør finansieres av brukerne.

---

<sup>117</sup> For mer om de ulike ordningene, se vedlegg 2.

<sup>118</sup> Dette gjelder kun delprogrammene Konsulent og nettverksprogrammet, Merkeordningen Godt Norsk og Eksportprogrammet.

Det er per i dag lite frie midler i KOSTRAT. For å forsvare at SND skal tildele disse midlene, bør det være en viss andel frie midler også under KOSTRAT. Inten-sjonen med å overføre KOSTRAT til SND må være å utnytte den kompetansen som ligger i SND, til å tildele midler på faglig grunnlag og med bakgrunn i politiske signaler.

Tilskudd til KSL som tidligere også var en del av Konkurransestrategier for norsk mat, er ikke lagt inn under Verdiskapingsprogrammet og SND. Vi har ikke vurdert KSL nærmere i dette prosjektet.

## 4.6.2 Veiledning og kompetanseutvikling

Med bakgrunn i de utfordringene landbruket står ovenfor, vil det i fremtiden være et økende behov for kunnskap i landbruket, knyttet til produksjonsfaglige spørsmål så vel som driftsledelse og økonomiske spørsmål. Sterkere fokus på faktorer som lokal foredling, tilleggsnæringer og økt grad av økologisering, vil også øke kunnskapsbehovet.

Veiledning og andre kompetansehevingstiltak bør ligge inn under posten kompetanseutvikling. De ordningene dette gjelder spesielt, er tilskudd til forsøksringer og det treårige kompetanseutviklingsprogrammet (KIL), samt etter- og videreutdanningsfondet i landbruket (EVL-fondet). Tilskudd til forsøksringer ligger i dag under hovedposten Utviklingstiltak, mens KIL ligger under LUF. Andre ordninger som bør ses i sammenheng med kompetanseutviklingsmidlene er de fylkesvise BU-midlene, spesielt de som forvaltes av FMLA.

### Samordning

Utfordringene landbruket står ovenfor og det økte behovet for kunnskap gjør vei-ledning til et viktig område. Veiledningstjenesten i landbruket er i dag fordelt på flere ulike institusjoner. Disse er organisert svært forskjellig, og har i liten/varierende grad samordnet sin aktivitet. Forsøksringer, regnskapslag og samvirkebasert veiledning (som for eksempel husdyrkontroll), er hovedgruppene av veiledningsinstitusjoner.

Samordning vil kunne bety at man i større grad kan se rådgivning knyttet til plan-te- og husdyrproduksjon og økonomi, i sammenheng. Dette vil være en forenkling for gårdbrukeren og for rådgivningstjenesten. Gårdbrukeren får færre instanser og personer å forholde seg til, og han/hun vil kunne få en bedre og mer samordnet tjeneste der produksjoner, økonomi og andre hensyn blir sett i sammenheng. Dette gjelder i utgangspunktet alle bruk, men spesielt bruk som har både husdyr- og plan-teproduksjon (som melkeproduksjonsbruk). Rådgivningstjenesten vil ved samordning i større grad kunne dra nytte av hverandres kompetanse (faglig, geografisk og personlig), små miljøer vil kunne slås sammen til større enheter og gjøre arbeidet med rådgivning mer attraktivt. Samordning vil også gi innsparinger i ressursbruken i rådgivningstjenesten. Samordning eller en større grad av samarbeid mellom vei-ledningsinstitusjonene i landbruket, bør derfor oppmuntres. En mulighet vil kunne være å gi etableringstilskudd til slike samarbeidstiltak. Kompetansetiltak er en post som bør kunne vurderes i sammenheng med dette.



En rapport utarbeidet av Fylkesmennenes landbruksavdeling i Telemark, Rogaland, Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark (FMLA, 2001), har tatt for seg veiledningstjenesten i landbruket. I denne rapporten heter det at veiledning og tjenesteformidlingen i landbruket bør organiseres og utvikles på en slik måte at næringen settes i best mulig stand til å møte de økonomiske utfordringene på en offensiv måte. Dette krever videre at veiledningen i større grad enn tidligere er helhetlig og samordnet og at faglig veiledning tar utgangspunkt i de enkelte bruks driftsøkonomi, og muligheter for forbedring og lønnsomhetsutvikling.

I denne rapporten kommer det, gjennom en kartlegging av veiledningstjenesten i disse fylkene, fram at det er en relativt liten grad av samlokalisering og deltakelse i samordningstiltak mellom de ulike delene av veiledningstjenesten. I rapporten foreslås det å etablere regionale kompetansesentra for landbruket basert på de ressurser som alt i dag er disponert for kunnskaps- og tjenesteformidling. En slik organisering med samordning av økonomisk og faglig veiledning, vil kunne drive frem nye veiledningsopplegg, utvikle samordnede program, etc. Det heter videre at en fysisk samlokalisering vil være en fordel, da en ved dette vil oppnå rasjonalisering, redusert ressursforbruk til ledelse og administrasjon og felles disponering av faglig kompetanse. Det foreslås i rapporten at administrasjonstilskudd til avløserlag må ses i sammenheng med midlene til veiledning, og at det er en betydelig rasjonaliseringsgevinst å hente her. Videre heter det at det bør vurderes hvordan tilskuddet til forsøkringer kan innrettes for å stimulere til regional integrering og samordning, og midlene som i dag bevilges over jordbruksavtalen bør omarbeides til en grunnfinansiering for de regionale kompetansesentraene.

I budsjettet for 2002 er tilskuddet til forsøkringer over Jordbruksavtalen på 37,7 mill. kroner. I tillegg finansieres driften av forsøksringene bla. gjennom medlemsavgift og i noen grad direkte brukerbetaling, samt kommunale tilskudd. Regnskapslagene slik de fungerer i dag, er brukerfinansiert og mottar ikke tilskudd fra det offentlige. Samvirkebedriftenes veiledningstjeneste er delvis finansiert ved direkte brukerbetaling, men er i hovedsak finansiert over produktprisen.

Dette viser at de ulike veiledningstjenestene i landbruket er organisert og finansiert svært forskjellig, noe som vil være en utfordring ved forsøk på samordning av tjenesten. En annen utfordring kan være at de ulike institusjonene i veiledningstjenesten geografisk sett er plassert forskjellige steder, og at omfanget av lokale kontor varierer sterkt mellom de ulike veiledningsinstitusjonene. Disse faktorene bør imidlertid ikke være til hinder for økt grad av samarbeid i veiledningstjenesten.

BU-midlene (og da spesielt de som forvaltes av Fylkesmannen), bør kunne ses i sammenheng med veiledningstjenesten. BU-midlenes formål er å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. Veiledningstjenesten og utvikling og samordning av denne, bør være en naturlig del av dette. Andre ordninger/tiltak som bør kunne ses i sammenheng med veiledningstjenesten, er kompetanseutviklingsprogrammet (KIL) og EVL-fondet (som har samme styre). Disse ordningene har som formål å øke kunnskapen hos næringsutøvere i landbruket og landbrukstilknyttet virksomhet, gjennom bl.a. utvikling av nye kurstilbud. Dette bør henge nøye sammen med veiledningstjenestens oppgaver.

Ved en eventuell opprettelse av regionale kompetansesentra, vil det på sikt kunne være aktuelt å se på muligheter for å samordne denne veiledningstjenesten med avløservirksomheten og dermed også administrasjonstilskudd avløserlag.

En større grad av egenfinansiering burde også være mulig innenfor veiledning/rådgivning. Dette vil bety at gårdbrukeren i større grad søker de tjenestene han/hun har behov for, og at brukeren av tjenesten blir satt i sentrum og kan stille større krav til tjenesten. Dette vil kunne gi en veiledningstjeneste der ressursbruken i større grad står i forhold til nytten for den enkelte gårdbruker.

Norges Bondelag, TINE Norske Meierier, Norsk Kjøtt og Landbrukets forsøksringer initierte i 1998 et prosjekt med tittel «Rammebetingelser for rådgivningstjenesten i norsk landbruk». Bakgrunnen for prosjektet var at disse organisasjonene ønsket å drøfte muligheten for å skape en rådgivningstjeneste i landbruket som i fremtiden fremstår som kostnadseffektiv og konkurransedyktig. Landbrukets utredningskontor, som var sekretariat for prosjektet, utarbeidet en rapport som gir føringer og forslag til hvordan organisasjonene ønsker at rådgivningstjenesten skal se ut i fremtiden (Strøm et. al., 1999). Prosjektgruppa konkluderte med at det ikke er rom for å diskutere muligheter for en enhetlig rådgivningstjeneste<sup>119</sup>. Derimot skisseres det i rapporten flere tiltak for å få en bedre rådgivningstjeneste; disse er tiltak for felles kompetansebygging, brukerbetalt rådgivning, samlokalisering og etablering av et system med primærrådgivere. For mer om de ulike forslagene, se rapporten (Strøm et.al., 1999).

## Oppsummering

Tilskudd til forsøksringer (og eventuelt administrasjonstilskudd avløserlag), foreslås vurdert i forhold til behov for samordning av veiledningstjeneste og regionale kompetansesentra. BU-midlene (og da spesielt de som forvaltes av Fylkesmannen), bør kunne ses i sammenheng med utvikling av en eventuell veiledningstjeneste, da BU-midlenes formål er å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. Andre ordninger/tiltak som bør kunne ses i sammenheng med veiledningstjenesten, er kompetanseutviklingsprogrammet (KIL) og EVL-fondet (som har samme styre). Disse ordningene har som formål å øke kunnskapen hos næringsutøvere i landbruket og landbrukstilknyttet virksomhet gjennom bl.a. utvikling av nye kurstilbud. Dette bør henge nøye sammen med veiledningstjenestens oppgaver.

### 4.6.3 Avlstiltak

Avlstiltakene bør kunne samles til en felles ordning: Formålet med dette er opprydding i ordningene og synliggjøring av hva midlene går til. Samleposten avlstiltak vil videre bestå av en husdyrdel og en plantedel.

Husdyrdelen omfatter ordningene tilskudd til inseminering m.m. og avlsdelen av tiltaksfondet for småfe og fjørfe.

---

<sup>119</sup> Forsøkringens representant delte ikke dette synet, og argumenterer i rapporten for at man bør kunne samle rådgivningen til et system som «tilsynelatende fungerer som en organisasjon» (Strøm et.al. 1999).

Plantedelen omfatter tilskudd til frøavl, tilskudd til utvikling av plantemateriale og tilskudd til statskontrollert settepotet under nåværende tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak.

## Husdyr

Tiltaksfondet for småfe og fjørfe foreslås lagt ned<sup>120</sup>. I den forbindelse foreslår vi å legge avlsdelen (støtte til faglag) av dette fondet til et avlstilskudd. Dette tilskuddet må ses i sammenheng med tilskudd til inseminering m.m. der man også gir støtte til faglag. Denne støtten skal gjøres nøytral i forhold til organisasjon fra 2002, og bør i hovedsak gis til tiltak som er knyttet opp mot avlsarbeid.

Tilskudd til veterinære reiser er den største posten under tilskudd til inseminering m.m.. Forslag til endring/forenkling av ordningen med tilskudd til inseminering vil kunne være å innføre en høyere grense for når tilskuddet slår inn<sup>121</sup>. Ordningen bør ellers beholdes, av hensyn til utjevning av kostnader mellom husdyrbrukere når det gjelder veterinære tjenester, spesielt med tanke på dyrevelferd.

## Planter

Ordningene under plantedelen av avlstiltakene er ikke vurdert spesielt, og det foreslås derfor ingen endringer i disse ordningene.

### 4.6.4 Forskning

Ordningen er i seg selv enkel og har lave administrative kostnader. Vi har imidlertid ikke vurdert spørsmål knyttet til samordning mellom Forskningsrådet og Jordbruksavtalens midler og forvaltning av FoU-avgiften.

## 4.7 Velferdsordninger

### 4.7.1 Innledning

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) blir velferdsordningene begrunnet ut i fra et ønske om å tilby velferdsordninger i landbruket som er likeverdige med det som tilbys

---

<sup>120</sup> Tiltaksfondet avvikles og ordningene videreføres på andre måter. Tiltaksfondet består i hovedsak av tilskudd til faglag/avlstiltak, tilskudd til organisert beitebruk, samt erstatning for store tap i husdyrholdet. I henhold til vårt forslag overføres tilskudd til organisert beitebruk til fylkene gjennom de fylkesvise miljømidlene, mens erstatningsordningen overføres til en felles katastrofeordning(fond) for husdyr. For tilskudd til faglag/avlstiltak, se ovenfor.

<sup>121</sup> Dette vil i praksis også bety en høyere egenandel. Dagens grense ligger på 20 km mellom veterinærs kontor og rekvirent. Dette vil redusere antall skjema som sendes inn til Fylkesmannen. Forslaget vil heller ikke i stor grad bryte med formålet til ordningen som er å utjevne kostnadene mellom husdyrbrukere som benytter veterinærtjenester. Kostnadene knyttet til transport er forholdsvis små ved kortere reiser. Et redusert antall skjema sendt inn til fylkesmannen, vil redusere administrasjonskostnadene knyttet til denne ordningen. De reduserte administrasjonskostnadene vil være knyttet til både skjemabehandling, utbetaling og reduserte kontrollkostnader. Veterinæren vil også få mindre belastning knyttet til skjemautfylling.

ellers i arbeidslivet. Velferdsordningene blir også i stor grad sett i sammenheng med rekruttering til landbruket, og i sammenheng med produksjonen av samfunnsgoder i landbruket. Blant annet står det følgende i stortingsmeldingen:

*«Velferdsordningene er viktige for rekrutteringen til næringen. Nye og unge brukere vil i stadig sterkere grad stille krav til sosiale ordninger som gjør det mulig å ta ut ferie og fritid og som samtidig gir sikkerhet ved sykdom. De ulike velferdsordningene skal samlet bidra til å tilfredsstille disse kravene. Formålet med velferdsordningene er derfor å legge de økonomiske forholdene til rette for regelmessig ferie og fritid og økonomisk trygghet ved sykdom samt å stimulere tilgangen på avløsere/landbruksvikarer.»*

Når det gjelder den konkrete utformingen av velferdsordningene legger St.meld. nr. 19 (1999–2000) følgende føringer:

*«Departementet har i samarbeid med jordbrukets fagorganisasjoner foretatt en grundig gjennomgang av velferdsordningene i landbruket. Ordningene er forenklet og målrettet innenfor rammen av kompensasjon for dokumenterte utgifter ved ferie, fritid og sykdom. Departementet ønsker å videreføre det settet av sosiale ordninger (velferdsordningene) som er etablert. Det vil likevel kunne være aktuelt å vurdere enkeltordninger og samspillet mellom de ulike ordningene for å målrette og forenkle ordningene ytterligere.»*

I denne framstillingen av velferdsordningene har vi valgt å systematisere etter formål. Det betyr at vi har lagt til grunn en annen inndeling enn den man finner i statsbudsjettet. Vi vil ta for oss følgende ordninger (postnummer i statsbudsjettet i parentes):

#### *Ordninger vedrørende ferie og fritid:*

- Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid (78.11)
- Administrasjonstilskudd til avløserlag (Andre velferdstiltak 78.15)
- Tilskudd til samdrifter (Andre velferdstiltak 78.15)

#### *Ordninger vedrørende sykdom:*

- Tilskudd til avløsning ved sykdom mv. (78.12)
- Tilskudd til landbruksvikar (Andre velferdstiltak 78.15)

#### *Andre velferdsordninger*

- Medlemsavgift til Folketrygden (78.13)
- Tilskudd til sykepengeordningen (78.14)
- Andre velferdstiltak (78.15)
- Tilskudd til Landbrukshelsen
- Tilskudd til kursvirksomhet
- Tidligpensjon (78.16)

## **4.7.2 Ordninger vedrørende ferie og fritid**

Tre av velferdsordningene har som formål å bidra til avløsning ved ferie og fritid. Disse tre er *tilskudd til avløsning ved ferie og fritid*, *administrasjonstilskudd til avløserlag* og *tilskudd til samdrifter*.

## Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

Ordningen har som formål å legge til rette for at husdyrbrukere skal kunne få ferie, ordnet fritid og hjelp til avløsning i onnetider gjennom å bidra til å finansiere innleid arbeidskraft.

Ordningen foreslås opprettholdt på bakgrunn av det som er omtalt ovenfor; at landbruket skal ha velferdsordninger på linje med det øvrige samfunn, og av hensyn til rekrutteringen til landbruket. Det har imidlertid vært diskusjon om tilskudd til avløsning ved ferie og fritid skal ha et dokumentasjonskrav, eller om det skal utbetales til den som oppfyller vilkårene uavhengig av om faktisk avløsning er dokumentert. Med utgangspunkt i prosjektets mandat, vil vi vurdere mulighetene for forenkling.

Hovedargumentet for at det skal være et dokumentasjonskrav, er at det er ferie og fritid som er formålet med ordningen. Dersom kravet til dokumentasjon fjernes, vil ordningen bli et inntektstilskudd som ikke må dokumenteres brukt til nettopp ferie og fritid. Ordningen vil kunne bli mindre målrettet dersom dokumentasjonskravet fjernes, da den i mindre grad vil bidra (direkte) til uttak av ferie og fritid. Dersom dokumentasjonskravet fjernes, vil det også kunne føre til at avløserlag forsvinner fordi tilskuddet ikke lenger nødvendigvis må brukes til å leie inn avløsere.

Argumentene til fordel for å avskaffe dokumentasjonskravet er at den enkelte bruker, som selvstendig næringsdrivende, best kjenner sine egne behov, og at ferie og fritid tas når behovet er der og det passer inn i drifta. For den som i en periode ikke finner å kunne ta fri, vil det gi større valgfrihet om pengene kan anvendes på annen måte. Det er i tillegg slik at midlene per i dag, og i tråd med formålet, kan brukes til avlastning i onnetider. Det er derfor åpnet for at tilskuddet kan brukes til annet enn ferie og fritid også i dagens ordning.

I mange tilfeller vil det å leie inn fagfolk til for eksempel større utbyggings- eller vedlikeholdsoppgaver, kunne gi en minst like reell avlastning som å ta ut ferie eller fritid. Holdninger til ferie og fritid har også endret seg, og man kan forvente at spesielt yngre gårdbrukere i større grad tar ut ferie, selv om dette ikke er knyttet til en refusjonsordning. Det betyr at en stor andel av gårdbrukerne uansett vil ta ut ferie, og at ordningen bidrar med å gi dem det økonomiske grunnlaget for å kunne gjøre det.

Samdrifter har tilgang til ordinært avløsertilskudd, uten noe dokumentasjonskrav (se senere diskusjon om tilskudd til samdrifter).

En parts sammensatt gruppe satt ned for å se på mulighetene for forenkling og effektivisering av virkemidlene over jordbruksavtalen, avga innstilling om velferdsordningene 10.02.98 (Landbruksdepartementet, 1998a). Grappa tok opp at en ren tilskuddsordning frikoblet fra faktiske utgifter ville gi forenkling, økt fleksibilitet og lavere administrasjonskostnader. De påpekte også at dokumentasjon av lønnsutbetalinger med mer, ikke nødvendigvis er en dokumentasjon på at brukeren virkelig har tatt fri. Imidlertid veide målretting og rekruttering så tungt at grappa, med unntak av Finansdepartementets medlem, ønsket å beholde ordningen som en refusjonsordning. Sysselsettingseffekten av midlene og hensynet til internasjonale avtaler, ble også trukket inn.

I statens tilbud ved jordbruksforhandlingene i 2001 ble det imidlertid foreslått å fjerne dokumentasjonskravet. Argumentet for forslaget var at det ville innebære en

vesentlig forenkling av ordningen for produsentene og forvaltningen. Dokumentasjonskravet til brukere med fast hjelp til avlastning, er automatisert gjennom lønns- og trekkoppgavene. For brukerne er forenklingen dermed av noe mindre omfang, mens forenklingsgevinsten er større for forvaltningen.

I tilbudet fra staten står det blant annet «*Oversikter fra tilskuddsforvalter, SLF, viser at 95 prosent av de som søker om tilskuddet kommer opp i maksimalbeløpet for utbetaling av tilskuddet. Oppheving av dokumentasjonskravet vil derfor kun innebære begrenset endring i fordelingen av tilskuddet mellom produsenter.*»

Tallet på 95 % av maksimalbeløpet henviser til at på bakgrunn av beregninger av maksimalt tilskudd hver bruker er berettiget, og faktisk utbetalt tilskudd, er det en utnyttelsesgrad for ordningen på rundt 95 %. Staten foreslo at resultatkontroll for ordningen kunne sikres gjennom tall for samlet forbruk av innleid arbeidskraft til næringen.

Innføring av et tilskudd per bruk har vært diskutert i ulike sammenhenger. Blant annet nevner staten i sitt tilbud ved jordbruksforhandlingene i 2001 at driftstilskuddet i melkeproduksjonen og tilskuddet til samdrifter, kan ha karakter av å være et tilskudd per bruk. Også avløsning ved ferie og fritid er delvis av en slik karakter, fordi det er en toppavgrensning for ordningen (50 000 kr per bruk). Denne grensen er imidlertid såpass høy at relativt mange bruk ikke når dette taket.

Ut fra en samlet vurdering, og med spesiell vekt på forenklingshensynet, mener NILF at dokumentasjonskravet kan frafalles. Det er lagt vekt på at retten til tilskuddet utnyttes i svært stor grad, og at den foreslåtte endringen derfor ikke vil innebære noen vesentlig omfordeling av midler. Samdrifter har per i dag ikke noe dokumentasjonskrav for avløsertilskudd ved ferie og fritid. Ordningen slik den er i dag, vil altså dels kreve dokumentasjon (for enkeltbrukere) og dels være uten dokumentasjonskrav (for samdrifter). En ren tilskuddsordning (det vil si frafall av dokumentasjonskravet) vil gi den enkelte bruker større mulighet til selv å vurdere sitt behov for avløsning. Ordningen åpner også i dag for annen avløsning enn ved ferie og fritid. Dersom dokumentasjonskravet faller bort, vil det gi en noe svakere målretting av ordningen, men det vil kunne gi en klar forenkling, spesielt for forvaltningen.

Norge notifiserer i WTO ordningen med avløsning for ferie og fritids som grønn støtte<sup>122</sup>. Forholdet til WTOs regelverk vil ikke endres dersom refusjonskravet fjernes.

## **Administrasjonstilskudd til avløserlag**

Formålet til ordningen har samme ordlyd som *tilskudd til avløsning ved ferie og fritid*, men er ikke avgrenset til husdyrbrukere.

Avløserlag har som formål å kartlegge, organisere og administrere avløsning innenfor et geografisk område. Administrasjonstilskuddet gis etter en sats per medlem (driftsenhet), med hel sats for husdyrprodusenter der laget har arbeidsgiveransvar for avløseren, og halv sats for andre, både husdyrprodusenter og andre. Administrasjonstilskuddet til avløserordningen utbetales i prinsippet til den som søker avløsning etter søknad, og overføres så til avløserlaget. Dette er i tråd med statens

---

<sup>122</sup> Ut fra en strengt formell vurdering er det vanskelig å se at kriteriene for grønn støtte i WTO (landbruksavtalens vedlegg 2) er oppfylt. Ordningen har imidlertid hele tiden vært notifisert på denne måten, noe som også har blitt løpende godkjent av WTOs landbrukskomité.

økonomireglement. Avløserlag har åpent medlemskap for brukere med rett til avløsertilskudd ved sykdom og som betaler et innskudd på minimum kr 100.

Vi foreslår at administrasjonstilskuddet utbetales brukerne, og at det innkreves en reell medlemsavgift i laget. Det er avsatt 27 mill. kroner på posten i budsjettet for 2001. Innenfor husdyrproduksjon vil det være naturlig å utbetale midlene som tilskudd til ferie og fritid, og i planteproduksjon som AK-tilskudd. Veksthusprodusenter vil kunne få tilskudd over Distrikts- og kvalitetstilskuddet.

Alternativt kan man se administrasjonstilskudd til avløserlag i sammenheng med opprettelse av tilskudd til regionale kompetansesentra for landbruk, der veiledning (og administrering av avløsning) samordnes. Se diskusjon om tilskudd til forsøksringer og regionale kompetansesentra i kapittel 4.6.

### Tilskudd til samdrifter

Tilskuddet har som formål å stimulere til å etablere samdrifter i melkeproduksjonen. Dette tilskuddet skal bidra til gjennom å gi muligheter til ferie og fritid. Det særskilte tilskuddet til samdrifter avvikles fra 2002 (St.prp. nr. 92 (2000–2001)). Samdrifter vil etter omleggingen kunne motta ordinært tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, men uten krav til dokumentasjon. Bevilgningen opprettholdes uendret og vil bli overført til underpost 74.11 Driftstilskudd melkeproduksjon i forbindelse med statsbudsjettet for 2002. I følge St.prp. nr. 92 (2000–2001) (kap 7.7.3 og 8.7.5) vil samdriftene «*få kompensasjon for lavere satser og andre intervaller i de to tilskuddsordningene [tilskudd avløsning ved ferie og fritid og tilskudd til samdrifter], gjennom det særskilte driftstilskuddet for samdrifter i melkeproduksjon.*»

### 4.7.3 Ordninger vedrørende sykdom mv.

Det er to tilskuddsordninger knyttet til avløsning ved sykdom; *tilskudd til avløsning ved sykdom* og *tilskudd til landbruksvikar*.

Formålet med *tilskudd til avløsning ved sykdom* er å bidra til å finansiere avløsning når brukeren eller ektefelle/samboer ikke kan delta i arbeidet på grunn av egen sykdom, svangerskap, fødsel og adopsjon, sykdom hos barn under 12 år, funksjonshemmede barn under 16 år som følges til sykehus, dødsfall eller sivilforsvarsøvelse. Tilskuddet avkortes etter lønn, sykepenger, fødselspenger, pensjon og lignende. Ordningen avvikles fra 2002 og erstattes med en tilskuddsordning administrert av Trygdeetaten. Midlene skal fortsatt bevilges over jordbruksavtalen (St.prp. nr. 1, 2001–2002) (Landbruksdepartementet, 2001a).

Landbruksvikarene er kommunalt ansatte avløsere for husdyr- og planteprodusenter. *Tilskudd til landbruksvikarer* skal bidra til at kommunene ansetter landbruksvikarer for å bedre brukerens tilgang på avløser, først og fremst ved akutte krisesituasjoner. Kommunen fakturerer brukeren for sykdomsavløsning, og brukeren er berettiget til refusjon for avløsning ved sykdom.

Som for de andre velferdsordningene, kan ordningene vedrørende sykdom begrunnes med at landbruket skal ha velferdsordninger på linje med det som er vanlig ellers i samfunnet, og betydningen av slike velferdsordninger for rekrutteringen. Når det gjelder disse to spesifikke ordningene, har de et tilleggsaspekt med hensyn til dyrevelferd (jf. Dyrevernløven). Tilskudd til avløsning ved sykdom sikrer et øko-

nomisk grunnlag for avløsning, og tilskudd til landbruksvikar sikrer at det eksisterer en praktisk akuttberedskap for å ivareta dyrs behov, dersom husdyrholderen blir syk eller det oppstår andre akutte situasjoner.

Det foreslås ingen endringer i ordningene.

#### **4.7.4 Andre velferdsordninger**

##### **Medlemsavgift til Folketrygden og Tilskudd til sykepengeordningen**

Bønder har samme avgiftssats til folketrygden som lønsmottakere. Differansen mellom satsen for bønder og satsen for selvstendige næringsdrivende for øvrig finansieres kollektivt over jordbruksavtalen. På tilsvarende måte innbetales det kollektivt en tilleggspremie over jordbruksavtalen som dekker økning av syke- og fødselspengene fra 65 til 100 % av sykepengegrunnlaget etter 14 dager. Bevilgningene til begge ordningene overføres fra jordbruksavtalen (kap. 1150) til Folketrygdfondet.

Ordningene er ikke nærmere vurdert, og det foreslås ingen endringer.

##### **Tilskudd til Landbrukshelsen**

Landbrukshelsen er en forebyggende helse-, miljø- og sikkerhetstjeneste (HMS-tjeneste) for landbruket. Tilskudd til landbrukshelsen skal bidra til arbeidet for et effektivt og godt arbeidsmiljø i landbruket gjennom forebyggende arbeid og ved at utøverne selv bidrar til å skape en sikker og trivelig arbeidsplass og et trygt oppvekstmiljø for barn. Landbrukshelsen er en parallell til bedriftshelsetjenesten i andre næringer. Ordningen ble evaluert i 1999, og resultatet ble lagt fram ved jordbruksforhandlingene i 2000. Landbrukshelsen ble vedtatt videreført i tråd med konklusjonene fra evalueringen.

Ordningene er ikke nærmere vurdert, og det foreslås ingen endringer.

##### **Tilskudd til kursvirksomhet**

Formålet med tilskuddet er å sikre tilgang på kvalifiserte avløsere. Tilskuddet overføres til LUF, Kompetansehevende tiltak, fra og med 2002 (St.prp. nr. 92 (2000–2001)).

##### **Tidligpensjon**

Ordningen med tidligpensjon skal bidra til tidligere generasjonsskifter på bruk der hoveddelen av inntektene til bruker og eventuelt ektefelle/samboer er fra jordbruk, gartneri eller skogbruk. I tillegg til å være et motstykke til andre avtalefestede pensjonsordninger i arbeidslivet, er rekruttering en målsetning for denne ordningen. Ordningen gjelder overdragelser fra og med 31.12.1998. Ordningen er svært regelbundet og gir lite rom for skjønn. Dette fører til mange klagesaker. Det vil muligens være en fordel med noe større grad av bruk av skjønn i denne ordningen.

Ordningen er ikke vurdert nærmere, og det foreslås ingen konkrete endringer.



## 4.8 Marked – hovedområde V

Som beskrevet i kapittel 4.2 foreslår vi at hovedområde V skal omfatte ordninger som retter seg mot priser, omsetningssystemer, regulering av markeder m.v. Forslaget innebærer at ordninger fra flere av dagens hovedposter blir overført til dette hovedområdet.

Alle ordningene under dagens Markedsreguleringer overføres til hovedområdet marked. Flere av ordningene under Utviklingstiltak kommer også under dette hovedområdet, det gjelder tilskudd til pelsdyrfôr, to tilskudd under kvalitets- og salgsfremmende tiltak, samt oppkjøp av melkekvoter. I tillegg overføres Prisnedskrivningene for norsk korn og Matkorntilskuddet under Fondsordningene (2001) til denne posten. Tabell 4.5 i kapittel 4.2 gir oversikt over hvilke av dagens ordninger som foreslås lagt inn under hovedområde V, marked.

Vurderingene knyttet til enkeltforslagene er foretatt i forhold til målene i norsk landbrukspolitikk, internasjonale forhold og WTO-kompatibilitet, forvaltningskostnader og effekter av ordningene. Framstillingen nedenfor tar utgangspunkt i dagens tilskuddsystem og er delt i tre:

- Pristilskudd<sup>123</sup>
- Markedsregulering
- Andre markedsrelaterte ordninger (tidl. utviklingstiltak)

### 4.8.1 Pristilskudd

Pristilskuddene i hovedområde marked er grunntilskudd melk og kjøtt, samt pristilskudd ull. De distriktsdifferensierte pristilskuddene er foreslått overført til hovedområde bosetting og distrikt og er diskutert ytterligere der (kapittel 4.5).

Pristilskudd har vært en meget betydelig post på jordbruksavtalen, men har de senere årene relativt sett fått mindre betydning. I dag utgjør de likevel om lag 15 prosent av jordbruksavtalemidlene. Reduksjonen i pristilskudd over jordbruksavtalen kan ha sammenheng med endrede målformuleringer i landbrukspolitikken (se nedenfor), og har for øvrig sammenheng med hele den omleggingen av norsk landbrukspolitikk som er foretatt i løpet av 1990-årene, jf. kap. 2.4 og 2.5.

I posten Pristilskudd (post 73) inngår disse ordningene:

- Pristilskudd melk
- Pristilskudd kjøtt
- Distriktsstilskudd egg
- Tilskudd til norsk ull
- Distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og grønnsaker
- Prisnedskrivning korn (tidl. kornfondet)
- Matkorntilskudd (tidl. kornfondet)
- Frakttilskudd

---

<sup>123</sup> Grunntilskuddene og pristilskudd til ull, kunne alternativt vært lagt under hovedområdet bosetting og distrikt, sammen med de distriktsdifferensierte pristilskuddene

Formålet med pristilskuddene er i stor utstrekning å sikre en inntekts- og produksjonsutvikling utover det som i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedsprisuttak (grunntilskudd), og å sikre bosetting og sysselsetting i distriktene og jevne ut ulikheter mellom produsenter (distriktstilskudd). Grunntilskuddene har også til formål å sikre forbrukerne god kvalitet og lav pris.

I forhold til *WTO-kompatibilitet* og andre internasjonale forhold (OECD-anbefalinger) er pristilskuddene ikke anbefalt, da de direkte påvirker produksjonen og er regnet for å være handelsvridende<sup>124</sup>. De fleste pristilskuddene er klassifisert som «gul støtte», dvs reduksjonspliktig støtte i henhold til GATT/WTO-avtalen. Sannsynligvis vil «gul støtte» også bli gjenstand for nye reduksjonsforpliktelser i henhold til en eventuell ny WTO-avtale. Distriktstilskuddene for melk og kjøtt er klassifisert som «blå støtte».

Når det gjelder *forvaltningskostnader*, er pristilskuddene av de mer enkle å forvalte. Utbetalingen administreres av SLF, men er knyttet opp mot utbetalingene fra slakteriene/meieriene.

Pristilskuddene er videre med på å «spre» overføringene på flere ordninger. På denne måten kan de motvirke svært høye satser på for eksempel areal- eller dyretilskudd, og således hindre uønskede tilskuddstilpasninger.

Frakttilskuddene, som er foreslått overført til hovedområdet «Bosetting og distrikt», omhandles særskilt i kap.4.9.

## Pristilskudd melk

Pristilskudd til melk består av grunntilskudd og distriktstilskudd til ku- og geitemelk. Det inkluderer også tilskudd til små konsummelkmeierier<sup>125</sup>.

*Grunntilskudd* skal bidra til inntekts- og produksjonsutvikling utover det som i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedsprisene. Tilskuddet skal også bidra til rimeligere melk og melkeprodukter til forbruker. Grunntilskuddet utbetales med en sats på 3,6 øre per liter kumelk og 188 øre per liter geitemelk, og utgjorde i følge produksjonsprognosene for 2001, en samlet støtte på henholdsvis 55 og 37 mill. kr.

Grunntilskuddet for kumelk foreslås avvirket. Dersom en setter leveransen til 6000 liter melk per årsku vil grunntilskuddet utgjøre 216 kroner per årsku. Det er et forholdsvis lite beløp som lar seg kompensere over andre ordninger, bl.a. gjennom driftstilskuddet.

Grunntilskuddet for *geitemelk* utgjør med en leveranse på 580 kg per årsgeit, 1 090 kroner. Dersom dette beløpet i stedet skulle bli gitt som et tilskudd per dyr, i tillegg til dyrestøtten for øvrig, ville dette gitt vanskelig håndterbare støttesatser. Grunntilskuddet for geitmelk er derfor foreslått opprettholdt.

*Distriktstilskuddet* skal medvirke til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene gjennom å jevne ut ulikheter i lønnsomheten i produksjonen. Vi har derfor

---

<sup>124</sup> Nersten, Prestegard og Bredahl (1999) hevder imidlertid at direkte produksjonstilskudd, for eksempel utformet som et pristilskudd, og som er positivt koblet til produksjon av et kollektivt gode som kulturlandskap, vil kunne være optimal (miljø)politikk også gitt handelsliberalisering. Denne støtten må imidlertid gis som direkte budsjettstøtte, og ikke skjermingsstøtte.

<sup>125</sup> *Driftstilskuddet* til melk er ikke lenger et pristilskudd, men direkte tilskudd som fra 01.01.2002 er samordnet med produksjonstilskuddet. Tilskuddet behandles sammen med direktetilskuddene for øvrig (post 74), og under kapitlet bosetting og distrikt her (kapittel 4.5).

valgt å plassere dette tilskuddet under hovedposten «Bosetting og distrikt», og viser til kapittel 4.5<sup>126</sup>.

Når det gjelder ordningen med *tilskudd til små konsummelkmeierier*, har vi ikke vurdert denne nærmere her. Det er en relativt ny ordning som har sammenheng med den nye konkurransesituasjonen på melkemarkedet med nye private meierier. Ordningen vil bli vurdert i tilknytning til de pågående vurderingene av ny markedsordning for melk.

## Pristilskudd kjøtt

Pristilskudd kjøtt omfatter de tre ordningene grunntilskudd kjøtt, distriktstilskudd kjøtt og distriktstilskudd fjørfeslakt.

*Grunntilskudd kjøtt* skal bidra til inntekts- og produksjonsutvikling som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedsprisene. Tilskuddet skal videre medvirke til rimeligere kjøtt til forbruker. Grunntilskuddet for kjøtt gis til slakt av storfe, kalv, sau/lam og geit/kje. Det utbetales ikke for lam med slaktevekt lavere enn 13 kg. Grunntilskuddet for kjøtt utgjorde 382,4 mill. kroner i budsjettet for 2001.

I motsetning til grunntilskuddet for melk, som er en fast sats, er grunntilskuddet for kjøtt et tilskudd som slakteriene kan variere gjennom året. Denne variasjonen må imidlertid fastsettes på forhånd. Tilskuddet kan således, i noe grad, nyttes i forbindelse med produksjonstilpasning, uten at denne prisvariasjonen slår gjennom i sluttmarkedet. Variasjon i grunntilskuddet kan dermed også brukes for å redusere problemene knyttet til telledato for husdyr.

Som for melk, har en valgt å *legge distriktstilskuddene for kjøtt og egg* under hovedposten «Bosetting og distrikt», og det vises til kap. 4.5.

Som for melk må grunntilskuddet og distriktstilskuddet ses i sammenheng med de endringene som er foreslått i AK-tilskuddet og kan brukes for å kalibrere effektene av de foreslåtte endringene her. For eksempel kan distriktsprofilen forsterkes ved at grunntilskuddet reduseres og ellers at differensieringen eller størrelsen på distriktstilskuddet økes.

NILF foreslår at grunntilskudd kjøtt reduseres som en kalibrering av økninger i arealsatsen for gras, dvs overføring av midler fra prisstøtte (gul støtte i WTO) til arealstøtte (jf. at vi har lagt til grunn at denne kan notifiseres som «grønn støtte»).

## Tilskudd til norsk ull

En av de viktigste begrunnelsene for ordningen er at norsk ull ikke har importbeskyttelse, og at lav pris på verdensmarkedet gjør det nødvendig med en tilskuddsordning for norsk ull. Den gjennomsnittlige tilskuddssatsen for 2001 er på kr 32,00 per kg og er på samme nivå som gjennomsnittlig utbetalt pris til produsent. Tilskuddet er differensiert for ulike ullkvaliteter. Bevilgningen til tilskudd til norsk ull var i 2001 på 165,8 mill. kr. Til sammenligning var gjennomsnittsverdien på den ulla som ble importert til Norge i 2001 på mellom 17 og 20 kroner per kg (OECD

---

<sup>126</sup> Grunntilskuddet og distriktstilskuddet må ses i sammenheng med de endringene som er foreslått i AK-tilskuddene og kan brukes for å kalibrere effektene av de foreslåtte endringene av dette. Eksempelvis kan de brukes til å forsterke distriktsprofilen ved å redusere/fjerne grunntilskuddet og øke differensieringen og/eller størrelsen på distriktstilskuddet.

opererer med enda lavere verdensmarkedspriser på ull i forbindelse med PSE-beregningene for Norge).

En avvikling av pristilskudd ull vil således fort kunne føre til at ull blir et avfallsproblem, noe en eksempelvis så i Sveits da man fjernet pristøtten til ull. Kostnadene knyttet til å klippe, frakte, etc. oversteg prisen på ull, noe som førte til at ull fikk en negativ verdi og per i dag blir behandlet som avfall.

Det foreslås på bakgrunn av dette ingen endringer.

## Prisnedskrivning korn – matkorntilskudd

Kornfondet ble nedlagt med virkning fra 2002, men ordningene er videreført som pristilskudd (post 73).

Formålet med *prisnedskrivningstilskuddet for korn* er å sikre avsetning av norsk korn gjennom markedsordningen og å skrive ned prisen på råvarer til kraftfôr. Bevilgningen lå i 2001 på rundt 430 mill. kroner. Det foreslås ingen endringer i ordningen.

Når det gjelder *matkorntilskuddet*, er formålet å sikre rimelige og stabile priser på matmel, ved skrive ned prisen for matkorn (bl.a. av hensyn til mølle- og bakerindustrien). Satsene fastsettes årlig med bakgrunn i Stortingets årlige bevilgninger og bevilgningen lå i 2001 på om lag 220 mill. kroner. Det foreslås ingen endringer i ordningen.

Disse tilskuddene blir i Norges notifikasjoner til WTO regnet som «grønn» støtte, klassifisert under «Public stockholding for food security purposes»<sup>127</sup>.

## Stortingets kutt i kap.1150, post 73, høsten 2001

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2001–2002), Tillegg nr. 4, høsten 2001 (Finansdepartementet 2001), vedtok Stortinget et kutt i kap. 1150 post 73 på 300 mill kroner for 2. halvår 2002. Kuttet ble ikke fordelt på enkeltposter. Helårsvirkningen av dette vil i så fall være på om lag 600 mill. kroner<sup>128</sup>.

I diskusjonen over er det ikke tatt høyde for dette kuttet. Det bør likevel påpekes at et kutt av en slik størrelsesorden vil bety mye i forhold til dagens nivå på pristilskuddene.

Samlet har post 73 følgende omfang (forslag 2002, for Stortingets kutt) i mill. kroner:

Tilskudd til ull	167,8
Pristilskudd melk	534,3
Pristilskudd kjøtt	864,5
Distriktstilskudd kjøtt	527,5
Distriktstilskudd egg	5,0
Distrikts- og kvalitetstilskudd i grøntsektoren	54,8
Prisnedskrivning korn	434,4
Matkorntilskudd	166,0
Frakttilskudd (inklusive korn)	229,7
<b>Sum</b>	<b>2 456,4</b>

<sup>127</sup> Det vil ikke være naturlig å regne denne inn i AMS. AMS beregnes på produsentnivå, der en allerede har tatt hensyn til høye kornpriser, og en ville fått dobbeltregning om disse korntilskuddene skulle regnes inn

<sup>128</sup> Helårsvirkningen kan bli noe lavere, fordi mesteparten av sauekjøttet leveres 2. halvår og svinekjøttproduksjonen er noe høyere 2. halvår enn i 1. halvår.

Eksempelvis vil forslaget om å kutte grunntilskuddet på kumelk kun utgjøre om lag 55 mill. kroner.

## 4.8.2 Markedsregulering

En rekke av ordningene som vil inngå i den nye hovedposten «Marked», er ordninger som retter seg mot markedsregulering:

- Kollektiv dekning av omsetningsavgift hagebruk
- Avsetningstiltak hagebruk og potet
- Prisnedskrivning potetsprit
- Skolemelkordning
- Frukt og grønt i skolen
- Kadaverhåndtering
- Produsentsammenslutninger
- Tilskudd til avfallshåndtering i Nord-Norge
- RÅK mv
- XRK
- Catering

### Avsetningstiltak

De 8 første punktene på listen over kan klassifiseres som avsetningstiltak. De fleste av disse ordningene er svært spesialiserte og har ofte helt konkrete formål. Vi har ikke gått nærmere inn på disse i denne rapporten.

### RAK/XRK/Catering

Når det gjelder RÅK/XRK/Catering-ordningene, er dette ordninger som retter seg spesielt mot bearbeidingsindustrien.

Innenfor RÅK er det prisnedskrivningsordningen (PNS) som utgjør det største beløpet, ca 100 mill. kr, mens eksportsrestitusjon (XR) utgjør om lag 25 mill. kroner. PNS er en relativt komplisert ordning, men er svært målrettet mot det å redusere råvarekostnadene for den RÅK-baserte bearbeidingsindustrien. Støtten blir ikke regnet inn i Norges reduksjonsforpliktelser overfor WTO<sup>129</sup>.

Det gjør derimot *eksportsrestitusjonen* (XR) for bearbeidede landbruksvarer, som har et øvre eksportstøttetak på 36,4 mill kroner (2000). Med andre ord et nivå som fort kan vise seg å være en begrensning<sup>130</sup>. En må også regne med at eksportstøtten vil bli redusert, som følge av en eventuell ny WTO-avtale, jf. kap. 2.4.

Det foreslås ingen endringer for RÅK-ordningene.

---

<sup>129</sup> PNS var regnet inn i Norges AMS («gule» støtte) t.o.m. 1996, men ble deretter tatt ut av beregningen

<sup>130</sup> WTO-notifisert eksportstøtte for bearbeidede landbruksvarer har i perioden 1995-2000 variert mellom 24,7 mill. kroner og 41,5 mill. kroner

XRK/Catering utgjør om lag 25 mill. hver. XRK gjelder eksportrestitusjon til kjøttprodukter, og regnes inn i WTO-forpliktelsen for de enkelte kjøttslag. Det foreslås ingen endringer her.

Når det gjelder ordningen med *tilskudd til flycatering* (Catering-ordningen), er formålet å bidra til at norsk cateringindustri kan levere menyer til fly i utenriksfart basert på bruk av norske jordbruksråvarer bearbeidet i Norge.

Det kan i denne sammenheng være grunn til å nevne at TINE opererer en egen ordning, med egne satser og egen finansiering, som ser ut til å ha paralleller med den offentlige catering-ordningen/XRK-ordningen (Forsell og Mjelde 2001). Den aktuelle ordningen innebærer at kjøpere i «det nære eksportmarkedet» kan kreve refusjon ved kjøp av ost, smør og yoghurt. Konkret dreier dette seg om salg til skip i utenriksfart, offshore, Svalbard, Jan Mayen, Bjørnøya og Hopen, NATOs hovedkvarter og NATO-styrker på øvelse i Norge, flyselskaper i transitt og ferjeselskaper med internasjonal trafikk. Ordningen involverer ingen direkte offentlig støtte, men inngår i markedsordningen for melk (salgsdata og refusjoner mv. blir rapportert i markedet for storhusholdninger).

Av konkurransehensyn/hensyn til likebehandling bør en vurdere å utvide jordbruksavtalens ordninger (XRK/Catering) til å omfatte alle meierivarer<sup>131</sup>, og at TINEs ordning avvikles. Dette innebærer i utgangspunktet ikke noen forenkling, men bør vurderes av hensyn til prinsippet om likebehandling, siden TINE ikke lenger er eneaktør på området. En endring kan gi visse implikasjoner for notifisert eksportstøtte til WTO.

### 4.8.3 Andre markedsrelaterte ordninger

Følgende ordninger kommer inn under andre markedsrelaterte ordninger:

- Tilskudd til pelsdyrfôr
- Oppkjøp av melkekvoter
- Opplysningsarbeid om frukt, grønnsaker og potet
- Opplysnings og foredlingsarbeid i kornsektoren

Dette er poster som tidligere har ligget under post 77 Utviklingstiltak<sup>132</sup>. Disse ordningene er ikke vurdert nærmere i dette prosjektet.

### 4.8.4 Oppsummering

Grunntilskuddet for kumelk foreslås avviklet, mens grunntilskudd kjøtt foreslås redusert. Grunntilskuddene foreslås videre sett i sammenheng med distriktstilskud-

---

<sup>131</sup> Den offentlige Catering-ordningen omfatter kun smør av meierivarene

<sup>132</sup> Post 77 er i følge forslagene i denne rapporten splittet opp og fordelt på fire ulike hovedområder: Hovedområde I - Miljø (økologisk jordbruk), Hovedområde II – Bosetting og distrikt (tilskudd til pelsdyrfôr), Hovedområde III - Utviklingstiltak (forsøksringer, avstiltak og forskning) og Hovedområde V - Marked.

det og AK-tilskuddene, da de kan brukes til å kalibrere de ulike forslagene. Distriktsprofilen kan for eksempel forsterkes ved å øke distriktstilskuddet og redusere grunntilskuddet.

Stortinget vedtok høsten 2001 å reduserte post 73, pristilskudd, med 300 mill. kroner i andre halvår i 2002. Det er ikke tatt høyde for dette forslaget i denne rapporten.

Ordningene XRK/Catering foreslås utvidet til også å omfatte alle meierivarer, av hensyn til likebehandling og konkurranse.

## 4.9 Transportordninger – delprosjekt

Transportordningene er behandlet spesielt i denne rapporten. Dette henger sammen med at disse ordningene ble vurdert i et eget delprosjekt, og ikke som en integrert del av hovedprosjektet, jamfør også mandatet der det er forutsatt en egen gjennomgang.

Transportordningene sorterer per i dag i statsbudsjettet under post 73 pristilskudd. I forslag til ny hovedstruktur som presentert i kapittel 4.2 ovenfor, er transportordningene plassert under hovedområde bosetting og distrikt.

Det er Nordlandsforskning (ved forsker Gisle Solvoll) som har hatt ansvaret for delprosjekt transport, og som dermed også står bak oppsummeringen som presenteres i dette kapitlet. Delprosjektet munnet ut i rapporten «Transportstøtteordninger i landbruket – Virkemåte og forslag til endringer» (Solvoll, 2002). For mer om transportstøtteordningene, se denne rapporten.

### 4.9.1 Innledning

I 2001 ble det overført om lag 774 mill. kr i fraktstøtte til landbruket i Norge. Fra 1988 har støttebeløpet vist en reell nedgang på 20 %. Støtten fordeler seg på i alt 7 ulike fraktordninger.

Fraktutjevningen for melk er den mest omfattende ordningen med 70 % av den totale transportstøtten, tilsvarende om lag 518 mill. kr i 2001. Denne ordningen behandles imidlertid ikke her da den faller utenfor mandatet for prosjektet<sup>133</sup>.

Av de 6 ordningene som er gjennomgått i dette arbeidet - fraktordningen for korn og kraftfôr, fraktilskuddsordningen for slakt, tilskudd til pelsdyrfôrlag og andre tilvirkere av pelsdyrfôr, fraktilskuddsordningen for egg, fraktilskudd til konserverblomkål og fraktilskudd til settepotet, går majoriteten av tilskuddet til frakt av korn og kraftfôr med i alt 148 mill. kr.

Målsettingen med de ulike transportstøtteordningene er at fraktilskuddene skal bidra til prisutjevning for primærprodusent og/eller forbruker, samtidig som ordningene *ikke* skal stimulere til økt transport eller urasjonelle fraktopplegg. Transportordningene skal utjevne priser på matmel, kraftfôr og pelsdyrfôr og råvarepriser på kjøtt, egg og settepotet, uavhengig av hvor produksjonen foregår. Således

---

<sup>133</sup> Det er kun fraktordningene som er finansiert over jordbruksavtalens utgiftskapittel 1150 som behandles i denne rapporten. Transportordningen for melk finansieres innenfor prisutjevningen og faller dermed utenfor mandatet.

kan transportstøtteordningene betraktes som ett av flere økonomiske virkemidler for å kunne opprettholde en desentralisert landbruksproduksjon i Norge. Det er Statens landbruksforvaltning (SLF) som er tilskuddsforvalter for alle transportordningene, med unntak av transportordningen for settepotet der Statens landbrukstilsyn er tilskuddsmyndighet.

Fraktordningene kan grovt sett deles i *innfrakt*, *mellomfrakt* og *utfrakt*. Innfraktordningen, som omfatter slaktedyr, egg og settepoteter, er i all hovedsak tilskudd for transport fra primærprodusent til mottaksanlegg (slakteri, eggpakkeri, settepotetforretning), men dekker også tilskudd til transport av råvarer til fôrprodusent (pelsdyrfôrlag). Mellomfraktordningen gjelder korn og slakt, og omfatter tilskudd til transport fra mottaks-/transittanlegg og slakterier i overskuddsområdet til foredlingsanlegg i underskuddsområdet. Utfraktordningen som gjelder for pelsdyr- og kraftfôr, innebærer tilskudd til transport av ferdigvarer fra fôrprodusent til forbruker (pelsdyroppdrettere og husdyrprodusenter).

Kanaliseringspolitikken som norsk landbrukspolitikk bygger på, innebærer blant annet et relativt stort transportbehov av både råvarer og ferdigvarer. Uten støtte til de ulike landbruksproduksjoner i distriktene, vil de politiske målsettinger om en spredt landbruksproduksjon vanskelig kunne oppfylles. Det er på denne bakgrunn at blant annet berettigelsen og effektiviteten til transportstøtteordningene må vurderes. Som en hovedregel vil det mest «treffsikre» være å støtte distriktsprodusentene direkte, men transportstøtte vil ha den samme effekten dersom transportsubsidiene i sin helhet kommer produsentene til gode og ikke tilfaller andre ledd i verdikjeden.

## 4.9.2 Fraktordningen for korn og kraftfôr

Hovedmålsettingen til denne fraktordningen er at støtten skal medvirke til at prisen på kraftfôr og matmel skal være mest mulig lik regionene i mellom, slik at bøndene og matmelmøllene i ulike regioner skal stilles overfor om lag samme pris på kraftfôret og matmelet. En delmålsetting er at transportordningene skal sikre et effektivt omsetningssystem for både korn og kraftfôr.

Fraktordningene oppfyller i stor grad målsettingen om utjevning av råvareprisen både på korn og kraftfôr. Det kan imidlertid diskuteres om variasjonen i kraftfôrprisen i underskuddsområdet er for stor.<sup>134</sup> Videre kan det også stilles spørsmål ved hvordan mellomfraktordningen påvirker effektiviteten i omsetningssystemet for fôr- og matkorn, samt konkurransen i korn- og kraftfôromsetningen.

Det har blitt satt fokus på konkurransen ved kraftfôromsetningen i enkelte regioner etter Felleskjøpets oppkjøp av Stormøllen i 1999. Denne problemstillingen ble ytterligere aktualisert etter innføringen av ny markedsordning for korn, der det fra Stortingets side ble presisert at det skal være konkurranse på likeverdige vilkår i kornhandelen, og at en betydelig del av førstehåndsomsetning og foredling av korn (kraftfôrproduksjon) må skje utenom Felleskjøpssystemet.

Alle kraftfôrfabrikker er gjennom differensierte satser i mellomfraktordningen, skjermet mot konkurranse i sitt eget nærområde. I tillegg har alle kraftfôr-

---

<sup>134</sup> Variasjoner i prisen på kraftfôr skyldes blant annet utformingen av stedsfraktordningen, men også kostnadseffektivitet og den prispolitikken som den enkelte kraftfôrprodusent fører.



produsenter en naturlig geografisk skjerming som skyldes anleggenes beliggenhet. Fraktordningens betydning for de ulike kraftfôrfabrikkers konkurransekraft i en region, bestemmes således av forskjeller i mellomfrakttilskuddet, anleggets geografiske beliggenhet, samt av om anlegget ligger i over- eller underskuddsområdet for korn. Hvorvidt mellomfraktordningen eller grensene for over- og underskuddsområdet, bør justeres for å påvirke konkurranseforholdene i enkelte regioner, er en problemstilling som må avklares av avtalepartene i samråd med SLF.

For å vurdere transportordningenes betydning for effektiviteten i omsetningssystemet for korn og kraftfôr, bør det gjennomføres nærmere analyser av dagens kornfrakt for å belyse om den er samfunnsøkonomisk rasjonell gitt lokaliseringen av råvarekilder, kraftfôrprodusenter og forbrukssteder (husdyrprodusentene). En slik gjennomgang bør også inkludere en kritisk analyse av grensene for det som i dag defineres som over- og underskuddsområder for korn.

### 4.9.3 Frakttilskudd på slakt

Hovedmålsettingen med fraktordningen for slakt er at den skal bidra til prisutjevning både til husdyrprodusent og forbruker. Ordningen skal også stimulere til nedskjæring av slakt i næringssvake områder og være enkel å administrere.

Dagens innfraktordning er enkel å administrere, og er viktig for at avregningsprisen til husdyrprodusent varierer relativt lite mellom ulike landsdeler. Husdyrprodusenter som leverer slaktedyr til samme slakteri oppnår lik pris på kjøttet. Således er ordningen svært målrettet. Frakttilskuddsordningen for kjøtt, bør i fremtiden konsentreres rundt tilskudd for *innfrakt* av dyr til slakteri. For å «finansiere» denne omleggingen bør på kort sikt «annet tilskudd» (tilskudd til engrosomsetning) fjernes og utbetaling til mellomfrakt reduseres. Ut fra et likebehandlingsprinsipp bør det også innvilges innfrakttilskudd til såkalt nasjonale slakteri.

### 4.9.4 Frakttilskudd til pelsdyrfôrlag og andre tilvirkere av pelsdyrfôr

Hovedmålsettingen med tilskuddsordningen er at den skal bidra til utjevning av fraktkostnadene både for råvarer og ferdigvarer (pelsdyrfôr). I tillegg skal fraktordningen sikre en rasjonell omsetning av pelsdyrfôret.

Transportordningen for pelsdyrfôrlag og andre tilvirkere av pelsdyrfôr bidrar til en betydelig utjevning av uttransportkostnadene for fôr mellom fôrlag, og fører således til at store og små pelsdyrprodusenter, med ulik avstand fra fôrlaget, betaler samme pris for fôret. På grunn av at pelsdyrprodusentene selger skinnene på et internasjonalt marked og produktene ikke er tollbelagt, er det uaktuelt å støtte pelsdyrprodusentene direkte. Dersom frakttilskuddsordningen fortsatt skal bestå, bør ordningen i all hovedsak videreføres som i dag.

### 4.9.5 Frakttilskudd for egg

Hovedmålsettingen med tilskuddsordningen er at den skal medvirke til en utjevning av fraktkostnadene ved inntransport av egg fra produsent til eggpakkeri. Videre skal ordningen også bidra til å effektivisere innfrakten av egg, samt stimulere til omsetning via godkjente eggpakkerier.

Prior, som har en markedsandel på egg på 70 %, kan på grunn av fraktstøtten operere med lik avregningspris til eggprodusenter uavhengig av avstand til eggpakkeri. Således virker frakttilskuddet etter sin målsetting. Ordningen stimulerer også produsentene til å levere egg til godkjente eggpakkerier. For produsenter utenfor Prior-systemet, som har relativt kort avstand til eggpakkeri, vil ikke transportordningen ha noen betydning, da den prisen som kan oppnås hos anleggene vil være avgjørende for valg av omsetningskanal. Dersom målsettingen om prisutjevning til eggprodusent skal videreføres, bør transportordningen videreføres i sin nåværende form.

#### **4.9.6 Frakttilskudd til konservesblomkal**

Hovedformålet med fraktordningen er at den skal bidra til å opprettholde innfrysingsanlegg på Vestlandet og i Trøndelag, og bidra til en bedre pris til produsentene i disse områdene.

Transportstøtten for konservesblomkål virker som en direkte støtte på 30 øre per kilo til 17 blomkålprodusenter i Trøndelag. «Transportstrømmens» karakter og fraktordningens utforming gjør at dagens ordning i praksis fungerer som en direkte produsentstøtte. Med utgangspunkt i denne transportordningens marginale distriktmessige betydning, bør ordningen med frakttilskudd til konservesblomkål utvikles i sin helhet.

#### **4.9.7 Frakttilskudd for settepotet**

Formålet med fraktordningen for settepotet, er å stimulere til økt bruk av settepoteter av høy kvalitet gjennom den statskontrollerte settepotetavl, klon-, elite-, stamsæd- og kontrollpotetavlen.

Slik fraktordningen for settepotet er utformet, stimulerer den til produksjon av settepoteter med høy kvalitet, siden det kun er statskontrollerte poteter som kan motta støtte. Dagens transportstøtteordning kan omgjøres til et direkte distriktsdifferensiert produsenttilskudd, på linje med det eksisterende distrikttilskuddet for statskontrollerte settepoteter dyrket i Nord-Norge. Dette vil forenkle reglene knyttet til dyrking av settepoteter, og innebære at støtten kan målrettes mer mot spesielle regioner der en ønsker å stimulere til økt produksjon av settepotet.

#### **4.9.8 Oppsummering**

Transportstøtteordningene i landbruket er ett av flere virkemidler for å sikre distriktsprodusentene produksjonsmessige rammebetingelser på linje med mer sentralt beliggende produsenter.

En direkte konsekvens av dagens kanaliseringpolitikk i landbruket er et relativt omfattende transportarbeid knyttet til forflytning av landbruksprodukter. Så lenge denne politikken ligger fast, vil dette transportbehovet vanskelig kunne reduseres vesentlig. Med dette som en sentral forutsetning, vil subsidiering av transport være et målrettet virkemiddel som, sammen med andre støtteordninger i landbruket, bidrar til at gjeldende produksjonsfordeling kan videreføres.

Det ligger imidlertid alltid en fare i at en for sterk subsidiering av transport kan bidra til å sette mindre fokus på rasjonelle transportløsninger og derigjennom med-

virke til et større transportomfang enn det en ville hatt ved en direkte distriktsdifferensiert produsentstøtte. Det er derfor viktig at støttesatsene ikke settes så høyt, at de økonomiske konsekvensene av å beholde urasjonelle transportopplegg blir så små at fokus på utviklingen av kostnadseffektive transporter ignoreres.

Selv om transportstøtteordningene er med på å sikre relativt like økonomiske rammebetingelser for primærprodusentene, bidrar ordningene samtidig til å sementere anleggsstrukturen i foredlingsleddene. Det er også en risiko for at transportstøtte kan bidra til å etablere urasjonelle varestrømmer mellom ulike ledd i verdikjeden.

Spesielt gjelder dette for korn og slakt, der en omfattende mellomfraktstøtte og klart definerte grenser mellom over- og underskuddsområder, kan være med på å etablere «korn-» og «kjøttstrømmer» som sannsynligvis ikke er samfunnsøkonomisk optimale. For kjøtt er det spesielt viktig at grensene for over- og underskuddsområder er oppdatert i forhold til de strukturendringer som har skjedd innenfor slakting, nedskjæring og foredling de senere år.

På bakgrunn av dette burde det derfor gjennomføres nærmere analyser av både korn- og kjøttfraktene for å belyse om dagens varestrømmer er samfunnsøkonomisk rasjonelle, gitt de føringer som ligger i produksjonsfordelingen i norsk landbruk. En slik gjennomgang bør også inkludere en kritisk analyse av grensene for det som defineres som over- og underskuddsområder både for korn og kjøtt.

## 4.9.9 Avsluttende kommentar

NILF har ikke foretatt egne eller supplerende vurderinger i forhold til den gjennomgang og de konklusjoner som er fremmet av Nordlandsforskning (Solvoll, 2002).

Det vises for øvrig til Stortingets vedtak om å redusere bevilgningene til prisstøtte og fraktordningene i jordbruket (kap. 1150, post 73) med 300 mill. kr for 2002, jamfør Finansdepartementet (2001).

## 4.10 Katastrofeordninger

Mulige forenklinger av katastrofeordningene i jordbruket er behandlet som et eget delprosjekt. I denne forbindelse har prosjektet også hatt en egen referansegruppe<sup>135</sup>. Den fullstendige rapporten fra prosjektet er publisert i et eget notat i NILFs serie (Heie, 2002).

I avtalepartenes mandat for gjennomgang og vurdering av katastrofeordningene, heter det:

*« Det utredes mulige forenklinger av katastrofeordningene. Det bør blant annet utredes muligheter for - og konsekvenser av at mer ansvar for å sikre seg mot inntektstap som følge av naturgitte forhold overføres til næringsutøverne selv. Det bør i den forbindelse vurderes flere alternativer. Et alternativ er at deler av forvaltningen overføres til andre instanser (forsikringselskaper etc.), kollektive forsikringsordninger og private forsikringsordninger.»*

<sup>135</sup> Se vedlegg 1

## 4.10.1 Definisjoner

Katastrofeordningene i jordbruket gjelder de tilfellene som gårdbrukeren ikke kan forsikre eller gardere seg mot, som heller ikke kommer inn under naturskadefondet, og som avtalepartene i jordbruket dermed har bygd opp erstatningsordninger for.

At forsikringsmuligheten mangler, skyldes svært ofte at katastrofetilfellene opptrer så sjeldent, eller så uregelmessig, at det ikke er mulig å bygge opp noen statistikk omkring dette for beregninger av risiko. Når skadene blir store og berører mange, som for eksempel avlingsskade grunnet tørkeår, kan skadeutbetalingene bli betydelige. Slike forsikringer vil være vanskelig, eller umulig, å reassurandere i andre selskaper hjemme og ute, og forsikringsselskapene vil normalt avstå fra å tilby forsikringer på slike områder.

En annen type skade er på husdyrsiden hvor myndighetene kan påby nedslakting av en eller flere besetninger for å hindre smitte til andre dyr eller mennesker. Også på dette området kan skadeomfanget bli stort og uberegnelig og muligheten for reassurans mangler, slik at forsikringsselskapene ikke vil være villige til å tilby forsikring.

## 4.10.2 Historie

Forholdene for planteproduksjon i Norge er ofte usikre, og i etterkrigstiden ble det flere ganger etterlyst en ordning med avlingsskadetrygd. I 1967 nedsatte Landbruksdepartementet et utvalg med mandat å vurdere behovet for en ordning, og å fremme forslag om administrasjon og finansiering. Innstillingen som kom i 1969, var ute til høring, og ble behandlet i Stortinget i 1972. I tilleggsavtalen for avtaleåret 1973/74 ble det bevilget 5 mill. kroner til et avlingsskadefond. Det opprinnelige opplegget har senere blitt endret en rekke ganger, bl.a. ble navnet endret til «Katastrofeordningen i planteproduksjon». Sist ordningen ble endret var ved jordbruksoppgjøret i 2001, hvor ordningen med tilskudd til kjøp av grovfôr og tilskudd til fornying av frukttrefelt, gikk ut.

På husdyrsiden fikk vi i 1968 «Tiltaksfondet for sau», senere «Tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m.», først med oppgave bl.a. å være en erstatningsordning for store tap av sau i utmark. Senere kom også ordningen med øvrige katastrofetap i husdyrhold inn under tiltaksfondet, og i 1996 kom ordningen med erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi og scrapie.

Erstatning ved påbudt nedslakting av husdyr pga. spesielt farlige husdyrsykdommer, har eksistert lenge, og denne formen for erstatning er nå hjemlet i Husdyrloven av 8. juni 1962. På 90-tallet kom også ordningen med at husdyrbrukere som frivillig eller etter pålegg, hadde foretatt nedslakting pga. husdyrsykdom, fikk beholde de aktuelle produksjonstilskudd i en viss tid.

Etter Tsjernobylulykken i 1986 fikk vi ordningen med tiltak mot radioaktivitet i kjøtt.

## 4.10.3 Regelverk

Regelverket for de ulike ordninger er i dag i hovedsak fastsatt ved forskrifter fra Landbruksdepartementet. Saksbehandlingen ved de enkelte saker følger stort sett samme opplegg, med mottak av søknader og kontroll av de oppgitte opplysninger

ved den kommunale landbruksforvaltningen. Sakene sendes videre med anbefaling til fylkesmannens landbruksavdeling som innvilger, eller avslår søknadene, og eventuelt står for utbetaling. Statens Landbruksforvaltning (SLF) behandler eventuelle ankesaker på plantesiden, fastsetter det detaljerte regelverk, og står for utarbeidelse av søknadsskjemaer, håndbøker og øvrig informasjonsmateriell.

På husdyrsiden er situasjonen mer uoversiktlig, men dels er det Styret for tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m. og dels Statens dyrehelsetilsyn, som er regelsetter og ankeinstans.

Tilskuddene avkortes generelt med en egenandel avhengig av hva som er fastsatt for ordningen.

#### 4.10.4 Arlige utbetalinger

Gjennomsnittlige årlige utbetalinger av erstatninger fra katastrofeordningen for planteproduksjon i perioden 1990–99, utgjorde i overkant av 70 mill. kroner. I administrasjonen av ordningene brukes det, etter våre beregninger, ca. 20 årsverk. I tilskudd til forebygging av gåseskader ble det i 2001 utbetalt ca. 250 000 kroner.

Over tiltaksfondet ble det i perioden 1991–2000, årlig, i gjennomsnitt utbetalt ca. 1,5 mill. kroner i erstatning for katastrofetap og frivillig nedslakting. I tillegg kommer utbetalinger for nedføring grunnet radioaktivitet, som for beitesesongen 1999/2000 utgjorde 5,6 mill. kroner.

Utbetalinger ved erstatninger etter Husdyrloven utgjorde for 2001 ca. 19. mill. kroner i erstatning for påvist skrapesyke, og kr 250 000 i forbindelse med sykdom hos fjørfe. I tillegg kommer utbetalinger over produksjonstilskuddene for dyr som er slaktet frivillig eller etter pålegg. For disse utbetalingene har vi ikke hatt tilgang til statistikk som viser samlet omfang.

#### 4.10.5 Formal

Katastrofeordningene utgjør et sikkerhetsnett for den enkelte produsent, både over tid, og i det enkelte år. Norsk jordbruk er på mange måter sårbart, og et sikkerhetsnett som dette, er vesentlig både for å opprettholde produksjon og for å sikre rekruttering.

Formålet med ordningene er både at de skal være med på å utgjøre et inntektsmessig sikkerhetsnett for utøverne i landbruket, samt bidra til å sikre og vedlikeholde en god plante- og dyrehelse.

#### 4.10.6 Mulige forenklinger av ordningene

For ordningen med erstatning for avlingssvikt som klart er den største og mest arbeidskrevende av ordningene på plantesiden, er det en rekke alternative tilnærming-er til forenklinger:

- Ordningen fortsetter som før, men det søkes mulige endringer til forenkling av praktiseringen, som totalt sett gir omtrent samme utbetalinger som nå. For eksempel kan en etter en tørkesommer, tenke seg en løsning hvor det for en region fastsettes en standarderstatning per dekar og vekst, og som kan utbetales sammen med AK-tilskuddet. En annen løsning kan være at det fortsatt blir in-

dividuell behandling av den enkelte søknad, men der erstatningen settes etter skadeklasse, og hvor det er et begrenset antall skadeklasser.

- Egenandelen kan økes for å gjøre ordningen mer grovmasket, og redusere antall søknader. En økning av egenandelen kan begrunnes ut i fra at de direkte tilskuddene (som AK-tilskuddet) i dag utgjør en langt større andel av driftsinntektene enn tidligere. Følgelig utgjør selve produksjonsinntektene, og dermed også eventuelle skader i tilknytning til produksjonen, relativt sett en mindre andel av den totale driftsinntekten enn tidligere.
- Minstebeløp for å være berettiget erstatning ved avlingssvikt, kan økes, for å gjøre systemet mer grovmasket. I dag utbetales ikke erstatning hvis det beregnede beløp er under kr 1 000. Dersom dette minstebeløpet heves, vil en rekke saker falle bort, noe som vil gi mindre administrasjon. Her kan vi vise til statistikk fra Nordland, hvor det i årene 1995–2000 var i alt 1 367 utbetalinger i erstatninger for avlingssvikt. Ca. 30 % av disse utbetalingene var under kr 5 000, og ca. 23 % av utbetalingene var mellom 5 000 og 10 000 kroner.
- Enkelte vekstgrupper kan tas ut av ordningen. Her er det mulig å tenke seg ulike vekstgrupper som, helt eller delvis, kan tas ut. Det vil i så fall begrense arbeidet med administrasjon.
- Erstatningen kan beregnes per vekstgruppe. I dag beregnes skaden på alle vekster innen den enkelte driftsenhet. Hvis det legges om til bare å gjøre beregninger for de vekster som har skade over et vist nivå, kan det administrativt spares en god del arbeid.
- En ordning med skattefri fondsavsetning til dekning av framtidig tap, har vært vurdert tidligere, jf. utredningen av 1981. En eventuell slik ordning vil ikke tilføre «friske» penger til den enkelte skadelidte, men ville gi en utjevning i likviditet.
- Det er også mulig å tenke seg at det meste av ordningen kunne avvikles og at en overlot til forsikringsselskapene å finne fram til aktuelle forsikringsløsninger, jf. også mandatet for dette prosjektet. Situasjonen for unge brukere og for utbyggingsbruk burde i så fall vurderes med tanke på særordninger. Forsikringsordninger er noe brukt i utlandet, men da vanligvis med utgangspunkt i statlig medfinansiering av premier. Ut fra kommunikasjon med bransjen virker det mindre sannsynlig at forsikringsselskapene selv, på rent kommersielt grunnlag, vil se seg tjent med å etablere private forsikringstilbud på dette området. En løsning via forsikringsordninger vil sannsynligvis betinge offentlig medvirkning til finansieringen, enten ved produktavgifter, direkte statlig støtte og/eller ved innbetaling av en tvungen forsikringspremie fra alle brukere. NILF anbefaler, på grunnlag av dette, ikke en slik løsning.
- Kombinasjoner av ovenstående alternativer. Det er mulig å kombinere ovenstående muligheter på flere måter.

Tilskudd etter vinterskade på eng er en lite brukt ordning med enkel administrasjon. I og med at ordningen er lite bruk (spesielt i Sør-Norge), kunne den eventuelt begrenses til kun å gjelde for Nord-Norge.

For erstatningsordningen for svikt i honningproduksjonen ser vi tre alternativer:

- Ordningen fortsetter som nå.
- Ordningen innskrenkes til bare å være gjeldende for birøktere med et større antall kuber enn i dag, for eksempel mer enn 60 kuber (mot 30 i dag).
- Ordningen avvikles.

I alternativet med en innskrenkning av ordningen, til kun å gjelde birøktere med mer enn 60 kuber, vil kun enheter hvor honningproduksjonen er av en viss betydning, komme inn under ordningen.

Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere, er en ordning med få, men ofte store og kompliserte saker. Offentlige pålegg som gir brukeren begrensninger av et visst omfang, bør av prinsipielle grunner være knyttet til en erstatningsordning. Ut fra dette og sakenes karakter de senere år, anbefaler NILF å videreføre denne ordningen.

Tilskudd til forebyggelse av gåseskader bevilges av «STILK-midler». Denne ordningen bør samordnes med de øvrige katastrofeordningene.

På husdyrsiden er det naturlig å behandle erstatning for tap av sau på beite og katastrofetap i husdyrhold, under ett<sup>136</sup>. Det er ikke mange saker som årlig kommer inn under disse ordningene, og totalt sett er det heller ikke snakk om store beløp. For enkelte brukere kan likevel denne erstatningsordningen ha stor betydning. Rutiner og informasjonsopplegg rundt forpliktelser og rettigheter i tilknytning til slike saker, kan for øvrig synes å være mindre tilfredsstillende og bør søkes forbedret.

Vedrørende erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi og skrapesyke og erstatninger for pålagt nedslakting etter Husdyrloven, er det naturlig å peke på at de fleste land i Europa i grove trekk har tilsvarende ordninger. Dette er også ordninger som et land vanskelig kan unngå å ha, hvis det skal være mulig å bekjempe alvorlige og smittsomme dyresykdommer på en effektiv og rask måte. Det at veterinærmyndighetene kan påby nedslakting umiddelbart etter at det er konstatert visse sykdommer, påby desinfeksjon av bygninger og anlegg, samt nekte husdyrhold på vedkommende eiendom i en gitt periode, kan være helt nødvendig for å stoppe spredning av sykdom på et tidligst mulig tidspunkt. Uten en erstatningsordning for berørte husdyrbrukere, vil det være svært vanskelig å håndheve Husdyrloven så strengt som nødvendig.

Også for frivillig nedslakting er det nødvendig med en erstatningsordning for å kunne komme inn på et tidlig tidspunkt og ha en smidighet i ordningen som ikke kan ivaretas med offentlige pålegg. På bakgrunn av dette anbefaler NILF at disse ordningene videreføres<sup>137</sup>.

Når det gjelder tiltak mot radioaktivitet, er dette en tilskuddsordning for å kompensere for de kostnader som påløper når en dyreeier ikke kan slakte dyr rett fra beite, men i stedet må føre dyra en gitt periode for å komme under tiltaksgrensen for radioaktivitet. Nedfallet etter Tsjernobylulykken i 1986 var det ingen som kunne forutse eller forsikre seg mot, og det ble raskt klart at det var langt billigere for sam-

<sup>136</sup> Erstatning for tap ved rovdyrskade ligger under Miljøverndepartementet og behandles derfor ikke i denne rapporten.

<sup>137</sup> Denne ordningen ligger per i dag under tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m.

funnet å bekoste nedfôring, enn for eksempel å erstatte det kjøttet som kom over tiltaksgrensen på 600 Bq per kg.

Tilskudd til husdyr og areal- og kulturlandskapstilskudd som utbetales i forbindelse med frivillig eller pålagt nedslakting, kompenserer for en del av det avbruddstap som påløper dyreeierne, samt for kostnader til å holde jorda i hevd i den perioden det ikke er dyr på eiendommen. Å få omsatt fôr vil i slike tilfeller ikke alltid være like lett, da det dels er overskudd av areal i en del områder, og dels at mange husdyreiere vil være betenkt på å kjøpe fôr fra eiendommer der det har vært smittsomme sykdommer eller kontaktbesetninger.

#### 4.10.7 Oppsummeringer og konklusjoner

Av mandatet for denne gjennomgangen framgår det at det skal foretas en vurdering av om deler av forvaltningen kan overføres til andre instanser (forsikringsselskaper etc.), herunder kollektive eller private forsikringsordninger.

Det synes lite sannsynlig at forsikringsselskapene, på rent kommersielt grunnlag, vil ønske å engasjere seg på dette feltet. Den samlede risiko er for stor, mulighetene for reassuranse mangler, og muligheten for et såkalt uheldig utvalg av kunder er absolutt til stede. Skal slike ordninger la seg gjennomføre, vil det sannsynligvis betinge en offentlig medvirkning som innebærer at forsikringspremiene blir subsidiert, jf. for eksempel USA og Canada.

Det synes for øvrig ikke hensiktsmessig å innføre en ordning med skattefri fondsavsetning.

På basis av nåværende system vil vi peke på følgende muligheter og alternativer til forenkling:

- I ordningen med erstatning for avlingssvikt:
  - Egenandelen kan heves, med for eksempel 10 prosentpoeng, og bør harmoniseres med de andre katastrofeordningene.
  - Det bør fortsatt være individuell behandling av saker, men erstatningene kan beregnes per vekstgruppe som viser skade over et gitt nivå. Alle vekstgrupper med skade og i samme driftsenhet, inngår i erstatningsberegningen.
  - Erstatning ved skader i produksjon av grovfôr i Sør-Norge kan vurderes tatt ut.
  - Eventuelt kan korn til modning også vurderes tatt ut.
- Ordningen med tilskudd etter vinterskade på eng kan vurderes avvirket for Sør-Norge, men bør beholdes for Nord-Norge.
- Ordningen med erstatning for svikt i honningproduksjonen kan vurderes opphevet, alternativt bare gjøres gjeldende for bigårder med mer enn 60 kuber.

Ordningen med erstatning etter offentlige pålegg bør videreføres. Vedrørende gåseskader, andre beiteskader og eventuelt andre skader det ikke er mulig å sikre seg mot, bør det være ordninger som sikrer en likeartet behandling i forhold til andre skader som blir erstattet.

Vedrørende ordningene for husdyrproduksjon synes det ikke forsvarlig å avvikle noen av disse. Det vil heller ikke være mulig å overføre dem til forsikringsordninger, grunnet et ukjent ansvar og manglende muligheter for reassuranse. Det



er mulig behovet for utbetalinger vil gå ned over tid, da flere av sykdommene synes å være på retur her i landet. Men vi har samtidig et mer åpent samfunn med stor import og trafikk over landegrensene. En beredskap, også erstatningsmessig, er derfor etter vår vurdering nødvendig.

Ut fra en samlet vurdering har NILF kommet til at det vil ligge en betydelig gevinst i å samle *alle* aktuelle ordninger for både husdyr- og planteproduksjon under et eget fond, for eksempel «Skadefondet for landbruksproduksjon», med én budsjettpost over jordbruksavtalen, og med en felles administrasjon lagt inn under SLF. Følgelig avvikles og overføres dagens fond for katastrofeordningen i planteproduksjon m.m. til det nye fondet. Tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m. avvikles og erstatningsordningen her flyttes inn under det nye fondet<sup>138</sup>. Videre bør også andre ordninger for erstatning for tap i husdyrholdet overføres til dette fondet, som nedslakting pålagt av veterinær myndighet. Egenandeler og minstebeløp for de ulike ordningene som overføres til «Skadefondet for landbruksproduksjon», bør samordnes og harmoniseres. Det bør også opprettes en felles database for alle saker og utbetalinger fra fondet, inklusive alle saker og utbetalinger som i dag avsluttes på fylkesnivå.

## 4.11 Konsekvensvurderinger

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon» og Innst. S. nr. 167 (1999–2000) fra Næringskomiteen var behovet for å *forenkle* landbrukspolitikken med tilhørende virkemidler, et viktig tema.

Det ble blant annet pekt på at det store antallet ordninger bidro til et komplekst og uoversiktlig system, både for brukerne og forvaltningen. Det at kompleksiteten i systemet gjorde det vanskeligere å vurdere formålseffektiviteten, ressursallokering og tilpasninger over tid, ble også pekt på som problemer ved dagens system.

I *mandatet* til dette prosjektet etterlyser man et enklere og mer helhetlig virkemiddelsystem. I tillegg heter det her at det bør vurderes om enkelte av dagens ordninger kan målrettes mer, blant annet gjennom større lokalt/regionalt ansvar. I *mandatet* heter det blant annet:

*«Partene er enige om at det innen jordbruksoppgjøret i 2002 foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger. Det legges til grunn at utredningen skal skje innenfor de hovedmålsettinger som gjelder for landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling av den.»*

Det heter også i *mandatet* at det må foretas en konsekvensvurdering av foreslåtte endringer. Vi vil komme nærmere inn på dette nedenfor, men vil først understreke at forslagene i denne rapporten først og fremst er motivert ut i fra *mandatets* krav om forenkling og målretting. *Mandatet* kan ikke følges opp uten at det i noe grad

---

<sup>138</sup> I henhold til vårt forslag overføres tilskudd til organisert beitebruk til fylkene gjennom de fylkesvise miljømidlene, og tilskudd til faglag overføres til utviklingstiltakene.

vil slå ut for enkeltbruk. Dette er også i tråd med næringskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 167 (1999–2000), der det heter:

*«Flertallet er [...] enig i at en slik forenkling ikke kan gjennomføres uten at det vil slå ulikt ut for enkeltbruk. Slike utslag må likevel aksepteres for at en nødvendig forenkling skal kunne gjennomføres.»*

Forenkling og målretting er de primært ønskede effektene av dette prosjektet. Forslag til endringer som presenteres i denne rapporten vil derfor i all hovedsak være motivert ut fra disse hensynene<sup>139</sup>. I tillegg er det, i mandatet og annet bakgrunnsmateriale for prosjektet, pekt på en rekke andre hensyn, som derfor også har vært førende for forslagene vi kommer med i denne rapporten. Noen av disse hensynene er:

- Behovet for et mer helhetlig virkemiddelsystem. Det vil si et konsistent virkemiddelsystem, der det blant annet er et godt samsvar mellom mål og virkemidler i landbrukspolitikken.
- WTO-kompatibilitet<sup>140</sup>.
- Økt regional handlefrihet. Dette hensynet er etter vår vurdering i stor grad knyttet til ønsket om et mer målrettet virkemiddelsystem.
- Reduserte administrative kostnader.
- Et mer legitimt virkemiddelsystem. Blant annet kan en bedre målretting av virkemidlene gi et mer legitimt virkemiddelsystem.
- Mindre tilskuddstilpasninger. Både av forenkling- og målrettingshensyn bør man tilstrebe å utforme virkemidler som i så liten grad som mulig, medfører uønsket tilskuddstilpassing.
- *Fleksible ordninger*. En mer fleksibel virkemiddelutforming vil kunne bety en bedre nyttegjøring (effektivisering) av ordningene, og en større grad av legitimering av virkemidlene overfor bønder, men vil ikke nødvendigvis være ensbetydende med en forenkling.
- Forutsigbarhet. Dette hensynet er knyttet til stabiliteten i virkemiddelsystemet, og dermed også de institusjonelle forholdene i landbrukspolitikken og for landbruket.

Forenkling og målretting, samt de andre hensynene som er nevnt ovenfor, har dannet bakteppet for forslagene til endringer i denne rapporten. Forslagene vil imidlertid også ha *økonomiske* konsekvenser for landbruket. Disse ser vi nærmere på nedenfor.

---

<sup>139</sup> Forenkling og målretting kan imidlertid ofte være motstridende. Blant annet vil en forenkling som færre og enklere ordninger, kunne gi et mer *generelt* virkemiddelsystem, der presisjonsnivået og målrettingen blir redusert.

<sup>140</sup> Dette hensynet vil imidlertid i mange tilfeller ikke være ensbetydende med forenkling. WTO-regelverket vil kunne begrense utvalget av virkemidler som er mulig å benytte seg av, samt at det legger skranker på sammensetningen av virkemidler.

### 4.11.1 Økonomiske konsekvenser for landbruket

Når det gjelder konsekvensvurderinger, er det de *samlede virkningene* av alle forslag som er avgjørende, for den enkelte bonde. Det er derfor naturlig å behandle alle forslagene samlet som *en* pakke. Samtidig er det endringsforslagene for AK-ordningen som har de største konsekvensene. Vi vil derfor også se på konsekvensene av forslaget til ny arealordning isolert. Mange av de isolerte effektene som vi diskuterer for arealordningen, kan «hentes inn» gjennom andre virkemidler – og vi har også foreslått både konkrete «innhentinger» og mer generelt hvilke virkemidler som kan anvendes for å redusere uønskede konsekvenser av endringsforslagene knyttet til areal.

Konsekvensvurderingene er gjort ved hjelp av referansebrukene, særskilte beregninger med tallgrunnlag fra SLFs produksjonstilskuddsstatistikk, og kalkyleoppsett for landbruket.

### 4.11.2 Forslag til ny arealordning

Forslaget til ny arealordning (betaling for kulturlandskap), og skissen til nye betalingsseter, har fordelingseffekter, både fra små til større bruk og mellom soner. Vi foreslår å innføre en flat sats for alt areal, samt et tillegg som er differensiert på distrikt og produksjon. De skisserte betalingssetene gir en sats på 270 kr per dekar for (dagens) sone 1–3, 370 kr per dekar for korn i sone 4–7 og for grovfôr og hagebruk i sone 1–4, og 420 kr per dekar for grovfôr og hagebruk i sone 5–7.

Forslaget medfører for det første en omfordeling mellom soner. I totale overføringsbeløp er det sone 3, 5 og 6 som taper, mens sone 1 og 2 får størst økning i overføringene. Relativt sett (endringer målt i forhold til totale overføringer) er det sone 5, 6 og 7 som taper, mens utbetalingene øker i sone 2.

Fordelt på de ulike vekstgruppene i dagens AK-ordning får vi også fordelingseffekter. For korn blir det en økning i overføringen til sone 1, og en reduksjon for sone 2 og 3, der det er sone 3 som har den mest omfattende kornproduksjonen. For hagebruksvekstene er det reduksjoner i arealstøtten for alle soner. Overføringene til potet reduseres i Nord-Norge (relativt sett er dette en stor reduksjon), mens de øker noe for resten av landet.

Når det gjelder grovfôr, er konsekvensvurderingene mer kompliserte på grunn av forslaget om å fjerne arealstøtten til innmarksbeite. Avvikling av tilskudd til innmarksbeite har isolert sett store fordelingseffekter. Ved å kompensere avvikling av tilskudd til innmarksbeite med økt arealtilskudd til grovfôr, og med en utvidelse av tillegget for beitedyr, vil den negative inntektseffekten av endringen være størst for de områdene og brukene der andelen innmarksbeite er stor. I sone 2, der andelen innmarksbeite relativt sett er størst, vil imidlertid arealtilskudd til grovfôr øke mye slik at den totale effekten av forslaget er positiv for dette området. Sone 5 derimot, som har 840 000 av de 1,3 millioner dekar med innmarksbeite her i landet, vil som region isolert sett tape på at tilskudd til innmarksbeite avvikles. Dette kompenseres delvis gjennom økt arealtilskudd til grovfôr i denne sonen, samt ved utvidelse av beitetillegget<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Fordelingseffektene for denne sonen kan korrigeres både ved endringer i satsene for distriktstilskudd for melk og kjøtt, samt gjennom dyretilskuddene.

Slik forslaget foreligger, vil det som følge av fjerning av struktur differensieringen i arealtilskuddet bli en viss omfordeling fra mindre til større bruk. Effekten av å fjerne struktur differensieringen vil imidlertid totalt sett ikke være stor, da 90 prosent av grovfôrarealet (inkludert innmarksbeite) per i dag er i laveste struktur kategori, dvs med høyeste sats for grovfôr. For korn er hele 96,4 prosent av arealet i laveste struktur kategori. Den positive inntektseffekten vil imidlertid være betydelig for enkeltbruk med store grovfôrarealer i sonene 1–4, da satsen for grovfôrareal her øker i alle struktur kategorier.

Forslaget til ny arealordning innebærer ikke noen betydelige overføringer mellom de ulike vekstgruppene i dagens AK-ordning. Relativt sett er det svært små endringer for grovfôr og korn, som til sammen står for 97 % av tilskuddsberettiget areal. Overføringene til potet øker noe, mens det blir en relativt stor reduksjon i overføringene til hagebruksvekstene. Forslaget vil innebære et forholdsvis stort inntektstap for hagebrukssektoren, fordi arealtilskuddet til grønnsaker, frukt og bær reduseres betydelig.

Samtidig er inntektseffekten knyttet til arealstøtte størst for de arealkrevende produksjonene som korn og grovfôr, og (relativt sett) mindre for hagebruksvekster. Arealbruken er mindre for hagebruksvekstene enn for grovfôr eller korn, og dekningsbidraget er betydelig høyere per dekar. Derfor er ikke størrelsen på arealtilskuddet like avgjørende for økonomien i disse produksjonene. Produksjon av gulrot har ifølge Handbok for driftsplanlegging (NILF, 2001), et dekningsbidrag på i gjennomsnitt 11 000 kroner per dekar. Blomkål har noenlunde samme dekningsbidrag, men her er variasjonen større. Den relativt store reduksjonen i støtte per dekar betyr derfor relativt sett mindre for hagebruksproduksjonene.

Reduksjonen i støttesatsene for hagebruksvekster i sone 6 og 7 er betydelig. Samtidig er arealet av grønnsaker (og matkålrot) svært lite i disse sonene (15 dekar i sone 7 og 686 dekar i sone 6). Det betyr at det ikke er mye midler som skal til for å kompensere for uønskede konsekvenser. For (frukt og) bær vil man i disse sonene kunne kompensere gjennom distrikts- og kvalitetstilskuddet for frukt, bær, veksthusgrønnsaker og poteter.

Potetbrukene i sone 1–5 vil tjene på forslaget, da arealtilskuddet her øker, mens arealtilskuddet for 0–60 daa potet i Nord-Norge reduseres betydelig (tidligere sats på kroner 1 109 og 1 419). Dette kan kompenseres ved å øke distriktstilskuddet til potet i Nord-Norge (sone 6 og 7), som per i dag er på 1 kr/kg<sup>142</sup>.

### 4.11.3 Regional virkemiddelbruk (miljø)

Når det gjelder forslaget til regionale miljømidler som er presentert i tabell 4.7, vil fordelingen av midler mellom fylkene i henhold til vårt forslag, være som den man har i dag. Det vil si at dette forslaget i utgangspunktet ikke skal gi fordelings effekter på fylkesnivå. Man vil imidlertid kunne få fordelings effekter innenfor fylket av-

---

<sup>142</sup> Bortsett fra målpriser og distrikts- og kvalitetstilskudd, for enkelte produkter, og i enkelte områder, er det ingen virkemidler som kan brukes for å korrigere utslagene vi får av forslagene, til ny arealstøtte, som er skissert her. Dersom fordelings effektene for hagebrukssektoren blir vurdert som uakseptabelt store, er det naturligvis et alternativ å utvide eller erstatte våre forslag med egne AK-satser for hagebruket.

hengig av hvordan fylket velger å prioritere og anvende midlene. Der formålet med ordningen tas vekk (som for driftvansketilskudd til brattlendte bruk og tilskudd til dyrking av fôr i fjellet), vil fylket stå friere til å velge å anvende midlene til andre (miljørettede) formål. Effekten av dette vil kunne bli størst i de fylkene der utbetalingene over disse ordningene er store. Driftvansketilskudd til brattlendte bruk, som er et tilskudd på 210 kr/daa for jord med helling 1:5 eller brattere, er størst i fylkene Oppland, Hordaland, og Sogn og Fjordane. Tilskudd som tilfaller bruk i disse fylkene, utgjør om lag 70 prosent av totalt tilskudd i denne ordningen.

Ordningen med tilskudd til dyrking av fôr i fjellet er desidert størst i Oppland hvor over 2 000 bruk får dette tilskuddet (SLF, 2002). I Buskerud og Hedmark er det hhv. 450 og 520 bruk som får tilskuddet. Ordningen har et visst omfang også i Sør-Trøndelag, med om lag 360 bruk.

Effekten av å ta bort formålene med disse ordningene vil derfor være størst for bruk i disse fylkene, i den grad fylket velger å kanalisere midlene til andre enkeltbruk. Det vil imidlertid fortsatt være mulig å gi støtten til de samme brukene – men det må da eventuelt skje på grunnlag av spesielle miljøverdier eller miljøtiltak.

#### **4.11.4 Avvikling av grunntilskudd kumelk og reduksjon av grunntilskudd kjøtt**

Dersom en antar en leveranse på 6 000 liter melk per årsku, utgjør grunntilskuddet en støtte på 216 kr per årsku. Størrelsen på effekten av å redusere grunntilskuddet til kjøtt vil avhenge av omfanget på reduksjonen. Effekten av forslagene kan i hovedsak kompenseres gjennom de øvrige virkemidlene under jordbruksavtalen.

#### **4.11.5 Samlede konsekvenser av alle forslag**

Ved hjelp av referansebruksberegninger har vi muligheten til å se på den samlede virkningen av forslagene for grupper av enkeltbruk. Sett i forhold til budsjettet for 2002 gir våre forslag størst effekt, både i positiv og negativ regning, for kornbrukene. Kornbruk i sone 2 (som samlet sett har et relativt lite kornareal) og i sone 3 (som har store kornarealer) taper forholdsvis mye på forslaget da arealstøtten i disse sonene går ned, mens kornbruk i sone 1 tjener på forslaget da arealstøtten i denne sonen øker. Bruk uten husdyr vil også være de brukene som er vanskeligst å kompensere på andre måter, da arealordningen er det eneste tunge direkte tilskuddet (betalingen) for disse brukene.

Ser man på husdyrbruk, har forslaget i utgangspunktet en fordelingseffekt til fordel for bruk på Jæren, og flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag. De negative utslagene for bruk i andre soner er ifølge referansebruksberegningene imidlertid ikke spesielt store. I følge beregningene taper referansebrukene med sau på de foreslåtte endringene. Det er imidlertid ikke snakk om store utslag, og det finnes flere ulike virkemidler som kan anvendes for å rette opp uønskede konsekvenser.

Sett i forhold til at man i St.meld. nr. 19 (1999–2000) trekker fram situasjonen for landbruket i Nord-Norge spesielt, og det signaliseres en fortsatt sterk innsats i landsdelen, er omfordelingseffektene for landsdelen uheldige. Det er derfor nødvendig med en viss særbehandling av overføringene til Nord-Norge for å nå målene knyttet til jordbruket i landsdelen.

En innvending som har kommet mot forslaget om å fjerne struktur-differensieringen, er at det vil ramme kombinasjonsbrukene spesielt hardt (fordi de vil få redusert støtten for laveste strukturgruppe for flere ulike vekstgrupper). Resultatene fra referansebruksberegningene viser, i den grad de har mulighet til å fange opp dette forholdet, ikke en slik effekt.

#### 4.11.6 Muligheter for å redusere eller fjerne uønskede konsekvenser

Uønskede effekter av forslaget vil kunne kompenseres på flere måter:

- Den flate delen av arealordningen kan reduseres og mer midler flyttes over til den produkt- og distriktsdifferensierte delen av ordningen (tilleggsverdi 1). Arealordningen kan også distriktsdifferensiere ytterligere, ved at man øker satsene og/eller innfører noen flere soner enn det som ligger i forslaget.
- Tap i enkelte områder/soner innenfor husdyrsektoren vil kunne kompenseres gjennom distriktstilskuddet til melk og kjøtt. Positive inntektseffekter for husdyrbruk i sentrale strøk vil kunne reduseres med reduksjon i grunntilskudd kjøtt.
- Reduksjon i arealtilskuddet i hagebruksproduksjonen vil i noen regioner delvis kunne kompenseres med økt distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og poteter. Dette kan være spesielt aktuelt for potetproduksjonen i Nord-Norge.
- Skatt som virkemiddel, jf. fradraget som ble innført i 2000, har hatt størst effekt for små og mellomstore bruk. Ved en eventuell videre utvikling av slike spesifikke skatteordninger, som har vært signalisert fra Regjeringen, vil den positive effekten fortsatt kunne bli størst for forholdsvis små og mellomstore bruk.

#### 4.11.7 Oppsummering

Det heter i St.meld. nr. 19 (1999–2000) at det vil være umulig å gjennomføre forenkling i virkemiddelbruken uten at dette vil gi negative økonomiske utslag for enkeltbruk. Dette skal likevel ikke være til hinder for ønsket målretting og forenkling av virkemiddelbruken, noe Stortinget sluttet seg til. Det vil ikke være mulig å få til noen forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken, dersom den eksisterende fordelingen av midler skal gjenopprettes for alle enkeltbruk.

En fullstendig vurdering og kalibrering av forslagene i denne rapporten kan bare gjennomføres med utgangspunkt i en fastsatt ramme for jordbruksavtalen, her under med en fastsatt fordeling mellom priser og budsjett, og der det er mulig å gjennomføre endringer av priser og satser i *hele* det virkemiddelapparatet jordbruksavtalen representerer. Dette er en oppgave som tilligger avtalepartene og som ikke kan gjennomføres i en utredning, jf. for øvrig også Stortingets budsjettvedtak for 2002 relatert til jordbruksavtalen.

Samlet sett er det likevel NILFs oppfatning at den hovedskisse og de forslag som vi har fremmet, ikke gir fordelingseffekter av et slik omfang at partene i jordbruksoppjøret eventuelt ikke kan korrigere dem inn gjennom en samlet utforming av priser, støttesatser og eventuelt også under hensyn til eventuelt nye skatteregler.

# 5 Sammenfatning og konklusjoner

---

Dette kapitlet er i hovedsak en sammenfatning av de foregående kapitlene, og en mer systematisk presentasjon av konklusjonene i rapporten. Til slutt i kapitlet presenteres forslag til endringer, i tabellform.

## 5.1 Oppdrag og mandat

Bakgrunnen for dette arbeidet er at avtalepartene i jordbruksoppgjøret ser behov for en forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken, noe som også er pekt på både i St.meld. nr. 19 (1999–2000) og ved stortingets behandling av denne, Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Her heter det at det er behov for en *forenkling* så vel som en *målretting* av de økonomiske virkemidlene.

Grunnen til at man ønsker en forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken er sammensatt. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) peker man blant annet på at det store antallet ordninger bidrar til et komplekst og uoversiktlig system, noe som blant annet gjør det komplisert å forholde seg til for brukerne, mer administrativt krevende og vanskeligere å vurdere formålseffektiviteten av. Tilskuddstilpasninger hos produsentene som kommer i konflikt med markedstilpasningen, er pekt på som et annet problem.

Bakgrunnen for arbeidet med denne utredningen spesielt, er imidlertid jordbruksforhandlingene i 2001, der forhandlingspartene ble enige om at det skulle settes i gang et arbeid med å utrede mulighetene for et enklere virkemiddelsystem. I St.prp. nr 92 (2000–2001) «*Om Jordbruksoppgjøret 2001...*» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001 ), og i sluttprotokoll fra Jordbruksoppgjøret 2001, forhandlingsmøte 18.–19. mai mellom Staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (punkt 8) finner vi mandatet for utredningen:

*«Partene er enige om at det innen jordbruksoppjøret i 2002 foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger. Det legges til grunn at utredningen skal skje innenfor de hovedmålsettinger som gjelder for landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling av den. Avtalepartene er enige om at hovedansvaret for utredningen legges til NILF som evt. koordinerer deler av arbeidet mot andre forskningsinstitusjoner med relevant kompetanse. Avtalepartene skal ta aktiv del i arbeidet gjennom referansegrupper for ulike deler av prosjektet.»*

Kort oppsummert er forenkling og målretting hovedformålene med prosjektet. I tillegg er det en rekke andre hensyn som skal tas høyde for, disse er blant annet behovet for et mer helhetlig virkemiddelsystem, WTO-kompatibilitet, økt regional handlefrihet, reduserte administrative kostnader, et mer legitimt virkemiddelsystem, mindre tilskuddstilpasninger, mer fleksible ordninger og forutsigbarhet

Det bør imidlertid påpekes at flere av disse hensynene vil kunne være motstridende. Målretting og forenkling er eksempel på dette, blant annet vil en forenkling som innebærer færre og enklere ordninger, kunne gi et mer *generelt* virkemiddelsystem, der presisjonsnivået og målrettingen blir redusert.

### **Organisering av prosjektet**

Med utgangspunkt i mandatet fant NILF at det var hensiktsmessig å dele oppdraget inn i et *hovedprosjekt* og *tre delprosjekter*. De tre delprosjektene omhandler miljøvirkemidler, transportstøtte og katastrofeordninger, mens hovedprosjektet i tillegg til å omhandle delprosjektene, tar for seg helheten i virkemiddelsystemet og ser på de virkemidlene som ikke dekkes av delprosjektene.

Arbeidet har vært koordinert og ledet gjennom hovedprosjektet. De tre delprosjektene har inngått i hovedprosjektet på ulike måter. Miljøprosjektet har i stor grad blitt gjennomført i kontinuerlig samarbeid med hovedprosjektet, mens gjennomgangen av transport- og katastrofeordningene i større grad har fungert som separate prosjekter.

NILF har vært ansvarlig for og stått for prosjektledelse av prosjektet som helhet. NILF har også stått for prosjektledelse og gjennomføring av delprosjektene katastrofe og miljø, mens Nordlandsforskning har vært ansvarlige for og stått for gjennomføringen av delprosjekt transport.

### **Ambisjonsniva**

I et arbeid som dette, med så vidt bredt mandat, møter man tidlig spørsmålet om hvor ambisjonsnivået skal ligge. Skal det tas utgangspunkt i ordningene slik de er utformet i dag og foreslås endringer i disse, eller skal man starte med fullstendig blanke ark og foreslå et helt nytt virkemiddelsystem uavhengig av dagens ordninger. Forslagene til endringer i denne utredningen er lagt opp slik at vi kommer med forslag til ny hovedstruktur og endring av enkeltområder, der utgangspunktet er gjeldende virkemiddelsystem.



## 5.2 Analytisk ramme

### Hva er forenkling?

Kompleksiteten i dagens landbrukspolitikk skyldes flere forhold og er blant annet knyttet til følgende punkter:

- Virkemidler er utviklet over lang tid.
- Hyppige endringer i Jordbruksoppgjørene, med jordbruksforhandlinger hvert år i tillegg til ekstraordinære forhandlinger.
- Høyt ambisjonsnivå knyttet til inntektsutjevning i jordbruket, knyttet til distrikt, struktur og driftsform.
- En rekke tilskudd for å påvirke tilpasningen på enkeltområder.

Forenkling vil dermed kunne gjennomføres ved (1) å «rydde opp» i dagens ordninger, (2) endre systemet for utforming av virkemidler eller (3 og 4) endre ambisjonsnivået når det gjelder utjevning og mulighet for påvirkning på enkeltområder.

Med utgangspunkt i mandatet og annet bakgrunnsmateriale for prosjektet mener vi forenkling blant annet vil kunne være knyttet til en reduksjon i antall ordninger, at ordningene i seg selv gjøres enklere og/eller at ordningene gjøres mer transparente og legitime. Andre viktige aspekter i forhold til potensialet for forenkling av virkemidlene er det institusjonelle rammeverket virkemidlene utformes i, samsvaret mellom gårdbrukerens og samfunnets mål og ikke minst kompleksiteten i målstrukturen.

Hva som blir tolket som forenkling er imidlertid ikke gitt. Det kan være motsetning knyttet til hva som blir oppfattet som forenkling blant de ulike aktørene som er involvert, det være seg gårdbrukeren, forvaltningen, politikere eller opinionen.

### Malene i landbrukspolitikken

Som bakgrunn for arbeidet med forenkling og målretting av virkemiddelene i landbrukspolitikken, er det helt sentralt å ha en klar forståelse av malene i norsk landbrukspolitikk. Gjeldende landbrukspolitikk, som er utgangspunktet for denne utredningen, er å finne i St.meld. nr. 19 (1999–2000) - «Om norsk landbruk og matproduksjon» og Stortingets behandling av denne, Innst. S. nr. 167 (1999–2000) (Stortinget, 2000).

Det er i utgangspunktet vanskelig å få øye på ord som «mål» og «målsetting» i målsetningskapitlet (kapittel 4) i St.meld. nr. 19, men i forbindelse med noen temaer er det beskrevet uttalte mål. Det er hovedsakelig innenfor områdene *forbrukerretting/marked* og *miljø* det er skissert uttalte mål. I tillegg er det skissert mål knyttet til *landbruket som kulturbærer, matsikkerhet* og *bosetting*.

Det er i St.meld. nr. 19 en sterk vektlegging av forbrukerrettingen i landbruket. I følge St.meld. nr. 19 skal det norske landbruket, for å medvirke til å oppfylle målsettingene i St.meld. nr. 40 (1998–99) «Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet», «bidra til å sikre forbrukerne en stabil og fullgod matforsyning, både når det gjelder mengde, kvalitet, mattrygghet og spørsmål om etikk og økologisk bærekraft i produksjonen.» Den økte forbrukerrettingen ses i St.meld. nr. 19

både på som en *næringsstrategi* og et *selvstendig mål* i form av å øke forbrukernes innflytelse i matvarekjeden.

Miljø er et område, som i St.meld. nr. 19, har flere uttalte mål knyttet til seg. Målene her er knyttet til å redusere negative miljøeffekter av landbruksproduksjonen, så vel som sikring av biologisk mangfold og kulturlandskap. I tillegg er det utformet mål for sikring av dyre- og plantehelse.

Matsikkerhet er beskrevet som et viktig hensyn i stortingsmeldingen og er knyttet til det å ha et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat. Regjeringen mener at nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningsikkerhet.

Det er i tråd med St.prp. nr. 8 (1992–1993) ikke lenger formulert noe klart inntektsmål i norsk landbrukspolitikk. I St.meld. nr. 19, som i St.prp. nr. 8, heter det at det må legges til rette for å øke inntekts*mulighetene* i næringen<sup>143</sup>. Dette henger blant annet sammen med at bønder er selvstendig næringsdrivende, noe som er presisert flere steder i St.meld. nr. 19. Det presiseres imidlertid samtidig at landbrukets yrkesutøvere må tilbys velferdsordninger som er likeverdig med det som ellers tilbys i arbeidslivet. Det påpekes videre at inntekt må ses i sammenheng med andre sentrale områder og mål i landbrukspolitikken, noe som blant annet henger sammen med at bøndene i tillegg til å være selvstendig næringsdrivende, har et forvalteransvar for naturressursene, blant annet som produsent av fellesgoder.

*Inntekt* har med denne utviklingen i stor grad gått fra å være et mål til å bli et virkemiddel for å oppnå andre samfunns mål, knyttet til for eksempel produksjon av miljøgoder, matvaresikkerhet og bosetting.

Inntektsaspektet må ses i sammenheng med at Regjeringen ser «behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter», som det heter i St.meld. nr. 19<sup>144</sup>. Denne moderate strukturutviklingen er blant annet ønskelig for at inntektene i produksjonen skal kunne holde tritt med kostnadsutviklingen.

Produksjon er, som inntekt, ikke lenger noe mål i seg selv, men kan på ulike måter knyttes til de andre målene i landbrukspolitikken. Det presiseres imidlertid i St.meld. nr. 19 at landbrukets hovedoppgave er å produsere mat og fiber.

Landbruket beskrives i Innst. S. nr. 167 (1999–2000) som en bidragsyter til å oppfylle målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Komiteen viser i denne forbindelse til at det er bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at et aktivt landbruk i alle deler av landet er et viktig bidrag til å oppfylle målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Det heter videre i St.meld. nr. 19 at den «geografiske produksjonsfordelingen bidrar til å sikre et livskraftig jordbruk i hele landet og skal videreføres». Landbruket som en stedbunden næring gir ifølge meldingen denne næringen en sentral plass i forhold til opprettholdelse av bosettingsmønsteret, ettersom distriktpolitikken er forankret i ressursgrunnet.

---

<sup>143</sup> Flertallet i næringskomiteen går i Innst. S. nr. 167 (1999–2000) etter vår vurdering, noe lengre når det gjelder «sikring av inntektsutvikling» enn det man finner i St.meld. nr. 19.

<sup>144</sup> Begrepet «moderat utvikling» betyr i denne sammenheng, slik vi tolker teksten, en noe raske utvikling enn tidligere. Dette er nevnt spesielt i forhold til struktur i melkeproduksjon, men også i forhold til strukturen i landbruket generelt (St. meld. nr. 19, s. 67 og 79).

I forbindelse med utforming av virkemidlene i landbrukspolitikken vil Regjeringen ifølge St.meld. nr. 19, videreføre den sterke prioriteringen av distriktsjordbruket. Videre heter det at den geografiske produksjonsfordelingen fortsatt skal «ligge til grunn for utforming og dimensjonering av de økonomiske virkemidlene.» Dette ses videre i sammenheng med at et aktivt distriktsjordbruk er viktig både av bosettings- og sysselsettingshensyn, og av hensyn til målene for biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap.

## Nasjonale og internasjonale utfordringer

Den norske jordbruks- og matvaresektoren har vært og er i stor grad skjermet mot konkurranse fra utlandet. Det er likevel ikke uten videre slik at sektoren av den grunn bør vurderes og analyseres som en «skjermet næring».

Jordbruket og matvaresektoren har over mange tiår gjennomgått store forandringer. Dersom vi ser på utviklingen i *jordbruket* for eksempel fra 1960 og fram til i dag, kan den i grove trekk oppsummeres ved at næringen har hatt en volumvekst i produksjonen på om lag 70 % og at denne økte produksjonen frambringes ved 23 % av det antall timeverk som ble lagt ned i 1960 (samtidig som antall bruk er redusert til temmelig nøyaktig  $\frac{1}{3}$ ). Med de aller enkleste mål har altså arbeidsproduktiviteten blitt mer enn sjudoblet i denne perioden.<sup>145</sup>

Samtidig var avkastningen til innsatt arbeidskraft i jordbruket på om lag 60 % av timelønna i industrien både ved begynnelsen og slutten av perioden (etter opptrapingsvedtaket i Stortinget i 1975 var avkastningen til arbeidskraft i jordbruket i noen år oppe i 80–85 % av timelønna i industrien).

Generelt sett er dette ikke utviklingstrekk som kan sies å være typiske for en «skjermet næring». Tvert imot er utviklingstrekkene mer typiske for næringer og virksomhet som er råvareorientert og som er konkurranseutsatt, og der graden av tilpasningsproblemer generelt vil være økende med økonomisk vekst og økt velstand. I selve *utviklingstrekkene* har norsk jordbruk også klare likheter med utviklingen i flertallet av andre industriland.

Årsakene til at norsk jordbruk, til tross for skjermingen mot utenlandsk konkurranse, likevel bærer preg av å ha vært konkurranseutsatt, kan i hovedsak forklares med utgangspunkt i følgende forhold:

- Særtrekk ved etterspørselen etter matvarer, som generelt er lite elastisk (jf. også Maslows behovshierarki).
- Sterk teknologisk utvikling og, i betydelig grad atomistisk, konkurranse mellom mange små tilbydere.<sup>146</sup>
- Bundet kapital (sunk cost) og sterke kulturelle bånd.

---

<sup>145</sup> Denne utviklingen har naturligvis en motpost i bruken av kapital. En enkel analyse, der bokført kapital i jordbruket i 1960 henholdsvis 2001 deflateres med konsumprisindeksen, indikerer at volumet av kapital for jordbruket samlet faktisk gikk ned med 12 % i løpet av perioden. Regnet per bruk økte imidlertid bokført kapital i volum med om lag 160 % og per innsatt timeverk med i overkant av 280 %.

<sup>146</sup> Dette gjelder i første rekke for områder uten produksjonsregulering.

Drøftingen som er gjennomført i kapitlet om utfordringer for norsk jordbruks- og matvaresektor peker mot at utfordringene er omfattende og i sin karakter til dels er annerledes enn tidligere. Dette har sammenheng med:

- Forholdsvis nye og etter hvert betydelige eksterne utfordringer (WTO, EØS/Protokoll 3 og omfanget av grensehandel). Dette er forhold som nå virker i retning av økende import og/eller redusert eksport. Hvordan dette samlet sett virker sektor for sektor avhenger i tillegg av utviklingen i innenlandsk etterspørsel. Framstilling av meierivarer og melkeproduksjon peker seg her samlet sett ut som det området som står overfor de mest omfattende utfordringer knyttet til omstilling og tilpasning.
- Utviklingen i detaljhandelen der kjedene har styrket sin posisjon gjennom rasjonalisering, samordning av innkjøp og distribusjon, overtakelse av grossistfunksjoner og vertikal integrering *bakover* i verdikjeden. Samtidig er landbrukssamvirkets tradisjonelle vertikale integrering *framover* i verdikjeden generelt sett svekket gjennom endringer i offentlig politikk, som kan sammenfattes under stikkord som liberalisering, større grad av likebehandling av andre private aktører og konkurranseorientering. Ved økende prispress i hele verdikjeden for matvarer, som følge av både eksterne og nasjonale endringer og utfordringer, kan det endelige ansvaret for prisutviklingen gjennom «systemtvang» lett komme til å bli saldert hos råvareprodusentene.
- Vår analyse peker videre i retning av at det økte søkelyset på kvalitet og forbrukertillit til «trygg mat» generelt sett medfører – og til dels betydelige – økte kostnader både for jordbruket og industrien. Dermed framstår også dette som et utviklingstrekk i landbrukspolitikken som øker behovet for omstilling og rasjonalisering. De deler av bransjen som eventuelt ikke evner å møte forbrukerkravene, står i fare for å tape langt mer enn det som tilsvarende kostnadsøkningen ved å møte kravene. Ut fra dette blir produksjon av «trygg mat» rett og slett en grunnleggende forutsetning, før bransjen for øvrig må forholde seg til de utfordringene som er omtalt foran.
- Økologisk produksjon og produksjon basert på «mangfold» som strategi, skiller seg i noen grad fra de generelle utviklingstrekkene som er omtalt. Det er imidlertid lite tenkelig at slike tilpasninger kan komme til å dekke opp noen stor del av det norske matvaremarkedet, eventuelt vil utfordringene i så fall bli mer likeartet med det som for øvrig er omtalt foran.
- Jordbruk handler om bruk av arealer. Vår gjennomgang peker mot at det i løpet av det siste drøye 10-året har skjedd en vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene. I sin ytterste form vil ekstensivering innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter. Samtidig er noen av de klareste målene for norsk landbrukspolitik i dag knyttet til å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark. Å oppfylle målene i landbrukspolitikken på dette området representerer derfor en vesentlig utfordring, og målene kan neppe nås uten ved en videre ekstensiv bruk av mange jordbruks- og beitearealer.

En vellykket utforming av norsk landbrukspolitikk innebærer at målene for politikken blir oppfylt, i en situasjon der utfordringene for sektoren er omfattende og til dels av ny karakter. En vellykket landbrukspolitikk vil også fordre at «noen er villige til å gjøre jobben», dvs. produsere «trygg mat» av nødvendig omfang, ivareta miljøverdier bl.a. knyttet til arealer og kulturlandskap, samtidig som den regionale fordelingen av produksjonen også i grove trekk skal opprettholdes.

Dette vil fordre at inntekter og levekår for øvrig i rimelig grad blir opplevd som tilfredsstillende. De økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken er fortsatt i stor grad knyttet til produsentpriser, støtte over offentlige budsjetter og eventuelt skatte- og avgiftsmessige tiltak. Det siste er ikke konkret vurdert i denne rapporten.

Ut fra gjennomgangen foran virker det ikke sannsynlig at produsentprisene, generelt sett, kan økes i noen særlig grad. Det virker mer sannsynlig at prisene fortsatt kan komme til å gå nedover, slik tilfellet har vært det siste 10-året.

Omfanget av støtte over offentlige budsjetter er i utgangspunktet et nasjonalt spørsmål. Men, hvilke former en slik støtte antar er allerede gjenstand for et omfattende og detaljert regelverk i WTO. I de kommende forhandlinger i WTO kan disse reglene komme til å bli endret. Fram til et mer endelig forhandlingsresultat foreligger, kan det synes som at *det mest sannsynlige scenariet er at det blir stilt krav om «grønnere» former for støtte*. Etter dagens terminologi og regler i WTO innebærer dette bl.a. støtteformer som helt ut, eller i det minste i meget stor grad er *frikoplet fra enhver produksjon og også fra bruken av produksjonsfaktorer* (antall dyr, areal, arbeidskraft). I de videre forslag i denne rapporten, jf. kap. 4, er det *lagt til grunn at det i utformingen av norske landbrukspolitikk framover vil måtte tas hensyn til at en større andel av tiltakene skal kunne notifiseres som «grønn» støtte*. De ulike støtteformer er for øvrig mer detaljert omtalt i kap. 2.4<sup>147</sup>.

Framstillingen peker mot at jordbruks- og matvaresektoren i Norge står overfor omfattende utfordringer, og som innebærer betydelige behov for omstilling og tilpasning. I gjennomgangen er det lagt vekt på å gi en realistisk framstilling av det som nå kan sees på om et mest sannsynlig scenario. Det betyr likevel ikke at dette scenariet er det eneste mulige.

Som omtalt tidligere, er utviklingstrekkene for jordbruks- og matvaresektoren i andre industriland forholdsvis likeartede med de vi kan observere i Norge. Det kan derfor ikke utelukkes at omstillingene generelt sett blir problematiske, og at den internasjonale konkurranseorienteringen av sektoren blir dempet ned – her under at de internasjonale markedene for matvarer på et tidspunkt blir mer balanserte slik at prisene øker (om enn på ingen måte til nåværende norsk nivå).

Det er naturligvis heller ikke mulig verken å spørre om eller forutsi eventuelle økologiske eller menneskeskaptede kriser for matforsyningen.

## Institusjonelle forhold

De institusjonelle forhold, i og rundt utviklingen av ethvert politikkområde, har betydning; institusjonene spiller en rolle for hva som, til en hver tid, blir resultatene. Landbrukspolitikken utgjør slik sett ikke noe unntak.

---

<sup>147</sup> Dette kapitlet gir ellers en bred oversikt over internasjonale forhold av betydning for landbrukssektoren.

Gjennomgangen foran har gitt et bilde av at norsk landbrukspolitikk ble betydelig endret fra slutten av 1980-årene, der St.prp. nr. 8 (1992–93) representerer det formelle vendepunktet. Inntekter og inntektsutvikling i jordbruket endret karakter fra å være (den viktigste) målsetting for landbrukspolitikken til i større grad å bli et virkemiddel for å oppnå øvrige mål for politikken.

Samtidig har avtaleinstituttet med utgangspunkt i Hovedavtalen, og jordbruksforhandlingene, fortsatt som en dominerende del av det institusjonelle systemet for utforming av landbrukspolitikken. Til tross for endringene i retningslinjene for landbrukspolitikken framstår avtaleinstituttet fortsatt, og for så vidt i betydelig grad, som en arena for forhandlinger om inntekter og inntektsutvikling. Ikke minst gjelder det, naturlig nok, tilnærmingen fra jordbrukets organisasjoner. En tilsvarende vurdering gjøres hos Sagelvmo (2000):

*« Selv om St.prp. nr. 8 og behandlingen av den la grunnlaget for en mindre fokusering på inntekter og parallellitet til de øvrige inntektsoppgjør, ble det i praksis ikke resultatet. Det har fortsatt vært inntektsutviklingen i prosent og kroner per årsverk som har vært styrende for avtalens økonomiske rammer... (s.70). Selv om St.prp. nr. 8 (1992–93) løste den sterke bindingen til inntektsnivå og anla en bred næringspolitisk tilnærming, har dette i praksis fått liten konsekvens for forhandlingsystemet som sådant. Det har fortsatt vært inntektsutslagene som har vært «dimensjonerende» for avtalerammens størrelse.» (s.77/78).*

På denne bakgrunn er det ikke egnet til å overraske at avtaleinstituttet i det siste 10-året, ved siden av samhandling, i betydelig grad har vært kjennetegnet av konflikt.

Dette gjenspeiler seg også i at norsk landbrukspolitikk, fra år til år, neppe kan ha framstått som stabil og forutsigelig for jordbrukets yrkesutøvere og andre berørte interesser. I løpet av perioden har resultatene i de enkelte år variert mellom ytterpunktene – 1 650 mill. kroner i 1994 og + 1 000 mill. kroner i 1998. Samlet sett endte jordbruksoppgjørene i perioden 1991 til og med 2001 opp med en (nominell) nedgang i de økonomiske rammene på nær 1,3 milliarder kroner, fordelt med en nedgang i målpriser på 945 mill. kroner og reduksjoner i budsjettet på 352 mill. kroner. *Den absolutte verdien av utslagene i enkelte år har altså vært om lag like stor, eller større, enn det samlede resultatet for perioden 1991–2001.*

Gjennomgangen gir for øvrig et forholdsvis tydelig uttrykk for at institusjonene påvirker resultatene, i dette tilfellet spesielt fra år til år. Sett i ettertid og for hele perioden, er det en mer nærliggende konklusjon at «politikken har beseiret institusjonene».

Sett i forhold til at en vesentlig del av avtalepartenes mandat for denne rapporten er knyttet til *forenkling* av virkemidlene i landbrukspolitikken, og der avtaleinstituttet selv er den viktigste aktøren, skal vi også på dette punktet gjengi en vurdering hos Sagelvmo (2000):

*« Når det gjelder endringen i retning av en mindre detaljeringsgrad i oppgjørene og behandlingen av dem i Stortinget, kan det knapt spores noe positivt resultat – snarere tvert imot. Aldri har antall ordninger innenfor avtalen vært større enn i de siste års avtaler.»*

## Malsettinger på bruksniva og i samfunnet

De fleste brukerfamilier kombinerer målsettinger knyttet til bedriften og husholdet, og dette skjer på personlige og komplekse måter. Vi vet lite om produsentatferd og produsentreaksjoner på virkemidler for å fremme produksjon av jordbrukets fellesgoder. Mye tyder på at brukerfamilier ikke bare er opptatt av størrelsen på det økonomiske resultatet, men også av hvordan resultatet er oppnådd. I så fall vil brukerfamilier kunne komme til å stille høyere krav til godtgjøring for innsatt arbeidskraft i en eventuell rolle som «fellesgodeprodusent» enn som «vareproduserende bonde» – hvor de i større grad har identiteten sin. Flere undersøkelser og erfaringer trengs på området.

For gårdbrukere som vurderer å legge om til mer miljøvennlige driftssystemer, tyder utenlandske undersøkelser (utført av økonomer) på at økonomiske forhold betyr mer enn hensyn til miljø og sosiale forhold. I så fall vil økonomiske insentiver være nødvendige for å påvirke atferd på bruksnivå. Institusjonelle økonomer og andre samfunnsvitere legger større vekt på sosiale konstruksjoner, og vil i større grad anbefale bruk av informasjon og dialogbaserte virkemidler. Mer kunnskap om prosesser og virkemidler som fremmer utbredelse av driftssystemer, er ønskelig.

Gårdbrukerens identitet i forhold til produksjon av fellesgoder er viktig for hva slags mål man vil kunne oppnå i en landbrukspolitikk, der fokus er rettet bort i fra produksjon av landbruksvarer og over mot produksjon av fellesgoder. Nøyaktig utformede og målrettede virkemidler vil antagelig alene ikke være tilstrekkelig.

## 5.3 Vurdering av virkemidler

Virkemidlene over jordbruksavtalens kapittel 1150, er delt inn i hovedpostene fondsavsetninger, markedsregulering, pristilskudd, direkte tilskudd, utviklingstiltak og velferdsordninger. De direkte tilskuddene utgjorde i 2001 i overkant av halvparten av midlene over kapittel 1150, mens pristilskuddene utgjorde 14 %. Fondsavsetninger og velferdsordninger utgjorde hhv. 13 og 14 % hver, mens utviklingstiltakene utgjorde 3 %. Den totale rammen til gjennomføring av jordbruksavtalen var i 2001 på om lag 12,5 mrd kroner.

Oppbyggingen av ordningene for gjennomføring av jordbruksavtalen har vært forholdsvis lik i hele perioden 1980–2001. Postene 70, 73 og 74 eksisterer i dag under noenlunde de samme titlene som i 1980; markedsreguleringer, pristilskudd og direkte tilskudd. Fondsordningene fra 70-årene er endret og samlet under post 50 fondsordninger og post 78 velferdsordninger, eller de er avsluttet. Hovedposten markedsordninger (post 76) er kommet til og avsluttet i perioden, mens hovedposten utviklingstiltak (post 77) er opprettet i perioden og består i dag av en rekke ulike ordninger (både gamle og nye).

Utvikling av virkemidlene over tid, fordelt på gruppe virkemidler, har dermed vært forholdsvis stabil. Ser vi derimot på fordelingen av de ulike virkemidlene, har det vært en markert utvikling, ved reduksjon i pristilskuddene og en økt andel direkte tilskudd, spesielt de siste 10–15 årene. Fra 1989 til 1993 økte den direkte støtten fra 3,9 til om lag 7 mrd kroner, og har etter dette holdt seg forholdsvis stabil.

Pristilskuddene sank, fra 1990 og frem til 2000, fra om lag 6 mrd kroner til godt under 2 mrd kroner i 2000.

Ordningene over kapittel 1150 er i dag i stor grad delt inn etter *type ordninger*. Direkte tilskudd, pristilskudd og fondsavsetninger er eksempler på dette. En annen måte å dele inn tilskuddene på kan være etter formål, ved at hovedgruppene av ordninger dannes på bakgrunn av hva som er det primære formålet med ordningene. Formålet med de ulike ordningene bør videre knyttes til landbrukspolitiske mål. Velferdsordninger og utviklingstiltak er eksempler på grupper av ordninger som er delt inn etter formål. Andre mål/formål og hovedgrupper av ordninger man kan tenke seg innenfor norsk landbrukspolitikk, er eksempelvis knyttet til miljø og distrikt.

Målene i landbrukspolitikken har endret seg betydelig de siste 20–30 årene. Inntekt står ikke lenger like sentralt, mens andre områder som miljø og forbrukerhensyn, har fått økt oppmerksomhet. Det vi ønsker å fokusere på her er i hvilken grad hovedmålene i landbrukspolitikken gjenspeiles i formålene med de ulike ordningene, nærmere bestemt om endringer i hovedmålene er fulgt opp av tilsvarende endring i *virkemidlenes* målformulering/formål. Mangfoldet av formål er stort og varierer sterkt mellom de ulike hovedgruppene av ordninger. Man kan allikevel, generelt sett, si at *forholdsvis mange av ordningene har formål knyttet til inntekt og/eller produksjon*. Dette gjelder spesielt ordninger under hovedpostene direkte tilskudd og pristilskudd, men også de andre hovedmålene med ordningene *reflekterer derfor i stor grad et inntektsmål, noe som gjenspeiler en landbrukspolitikk der inntektsmålet stod sterkere enn det det gjør i dag*. Vi mener det ville være hensiktsmessig dersom formålene med ordningene *i større grad* reflekterte de gjeldende overordnede målene i landbrukspolitikken. I mange tilfeller betyr dette at formålet heller bør være knyttet til den indirekte effekten (for eksempel bosetting og miljø) enn den direkte effekten (inntekt) av det økonomiske virkemidlet. Dette vil også være i tråd med St.meld. nr. 19 der det signaliseres at de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen skal bidra til at jordbruket kan oppfylle sine samfunnsoppgaver «mest mulig effektivt, samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet». NILF anbefaler i forbindelse med dette en gjennomgang, med sikte på å gjøre forskriftenes formål mer i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk.

En rekke tilskudd er i dag differensiert etter distrikt, struktur og produksjon. Differensieringen er knyttet til flere former for tilskudd og til både areal, husdyr og andre faktorer. Alle tre formene for differensiering er begrunnet ut i fra ulike kostnader og mulighet for inntjening i ulike regioner, størrelsesgrupper og produksjoner. Gjeldende landbrukspolitikk legger ikke opp til noen større endringer i omfanget av distriktdifferensieringen. Motivasjonen for forslag til endringer på dette området vil i denne utredningen derfor kun være knyttet til muligheter for forenkling. Når det gjelder strukturdifferensiering, derimot, legger man i gjeldende landbrukspolitikk opp til en moderat (dvs. en noe raskere) strukturvikling. Det vil si at motivasjonen for endringer innenfor dette området vil være knyttet til muligheter for forenkling så vel som endret prioritering i gjeldende landbrukspolitikk.

Strukturdifferensiering medfører en del problemer knyttet til uønsket tilskuddstilpasning. Dette vil blant annet kunne gi seg utslag i entreprenørdrift, der eieren på papiret står for drifta mens arbeidet utføres av en innleid person. Den innleide personen kan i slike tilfeller stå for drift av flere enheter, dvs at antall tilskuddsenheter



blir større enn antallet «økonomiske enheter». *Redusert* struktur differensiering vil kunne gjøre det mer attraktivt å leie ut jord istedenfor (på papiret) å drive den selv. Redusert struktur differensiering vil også kunne øke interessen for å inngå samarbeid, også i andre produksjoner enn melk.

Ett alternativ til struktur differensiering (av flere ordninger) er å samle strukturelementet i et tilskudd per bruk. Dette er behandlet i en utredning foretatt av en partssammensatt arbeidsgruppe før jordbruksforhandlingene i 1999, der de produksjonsuavhengige virkemidlene i landbrukspolitikken ble vurdert (Landbruksdepartementet 1999b).

## Regionalisering

Det heter i mandatet at det bør vurderes om enkelte av dagens ordninger kan målrettes mer gjennom et større lokalt/regionalt ansvar i forhold til spesielle ordninger og politiske mål. Fokus på økt regionalt og lokalt ansvar må ses i sammenheng med fornyelsesprogrammet for offentlig sektor og St.meld. nr. 31 (2000–2001) «Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling» (Kommunal- og regionaldepartementet 2001)<sup>148</sup>. Noe av målet med økt grad av regionalisering av virkemidlene er å få virkemidler som i større grad er utformet etter behov, regionalt eller lokalt. Dette vil kunne gi en mer helhetlig regional virkemiddelbruk og mer målretting regionalt og lokalt, ved at virkemidlene tilpasses de spesielle utfordringene regionen har. Regionalisering vil også gi regionene større muligheter til å fokusere på spesielle utfordringer, i større grad enn det som ville være mulig med et nasjonalt virkemiddel-system alene. Dette vil kunne øke fleksibiliteten regionalt og gi en økt grad av målretting/presisjon. Målretting og presisjon i virkemiddelbruken koster. Dette innebefatter regionalisering av virkemiddelbruken, som i stor grad må ses på som en form for målretting, og i mindre grad forenkling.

## Administrative kostnader

De administrative kostnadene knyttet til å forvalte virkemidler varierer sterkt fra virkemiddel til virkemiddel, avhengig av hva som er formålet med virkemidlet, og hvordan virkemidlet er utformet. Virkemidler knyttet til forvaltning av landskap er et godt eksempel på dette. Ulike typer kulturlandskap har ulik verdi og krever ulik forvaltning. Å bevare kulturlandskap med spesielle verdier krever en mer spesialisert forvaltning, og derfor mer målrettede virkemidler. Generelle virkemidler er imidlertid tilstrekkelig for å forvalte det ordinære landskapet. Fordi vi har mål i landbrukspolitikken knyttet til både generelle og spesielle verdier i kulturlandskapet,

---

<sup>148</sup> Regjeringen Bondevik II la i februar 2002 frem forslag om at de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene som i dag forvaltes av SND, samt de miljørettede virkemidlene og skogmidlene under Landbrukets utviklingsfond, bør desentraliseres til kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet 2002). Vi har ikke tatt høyde for dette forslaget i prosjektet, og har forholdt oss til St.meld. nr. 31 når det gjelder problemstillinger knyttet til økt regional handlefrihet. Samtidig synes det, ut i fra de miljømessige målene i landbrukspolitikken, isolert sett, som lite hensiktsmessig at forvaltningen av denne type virkemidler desentraliseres til hver enkelt kommune. Dette vil eventuelt innebære en oppsplitting og et manglende grunnlag for mer helhetlig, regional, vurdering, noe som vil kunne gi en svak mål oppfyllelse.

må vi ha både generelle og spesielle virkemidler. Det vil være høyere forvaltningskostnader knyttet til de spesielle virkemidler enn til de generelle.

Målene vi setter for hvilke verdier som skal bevares, har dermed konsekvenser for forvaltningskostnadene. Man står derfor ikke fritt til å bruke de mest generelle og minst kostnadskrevende virkemidlene, når man samtidig har mål om å bevare spesielle verdier i kulturlandskapet. I arbeidet med å utforme et nytt virkemiddelsystem har vi derfor fokusert på en inndeling i generelle og spesielle virkemidler. Hvorvidt det er generelle eller spesielle verdier vi ønsker å bevare, eller fremme, avgjør om vi bør anvende generelle eller spesielle virkemidler. For å nå målene i landbrukspolitikken vil det være nødvendig med både generelle og spesielle virkemidler.

## 5.4 Forslag til endringer

### 5.4.1 Institusjonelle forhold

For at landbrukspolitikken skal leve opp til formålene, kan det legges til grunn at det er viktig at politikken bl.a. framstår som forholdsvis *oversikkelig, samt stabil og forutsigelig når det gjelder utviklingstrekkene*. Dette vil være vesentlige forhold både for næringsutøverne i jordbruket og for industrien i forhold til planlegging og investeringer. Det vil også representere en fordel for forvaltningen og for andre interesser som i større eller mindre grad blir berørt av landbrukspolitikken.

Det blir i rapporten gitt et bilde av hvordan norsk landbrukspolitikk i betydelig grad ble endret fra slutten av 1980-årene. Inntekter og inntektsutvikling i jordbruket endret karakter fra å være (den viktigste) målsettingen for landbrukspolitikken til i større grad å bli et virkemiddel for å oppnå øvrige mål.

Samtidig har avtaleinstituttet med utgangspunkt i Hovedavtalen, og jordbruksforhandlingene, fortsatt som en dominerende del av det institusjonelle systemet for utforming av landbrukspolitikken. Til tross for endringene i retningslinjene for landbrukspolitikken framstår avtaleinstituttet fortsatt, og for så vidt i betydelig grad, som en arena for forhandlinger om inntekter og inntektsutvikling.

Avtaleinstituttet har på denne bakgrunn ved siden av samhandling, også i betydelig grad vært kjennetegnet av konflikt. Dette gjenspeiler seg i at norsk landbrukspolitikk fra år til år, *neppe kan ha framstått som stabil og forutsigelig*.

Det kan derfor ikke sees bort fra at *ett av de aller viktigste tiltakene* med tanke på å forenkle og målrette norsk landbrukspolitikk, i betydningen at politikken også blir mer stabil og forutsigelig, *vil være knyttet til en reform av jordbruksforhandlingene som institutt*. En mulig slik endring, som også vil kunne ivareta avtaleinstituttets roller knyttet til samhandling basert på innflytelse og ansvar, vil kunne være at *jordbruksavtalen får et mer langsiktig perspektiv – dvs. at avtalene gjøres flerårige*.

### 5.4.2 Ny hovedstruktur

Som påpekt ovenfor mener vi det vil være hensiktsmessig i større grad å dele inn ordningene etter formål, ved *at de ulike hovedområdene og virkemidlene begrunnes ut i fra målsettingene i norsk landbrukspolitikk*. Virkemidlene vil på denne måten i større grad gjenspeile målene i norsk landbrukspolitikk, noe som bl.a. vil kunne gi ordningene

en bedre legitimitet. En opprydding og ny inndeling av virkemidlene etter overordnede mål, vil også kunne gjøre systemet mer oversiktlig/transparent.

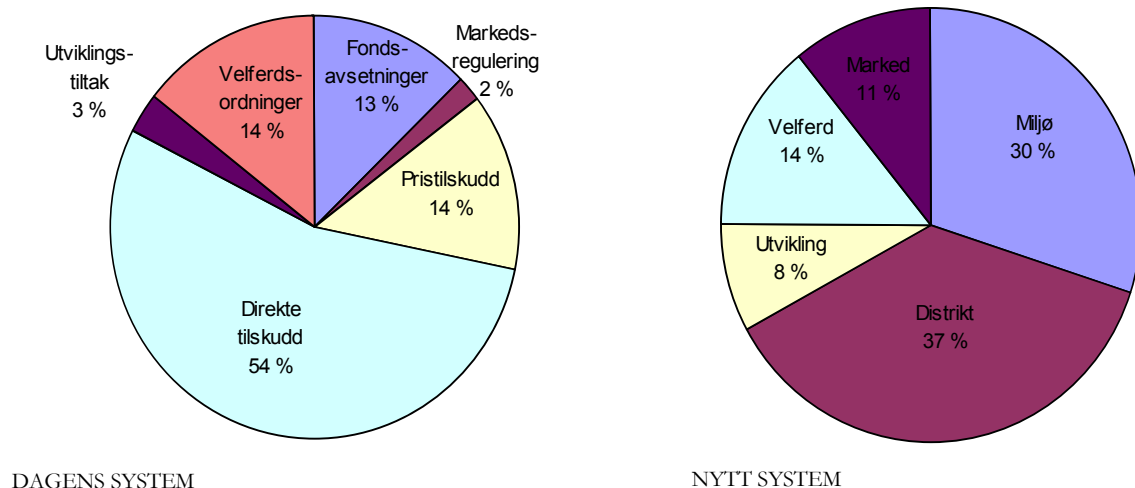
Vi foreslår derfor at man samler ordninger under to nye hovedområder, *miljø og bosetting*. I tillegg til disse hovedområdene foreslår vi en videreføring av dagens hovedområde velferdsordninger, et nytt hovedområde for utviklingstiltak, samt et nytt hovedområde marked.

De nye hovedområdene slik vi foreslår å dele inn de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen, er dermed som følger:

- Miljø
- Bosetting og distrikt
- Utviklingstiltak
- Velferdsordninger
- Marked

De ulike hovedområdene er beskrevet nærmere i kapittel 4.2 i rapporten. Her presenteres forslag til hvilke av dagens ordninger som bør sortere under de ulike hovedområdene. Det bør imidlertid understrekes at å lage en stringent fordeling som dette, medfører vanskeligheter. Dette forslaget er derfor å betrakte som et *utkast* til ny inndeling av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen. Formålet er å få en bedre inndeling av de økonomiske virkemidlene, enn den vi har i dag, og en inndeling som i større grad reflekterer målene i landbrukspolitikken, og som er med på å synliggjøre virkemiddelbruken.

Figur 5.1 illustrerer fordelingen mellom hovedposter/hovedområder i dagens system og et eventuelt nytt system.



Figur 5.1 Fordeling mellom hovedgrupper av ordninger, med dagens system og med nytt system

Figuren viser at bosetting og distrikt i et nytt system blir det største hovedområdet, med et budsjett på i overkant av 4,5 per kroner, eller 37 prosent av totalt budsjett.

Miljø blir det nest største hovedområdet, og utgjør 30 prosent av totalt budsjett. Deretter følger velferd og marked, og til slutt utviklingstiltak.

### 5.4.3 Miljø – hovedområde I

Jordbruk handler i utgangspunktet om bruk av arealer. I løpet av det siste drøye 10-året har det skjedd en vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene. I sin ytterste form vil ekstensivering innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter.

Samtidig er noen av de klareste målene for norsk landbrukspolitikk i dag å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark. Å oppfylle målene i landbrukspolitikken på dette området, representerer derfor en vesentlig utfordring, og målene kan neppe nås uten ved en videre ekstensiv bruk av mange jordbruks- og beitearealer.

Etter en samlet vurdering og avveining har NILF kommet til at det mest aktuelle *utgangspunktet for en revidert oppbygging av virkemidlene i landbrukspolitikken*, er knyttet til virkemidler som *bygger på og støtter opp under forvaltningen av arealer og kulturlandskap*. Dette er motivert ut fra følgende forhold:

- At de tydeligste målene i landbrukspolitikken er å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark, samtidig som en av de vesentlige utfordringene synes å være å hindre gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter
- Regelverk i WTO med mulig krav om «grønnere» former for støtte
- Dette prosjektets mandat som innebærer at virkemidlene i landbrukspolitikken *både* skal forenkles og målrettes, samtidig som en vellykket landbrukspolitikk også må bygge på og underbygge, at «noen er villige til å gjøre jobben»

NILF fremmer på denne bakgrunn forslag til utforming av virkemidler innenfor et *hovedområde miljø*, der oppbyggingen i utgangspunktet er *uavhengig av dagens virkemidler og basert på en systematisk tilnærming* ut fra de omtalte forutsetninger. Kort oppsummert innebærer forslagene:

- At nåværende tilskudd til «innmarksbeite» avvikles. Denne delen av dagens areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) har potensielt i betydelig grad oppmuntret til uheldig tilskuddstilpasning, samtidig som forvaltning og kontroll i mange tilfeller har vært meget krevende. Forslaget innebærer dermed en klar *forenkling*.
- At de nåværende ordninger med tilskudd til brattlendte bruk og tilskudd til dyrking av fôr i fjellet avvikles som sentrale ordninger, men at det, helt eller delvis, legges opp til videreføring på regionalt nivå (men da i større grad ut i fra miljøhensyn).
- At «nye AK» bygges opp som *betaling for kollektive goder*, i form av et flatt tilskudd (betaling) per dekar for all fulldyrka og overflatedyrka jord. Hovedkravet blir her at landskapet skal holdes åpent og spesielle verdier i kulturlandskapet ivaretas, samt et ekstra tilskudd for arealer som på ulike måter representerer tilleggsverdier (grasmark og hagebruk). I tillegg foreslås et tilskudd, for kornarealer i bestemte områder, som er distriktsbegrunnet og som relativt sett utgjør et mindre beløp.

- I sin konsoliderte form reduseres antall ulike satser fra (formelt sett) 84 i dag til tre satser i «nye AK» (ved at distrikts- og produksjonsdifferensieringen er redusert, og strukturdifferensieringen er fjernet). Begrunnelsen for forslaget er både knyttet til *målretting og forenkling*.
- At den nåværende ordningen med tilskudd til beitedyr i utmark utvides til å omfatte beitedyr på «innmarksbeite», og eventuelt også alle dyr som beiter (uavhengig av hvor de går). Begrunnelsen er både knyttet til *målretting* og til *forenkling samlet sett*, jf. avvikling av tilskudd til «innmarksbeite». Det tas imidlertid ikke stilling til den konkrete avgrensningen av denne ordningen. Det vises for øvrig til at det gjennomføres en egen gjennomgang av beiteordningene av en gruppe nedsatt av avtalepartene.
- At de mer spesielle og krevende oppgavene og *de mest målrettede virkemidlene* til forvaltning av arealer og kulturlandskap, forvaltes fra et regionalt nivå<sup>149</sup>, her under formål og virkemidler knyttet til opprettholdelse av seterdrift, særlige verdier i tilknytning til brattlendte arealer og eventuelt til dyrking av fôr i fjellet. De generelle virkemidlene, rettet mot mindre spesialiserte oppgaver, som for eksempel det å holde arealer åpne, forvaltes derimot sentralt.

Etter NILFs vurdering bør forslaget til utforming av virkemidler under *hovedområde miljø*, i utgangspunktet i sin helhet kunne notifiseres i WTO som «grønn» støtte.

Slik det framgår foran, har NILF etter en samlet vurdering og avveining, kommet til at det mest aktuelle utgangspunktet for en revidert oppbygging av virkemidlene i landbrukspolitikken, er knyttet til utformingen av virkemidler som bygger på og støtter opp under forvaltningen av arealer og kulturlandskap. Dette er begrunnet både ut fra målene i landbrukspolitikken, hva som synes å være vesentlige utfordringer for jordbruket og matvaresektoren, samt under hensyn til at en betydelig større andel av virkemidlene skal kunne notifiseres som «grønn» støtte i WTO<sup>150</sup>.

Et punkt som vi ønsker å trekke frem i forbindelse med diskusjon av tilskudd knyttet til areal, er behovet for et bedre kartverk. Dette behovet er også økende ved økende bruk av arealbaserte tilskuddsformer. Behovet blir understreket både av landbruksdirektører og Statens landbruksforvaltning. Et bedre kartverk ville kunne bidra til betydelige besparelser i kontrollen av søknader om arealbaserte midler og i forhold til håndhevelse av jordloven. I dag er kostnadene ved å utarbeide kart delvis pålagt lokale myndigheter. Dette er ikke rasjonelt og effektivt sett i forhold til nasjonale kontrollkostnader i jordbruket – og muligheten for effektiv og reell kontroll som sådan. Den relativt svake kontrollen med de arealbaserte støtteordningene,

<sup>149</sup> De spesielle (miljø-) virkemidlene foreslås forvaltet som regionale pottar av FMLA. FMLA bør i denne forbindelse stå forholdsvis fritt i utformingen av virkemiddelbruken (gjennom et miljøprogram) for å sikre en fleksibilitet som kan gi best mulig målretting og størst miljøeffekt per anvendt krone. Tiltakene deles inn i to målområder; bevare og fremme kulturlandskapet, kulturminner og biologisk mangfold, og en bedre ressursbalanse.

<sup>150</sup> En alternativ og eventuelt supplerende tilnærming, der det først og fremst er aktuelle og potensielle bestemmelser i WTO som blir vektlagt, vil etter NILFs vurdering, i betydelig grad måtte ta sikte på å etablere dagens dyretilskudd som «grønne» virkemidler. NILF har for øvrig ikke vurdert disse spørsmålene nærmere.

kan på sikt representere et legitimitetsproblem. Vi foreslår derfor at bevilgningen til digital markslagskartlegging økes betraktelig<sup>151</sup>.

#### 5.4.4 Bosetting og distrikt – hovedområde II

Hovedområde II, bosetting og distrikt, omfatter ordninger som har som formål å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene.

Flere ordninger under dagens poster pristilskudd og direkte tilskudd, samt fraktordningene, kommer inn under dette hovedområdet. Vi har delt hovedområdet inn i fem delområder:

- Distriktstilskudd (tilskudd per produsert enhet)
- Husdyrtilskudd
- Driftstilskudd melkeproduksjon
- Fraktordninger
- Katastrofeordninger

De aller fleste av ordningene under hovedområdet bosetting og distrikt er knyttet til husdyr, med unntak av distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær, grønnsaker og poteter, enkelte fraktordninger og enkelte katastrofeordninger. Ordningene er videre i varierende grad distriktsdifferensiert. Fraktordningene og distriktstilskuddene er distriktsdifferensierte, mens husdyrtilskuddene i mindre grad er distriktsdifferensiert. Husdyrtilskuddene og driftstilskudd melkeproduksjon plasseres allikevel under hovedområde bosetting og distrikt fordi husdyrbrukene i svært stor grad befinner seg i de områdene som bør kunne defineres som distrikt.

Oppsummert er forslagene innefor dette hovedområdet som følger:

- Distriktstilskuddene for kjøtt, melk og egg foreslås videreført. Distriktstilskuddene kan brukes til å kalibrere andre forslag ved å forsterke distriktsprofilen gjennom å øke differensieringen og/eller størrelsen på distriktstilskuddet. Grunntilskudd og distriktstilskudd må ses i sammenheng, der økt distriktsprofil kan oppnås ved å redusere grunntilskuddet og øke distriktstilskuddet.
- Distrikts- og kvalitetstilskuddet til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og poteter er i tillegg til AK-tilskuddet, hovedordningen i grøntsektoren. En avviking av ordningen og overføring av midlene til arealtilskudd vil gi store utslag i arealsatsene, for enkelte vekster og i enkelte soner, noe som vil kunne gi både legitimitetsproblemer og uønskede tilskuddstilpasninger. Dette tilskuddet er videre det eneste tilskuddet i veksthusnæringen. Dersom det er ønskelig å støtte veksthusproduksjonen i de aktuelle områdene, gjennom støtte til produkt eller produksjonsfaktorer, er dagens tilskudd etter vår syn det mest hensiktsmessige. Det foreslås på bakgrunn av dette ingen endringer.
- NILF anbefaler, i all hovedsak, å videreføre husdyrstøtten. For å balansere målsettinger i landbrukspolitikken og utjamne inntekter mellom bruksstørrelser i

---

<sup>151</sup> Sverige har utviklet et digitalt kartverk for hele landbruksarealet, og dette kostet rundt 100 millioner kroner. Det årlige vedlikeholdet/oppdateringen koster under 10 millioner kroner.

husdyrholdet, ut i fra at struktur differensieringen i arealtilskuddet foreslås fjernet, bør derfor tilskudd til husdyr fortsatt struktur differensieres.

- Hestehold og tilknyttede aktiviteter, har blitt en relativt betydelig næringsaktivitet samlet sett. Det er imidlertid vanskelig å se at det aktuelle tilskuddet over jordbruksavtalen verken er nødvendig eller kan oppfattes som særlig målrettet. Det bør derfor vurderes å avvikle tilskuddet til hest, samtidig som vi for øvrig legger til grunn at forslaget om beitetilskudd også bør omfatte hester.
- Driftstilskudd melkeproduksjon foreslås videreført.
- Som beskrevet ovenfor anbefaler NILF å videreføre dyrestøtten slik den er utformet i dag. I et mer utvidet forslag har vi imidlertid sett på muligheten for å redusere dyrestøtte til de kraftforkrevende produksjonene, svin og fjørfe. Dette forslaget går ut på at kornprisene reduseres, noe som også vil gi lavere kraftfôrpriser. De lavere kraftfôrprisene gir mulighet for kutt i dyrestøtte, og da spesielt i de kraftforkrevende produksjonene. Ved en prisreduksjon på om lag 15 øre per kg kraftfôr opprettholdes dekningsbidraget per slaktegris, selv om dyretilskuddet (34 kr per slaktegris) fjernes. For avlsgriser og verpehøner må kraftfôrprisene synke atskillig mer før dyretilskuddet kan avvikles<sup>152</sup>.

### 5.4.5 Utviklingstiltak – hovedområde III

Formålet med denne posten vil være å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk, gjennom støtte til utvikling, tilrettelegging, investeringer, veilednings- og kompetansetiltak, avlsarbeid og forskning. Tilskuddene vil være rettet mot tradisjonelt landbruk, så vel som annen virksomhet knyttet til landbruket.

Våre forslag til endringer på området utviklingstiltak, består i hovedsak av opprydding i de allerede eksisterende utviklingstiltakene. Utviklingstiltakene foreslås samlet under et hovedområde utviklingstiltak. Videre foreslår vi å dele inn dette hovedområdet i kategoriene:

- LUF
- Veiledning og kompetanseutvikling
- Avlstiltak
- Forskning

Oppsummert er forslagene innefor dette hovedområdet som følger:

- Hoveddelen av ordningene under LUF foreslås videreført som de er, og som en del av LUF<sup>153</sup>. Det foreslås ingen endringer i BU-ordningene eller Verdiskapingsprogrammet som sådan. NILF mener imidlertid Verdiskapingsprogrammet

---

<sup>152</sup> Kornprodusentenes må i slikt scenario kompenseres med økt arealtilskudd (+50–60 kr/daa), dvs at hele den ordningen vi har foreslått for betaling for areal, jfr. kap. 4.4, økes tilsvarende. Deretter må naturligvis øvrige virkemidler for det grovforbaserte husdyrholdet også tilpasses.

<sup>153</sup> Avsetning til midler til spesielle miljøtiltak foreslås imidlertid tatt ut av LUF og overført til hovedområde miljø og spesielle miljøtiltak her.

og de fylkesvise BU-ordningene (SND) bør vurderes samordnet til ett program<sup>154</sup>.

- Tilskudd til forsøksringer foreslås vurdert i forhold til behov for samordning av veiledningstjeneste og regionale kompetansesentra. Andre ordninger/tiltak som bør kunne ses i sammenheng med veiledningstjenesten, er de fylkesvise BU-midlene forvaltet av FMLA, kompetanseutviklingsprogrammet (KIL) og EVL-fondet.
- Avlstilltakene bør kunne samles til en felles ordning: Formålet med dette er opprydding i ordningene og synliggjøring av hva midlene går til. Samleposten avlstilltak vil videre bestå av en husdyrdel og en plantedel.

#### 5.4.6 Velferdsordninger – hovedområde IV

Velferdsordningene foreslås i all hovedsak videreført som eget hovedområde og slik de er utformet i dag.

- Ut fra en samlet vurdering, og med spesiell vekt på forenklingshensynet, mener NILF imidlertid at dokumentasjonskravet knyttet til tilskudd til avløsning ved ferie og fritid kan frafalles. Det er lagt vekt på at retten til tilskuddet utnyttes i svært stor grad, og at den foreslåtte endringen derfor ikke vil innebære noen vesentlig omfordeling av midler. En ren tilskuddsordning (det vil si frafall av dokumentasjonskravet) vil gi den enkelte bruker større mulighet til selv å vurdere sitt behov for avløsning. Ordningen åpner også i dag for annen avløsning enn ved ferie og fritid. Dersom dokumentasjonskravet faller bort, vil det gi en noe svakere målretting av ordningen, men det vil kunne gi en klar forenkling, spesielt for forvaltningen, samt en større grad av fleksibilitet for brukerne.
- Administrasjonstilskuddet til avløserordningen utbetales per i dag i prinsippet til den som søker avløsning, og overføres deretter til avløserlaget. NILF foreslår at denne ordningen avvikles, og at midlene overføres til tilskudd avløsning ved ferie og fritid, og/eller arealtilskudd (i planteproduksjonene), og at avløselagene finansieres ved reelle medlemsavgifter.

#### 5.4.7 Marked – hovedområde V

Hovedområde V omfatter, i henhold til forslaget om ny hovedstruktur, ordninger som retter seg mot priser, omsetningssystemer, regulering av markeder m.v. Forslaget innebærer at ordninger fra flere av dagens hovedposter blir overført til dette hovedområdet. Med utgangspunkt i dagens tilskuddssystem har vi delt inn ordningene under dette hovedområdet i tre:

- Pristilskudd (grunntilskudd)
- Markedsregulering
- Andre markedsrelaterte ordninger (tidl. utviklingstiltak)

---

<sup>154</sup> Regjeringens forslag om at de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene, som i dag forvaltes av SND, skal desentraliseres fra regionalt nivå (fylkesmannen) til kommunene, vil imidlertid gjøre dette vanskeligere.



Oppsummert er forslagene innefor dette hovedområdet som følger:

- Grunntilskuddet for kumelk foreslås avvirket<sup>155</sup>. Grunntilskuddet utgjør et forholdsvis lite beløp per ku per år, og burde relativt enkelt la seg kompensere gjennom andre ordninger, som driftstilskuddet eller arealtilskudd for grasproduksjon.
- NILF foreslår at grunntilskudd kjøtt reduseres som en kalibrering av økninger i arealsatsen for gras, dvs overføring av midler fra prisstøtte (gul støtte i WTO) til arealstøtte (jf. at vi har lagt til grunn at denne kan notifiseres som «grønn støtte»). Som for melk må grunntilskuddet og distriktstilskuddet for kjøtt ses i sammenheng med de endringene som er foreslått i AK-tilskuddet, og kan her brukes for å kalibrere effektene av de foreslåtte endringene. For eksempel kan distriktprofilen forsterkes ved at grunntilskuddet reduseres og at differensieringen eller størrelsen på distriktstilskuddet økes.
- Pristilskudd ull foreslås videreført på bakgrunn av at en avvikling av dette tilskuddet vil kunne føre til at ull blir et avfallsproblem.
- Prisedskrivningstilskuddet for korn og matkorntilskuddet er ikke vurdert nærmere, og det foreslås derfor ingen endringer i disse.
- Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2001–2002), Tillegg nr. 4, høsten 2001 (Finansdepartementet 2001), vedtok Stortinget et kutt i kap. 1150 post 73 på 300 mill kroner for 2. halvår 2002. Kuttet ble ikke fordelt på enkeltposter. Helårsvirkningen av dette vil i så fall være på om lag 600 mill. kroner. Det er ikke tatt høyde for dette kuttet i forslagene knyttet til pristilskudd. Det bør likevel påpekes at et kutt av en slik størrelsesorden vil bety mye i forhold til dagens nivå på pristilskuddene.
- Avsetningstiltakene er ikke vurdert nærmere i denne rapporten. De fleste av disse ordningene er svært spesialiserte og har ofte helt konkrete formål.
- Av konkurransesyn bør en vurdere å utvide jordbruksavtalens ordninger XRR/Catering, til å omfatte alle meierivarer, og at TINEs ordning avvikles.

#### 5.4.8 Transportordninger

Transportordningene ble vurdert i et eget delprosjekt. Delprosjektet munnet ut i rapporten «Transportstøtteordninger i landbruket – Virkemåte og forslag til endringer» (Solvoll, 2002). For mer om transportstøtteordningene, se denne rapporten.

Ordningene som ble vurdert i dette delprosjektet var - fraktordningen for korn og kraftfôr, frakttilskuddsordningen for slakt, tilskudd til pelsdyrfôrlag og andre tilvirkere av pelsdyrfôr, frakttilskuddsordningen for egg, frakttilskudd til konservesblomkål og frakttilskudd til settepotet.

---

<sup>155</sup> Grunntilskuddet for *geitemelk* et forholdsvis stort beløp per geit per år. Dersom dette beløpet i stedet skulle bli gitt som et tilskudd per dyr, i tillegg til dyrestøtten for øvrig, eller driftstilskudd, ville dette gitt vanskelig håndterbare støttesatser. Grunntilskuddet for geitemelk er derfor foreslått opprettholdt.

Transportstøtteordningene i landbruket er ett av flere virkemidler for å sikre distriktsprodusentene produksjonsmessige rammebetingelser på linje med mer sentralt beliggende produsenter. En direkte konsekvens av dagens kanaliseringpolitikk i landbruket er et relativt omfattende transportarbeid knyttet til forflytning av landbruksprodukter. Så lenge denne politikken ligger fast, vil dette transportbehovet vanskelig kunne reduseres vesentlig. Med dette som en sentral forutsetning, vil subsidiering av transport være et målrettet virkemiddel som, sammen med andre støtteordninger i landbruket, bidrar til at gjeldende produksjonsfordeling kan videreføres.

Det ligger imidlertid alltid en fare i at en for sterk subsidiering av transport kan bidra til å sette mindre fokus på rasjonelle transportløsninger og derigjennom medvirke til et større transportomfang enn det en ville hatt ved en direkte distriktsdifferensiert produsentstøtte. Transportstøtteordningene kan også bidra til å sementere anleggstrukturen i foredlingsleddene. Spesielt gjelder dette for korn og slakt, der en omfattende mellomfraktstøtte og klart definerte grenser mellom over- og under-skuddsområder, kan være med på å etablere «korn-» og «kjøttstrømmer» som sannsynligvis ikke er samfunnsøkonomisk optimale.

På bakgrunn av dette burde det derfor gjennomføres nærmere analyser av både korn- og kjøttfraktene for å belyse om dagens varestrømmer er samfunnsøkonomisk rasjonelle, gitt de føringer som ligger i produksjonsfordelingen i norsk landbruk.

Støtten til frakt av konservesblomkål foreslås avvirket. Tilskudd til engrosomsetning under frakttilskuddsordningen for kjøtt foreslås avvirket og utbetaling til mellomfrakt reduseres. Ut fra et likebehandlingsprinsipp bør det, under frakttilskuddsordningen, også innvilges innfrakttilskudd til såkalt nasjonale slakteri.

NILF har ikke foretatt egne eller supplerende vurderinger i forhold til den gjennomgang og de konklusjoner som er fremmet av Nordlandsforskning (Solvoll 2002).

Det vises for øvrig til Stortingets vedtak om å redusere bevilgningene til prisstøtte og fraktordningene i jordbruket (kap. 1150, post 73) med 300 mill. kr for 2002, jamfør Finansdepartementet (2001).

#### **5.4.9 Katastrofeordninger**

Av mandatet for denne gjennomgangen framgår det at det skal foretas en vurdering av om deler av forvaltningen kan overføres til andre instanser (forsikringselskaper etc.), herunder kollektive eller private forsikringsordninger.

Det synes lite sannsynlig at forsikringselskapene, på rent kommersielt grunnlag, vil ønske å engasjere seg på dette feltet. Den samlede risiko er for stor, mulighetene for reassuranse mangler, og muligheten for et såkalt uheldig utvalg av kunder er absolutt til stede. Skal slike ordninger la seg gjennomføre, vil det sannsynligvis betinge en offentlig medvirkning som innebærer at forsikringspremiene blir subsidiert, jf. for eksempel USA og Canada.

Det synes for øvrig ikke hensiktsmessig å innføre en ordning med skattefrie fondsavsetning.

På basis av nåværende system vil vi peke på følgende muligheter og alternativer til forenkling:

- I ordningen med erstatning for avlingssvikt:
  - Egenandelen kan heves, med for eksempel 10 prosentpoeng, og bør harmoniseres med de andre katastrofeordningene.
  - Det bør fortsatt være individuell behandling av saker, men erstatningene kan beregnes per vekstgruppe som viser skade over et gitt nivå. Alle vekstgrupper med skade og i samme driftsenhet, inngår i erstatningsberegningen.
  - Erstatning ved skader i produksjon av grovfôr i Sør-Norge kan vurderes tatt ut.
  - Eventuelt kan korn til modning også vurderes tatt ut.
- Ordningen med tilskudd etter vinterskade på eng kan vurderes avvirket for Sør-Norge, men bør beholdes for Nord-Norge.
- Ordningen med erstatning for svikt i honningproduksjonen kan vurderes opphevet, alternativt bare gjøres gjeldende for bigårder med mer enn 60 kuber.

Ordningen med erstatning etter offentlige pålegg bør videreføres. Vedrørende gåseskader, andre beiteskader og eventuelt andre skader det ikke er mulig å sikre seg mot, bør det være ordninger som sikrer en likeartet behandling i forhold til andre skader som blir erstattet.

Vedrørende ordningene for husdyrproduksjon synes det ikke forsvarlig å avvikle noen av disse.

Ut fra en samlet vurdering har NILF kommet til at det vil ligge en betydelig gevinst i å samle *alle* aktuelle ordninger for både husdyr- og planteproduksjon under et eget fond, for eksempel «Skadefondet for landbruksproduksjon», med én budsjettpost over jordbruksavtalen, og med en felles administrasjon lagt inn under SLF. Følgelig avvikles og overføres dagens fond for katastrofeordningen i planteproduksjon m.m. til det nye fondet. Tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m. avvikles og erstatningsordningen her flyttes inn under det nye fondet<sup>156</sup>. Videre bør også andre ordninger for erstatning for tap i husdyrholdet overføres til dette fondet, som nedslaktning pålagt av veterinær myndighet. Egenandeler og minstebeløp for de ulike ordningene som overføres til «Skadefondet for landbruksproduksjon», bør samordnes og harmoniseres. Det bør også opprettes en felles database for alle saker og utbetalinger fra fondet, inklusive alle saker og utbetalinger som i dag avsluttes på fylkesnivå.

## 5.4.10 Konsekvensvurderinger

*Forenkling og målretting* er, i henhold til mandatet, de primært ønskede effektene av dette prosjektet. Forslag til endringer som presenteres i denne rapporten, vil derfor i all hovedsak være motivert ut fra disse hensynene. I tillegg er det, i mandatet og

---

<sup>156</sup> I henhold til vårt forslag overføres tilskudd til organisert beitebruk til fylkene gjennom de fylkesvise miljømiljøene, og tilskudd til faglag overføres til utviklingstiltakene.

annet bakgrunnsmateriale for prosjektet, pekt på en rekke andre hensyn, som derfor også har vært førende for forslagene vi kommer med i denne rapporten<sup>157</sup>.

Mandatet kan ikke følges opp uten at det i noen grad vil slå ut for enkeltbruk. Dette er også i tråd med næringskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 167 (1999–2000), der det heter:

*«Flertallet er [...] enig i at en slik forenkling ikke kan gjennomføres uten at det vil slå ulikt ut for enkeltbruk. Slike utslag må likevel aksepteres for at en nødvendig forenkling skal kunne gjennomføres.»*

Når det gjelder vurderinger av de økonomiske konsekvensene, er det de *samlede virkningene* av alle forslag som er avgjørende, for den enkelte bonde. Det er derfor naturlig å behandle alle forslagene samlet som *en* pakke. Samtidig er det endringsforslagene for AK-ordningen som har de største konsekvensene. Mange av de isolerte effektene for arealordningen, kan «hentes inn» gjennom andre virkemidler – og vi har også foreslått både konkrete «innhentinger» og mer generelt hvilke virkemidler som kan anvendes for å redusere uønskede konsekvenser av endringsforslagene knyttet til areal.

Det vil ikke være mulig å få til noen forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken, dersom den eksisterende fordelingen av midler skal gjenopprettes for alle enkeltbruk. En fullstendig vurdering og kalibrering av forslagene i denne rapporten kan bare gjennomføres med utgangspunkt i en fastsatt ramme for jordbruksavtalen, her under med en fastsatt fordeling mellom priser og budsjett, og der det er mulig å gjennomføre endringer av priser og satser i *hele* det virkemiddelapparatet jordbruksavtalen representerer. Dette er en oppgave som tilligger avtalepartene og som ikke kan gjennomføres i en utredning, jf. for øvrig også Stortingets budsjettvedtak for 2002 relatert til jordbruksavtalen.

Samlet sett er det likevel NILFs oppfatning at den hovedskisse og de forslag som vi har fremmet, ikke gir fordelingseffekter av et slik omfang at partene i jordbruksoppgjøret eventuelt ikke kan korrigere dem inn gjennom en samlet utforming av priser, støttesatser og eventuelt også under hensyn til eventuelt nye skatteregler.

## 5.5 Oppsummering av endringsforslag

I tabellene 5.1 til 5.3 oppsummeres de ulike forslagene til forenkling og målretting som NILF fremmer i denne rapporten. Først presenteres en liste med ulike forslag av mer generell art (tabell 5.1), før forslaget til ny hovedstruktur presenteres i tabellform (tabell 5.2). Til slutt presenteres forslagene til endring i enkeltområder, i tabell 5.3.

---

<sup>157</sup> Disse hensynene er blant annet behovet for et mer helhetlig virkemiddelsystem, WTO-kompatibilitet, økt regional handlefrihet, reduserte administrative kostnader, et mer legitimt virkemiddelsystem, mindre tilskuddstilpasninger, mer fleksible ordninger og forutsigbarhet.

## 5.5.1 Generelle forslag

I tabell 5.1 listes ulike forslag av mer generell karakter opp. Forslagene er av svært ulik karakter, og er samlet i tabellen for å gi en oversikt over de ulike forslagene gjennom denne rapporten.

I kolonnen til høyre indikeres begrunnelsen for forslaget, om dette er knyttet til mulighet for forenkling, målretting, WTO-kompatibilitet, forutsigbarhet eller andre hensyn.

Tabell 5.1 Generelle forslag til endringer

Område	Forslag	Begrunnelse
Institusjonelle forhold	Reform av jordbruksforhandlingene som institutt. En mulig slik endring kan være at jordbruksavtalen får et mer langsiktig perspektiv – dvs. at avtalene gjøres flerårige.	Forutsigbarhet Stabilitet Forenkling av virkemiddel-utforming
Formal med ordningene	At disse <i>i større grad</i> reflekterer de gjeldende malene i landbrukspolitikken, dvs at de i større grad er knyttet til jordbrukets samfunnsoppgaver	Malretting
Benevning på ordninger	At ordningene i større grad får <i>benevning</i> knyttet til at produsenten får betaling for en tjeneste/samfunnsoppgave (jf. betaling for å holde landskap åpent)	Malretting Legitimitet
Type virkemidler	At virkemidlene deles inn i generelle og spesielle virkemidler avhengig av hva som er formålet og hvor de bør forvaltes (sentralt eller regionalt) (gjelder spesielt virkemidler knyttet til miljø)	Mer oversiktlig system (forenkling)
Kart	At bevilgningen til digital markslagskartlegging økes betraktelig	Forenkling for forvaltningen. Bedre maloppnaelse
Bedre samsvar mellom gardbruker og samfunnets mal	At det arbeides med å få til et bedre samsvar mellom gardbrukers og samfunnets mal	Forenkling på sikt

## 5.5.2 Hovedstruktur

NILF foreslår i denne rapporten en ny hovedstruktur for de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen. Begrunnelsen for dette forslaget ligger i muligheter det gir for forenkling så vel som målretting, blant annet gjennom bedre legitimitet.

Oppsummert vil ny hovedstruktur, i henhold til forslaget, se ut som presentert i tabell 5.2. Alle hovedområdene er delt inn i tre hovedordninger, bortsett fra bosetting og distrikt som er delt inn i fem hovedordninger. De fleste av disse hovedordningene består igjen av flere delordninger.

Tabell 5.2 Grupper av ordninger under de enkelte hovedomradene

Hovedområde	Ordninger
Miljø	Betaling for åpent kulturlandskap Betaling for beite Regionale miljømidler
Bosetting og distrikt	Distriktstilskudd (pris) Husdyrtilskudd/Driftstilskudd melkeproduksjon Transportordninger Katastrofeordninger
Utvikings tiltak	LUF Veiledning og kompetanseutvikling Avlstilltak Forskning
Velferdsordninger	Ordninger vedrørende ferie og fritid Ordninger vedrørende sykdom Andre velferdsordninger
Marked	Pristilskudd Markedsregulering Andre markedsrelaterte tiltak

Formålet med denne inndelingen er å få en bedre inndeling av de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen, enn den vi har i dag. En inndeling som i større grad reflekterer målene i landbrukspolitikken, og som er med på å synliggjøre virkemiddelbruken. Det bør imidlertid understrekes at det å lage en stringent fordeling som dette er et forsøk på, medfører vanskeligheter, noe som blant annet skyldes at mange av virkemidlene i landbrukspolitikken har flere formål og virkeområder. I forslaget til inndeling har vi tatt utgangspunkt i det vi anser for å være *hovedformålet* med de ulike ordningene. Denne inndelingen vil derfor ikke gi et fullstendig bilde av formålet med en hver ordning, men vil gi en indikasjon på hva som er/bør være hovedformålet med ordningen.

En ny inndeling og flytting av ulike virkemidler/poster vil også kunne føre til rent tekniske problemer knyttet til postering over statsbudsjettet. Dette henger sammen med at de ulike typene tilskudd, som fondsordninger, overslagbevillinger og overførbare ordninger, skal posteres på faste budsjettnummer. NILF legger til grunn at det likevel er mulig å i det minste å tilnærme inndelingen av kapittel 1150 i henhold til forslaget.

### 5.5.3 Forslag til endring i enkeltområder

I tabell 5.3 listes de ulike forslagene til endringer i enkeltområder og -ordninger opp. Ordninger innenfor alle de fem hovedområdene berøres her. I kolonnen til høyre indikeres begrunnelsen for forslaget, om dette er knyttet til mulighet for forenkling, målretting, WTO-kompatibilitet, forutsigbarhet eller andre hensyn.

Tabell 5.3 Forslag til endring i enkeltområder

Ordninger	Forslag til endring	Begrunnelse
Areal/Innmarksbeite	Arealstøtteordningene legges om, innmarksbeitetilskuddet avvikles	Malretting Forenkling WTO-kompatibilitet
Beitetilskudd	Et beitetilskudd per dyr erstatter innmarksbeitetilskuddet og utmarksbeitetilskuddet	Forenkling
Regionale miljømidler	Det opprettes regionale miljøprogram. Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk og tilskudd til dyrking av for i fjellet avvikles som egne (sentrale) ordninger	Malretting
Distriktstilskudd melk og kjøtt	Ses i sammenheng med grunntilskudd og andre generelle tilskudd (som arealtilskudd) og vurderes økt (differensiering eller omfang)	Malretting Kalibrering
Kornpriser	Utvidet forslag: Reduseres for a gi mulighet for a avvike/reducere husdyrtilskudd til kraftforkrevende produksjoner som gris og fjørfeproduksjon	Forenkling WTO-kompatibilitet
Katastrofeordninger	Flere mindre ordninger foreslas avviklet Alle aktuelle ordninger samles under et eget fond, for eksempel «Skadefondet for landbruksproduksjon»	Forenkling
Transportordninger	Det bør gjennomføres nærmere analyser av bade korn- og kjøttfraktene for a belyse om dagens varestrømmer er samfunnsøkonomisk rasjonelle. Støtten til frakt av konservesblomkal foreslas avviklet. Tilskudd til engrosomsetning under frakttilskuddsordningen for kjøtt foreslas avviklet og utbetaling til mellomfrakt reduseres. Ut fra et likebehandlingsprinsipp bør det ogsa innvilges innfrakttilskudd til sakalt nasjonale slakteri.	
Tiltalksfondet for smafe og fjørfe	Avvikles, og ordningene videreføres pa andre mater: tilskudd til organisert beitebruk overføres til fylkene gjennom de fylkesvise miljømidlene, erstatningsordningen overføre til et felles skadefond for landbruket, og tilskudd til faglag/avlstiltak legges inn under utviklingstiltakene og ses i sammenheng med annen støtte til faglag	Opprydding Forenkling
BU-ordninger og Verdiskapingsprogrammet	Vurderes samordnet til et program	Forenkling
Tilskudd til forsøkringer	Vurderes i forhold til behovet for samordning av veiledningstjenesten	Forenkling Malretting
Velferdsordningene	Dokumentasjonskravet knyttet til tilskudd til avløsning ved ferie og fritid foreslas frafalt. Administrasjonstilskudd avløserlag avvikles.	Forenkling Fleksibilitet
Grunntilskudd kumelk	Avvikles	Forenkling WTO-kompatibilitet
Grunntilskudd kjøtt	Reduseres og brukes til a kalibrere andre forslag	WTO-kompatibilitet Kalibrering
XRK/Catering	Utvides til a omfatte alle meierivarer (TINEs ordning avvikles)	Likebehandling





# REFERANSER

---

- Antle, J. M. 2001. Economic analysis of food safety. I: Gardner, B.L. and G.C. Rausser (red.), *Handbook of agricultural economics, volume 1B Marketing, distribution and consumers*, Elsevier, Amsterdam, 1083–1136.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. 1991. *St.prp. nr. 84 (1990–91), Jordbruksoppjøret 1991 mv.* og tilsvarende for perioden 1992–2001.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. 1992. *Hovedavtale for jordbruket mellom Staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norske Bonde- og Småbrukarlag (Organisasjonene) på den andre siden, 17. februar 1992*, Vev: [www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no), lastet ned 13.02.2002.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. 2001. *St.prp. nr. 92 (2000–2001) – Om jordbruksoppjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo.
- Bonnen, J. and D. B. Schweikhardt, 1998. The Future of U.S Agricultural Policy: Reflections on the Disappearance of «The Farm Problem». *Review of Agricultural Economics*, 20 (1) 2–36.
- Brunstad, R. J., I. Gaasland and E. Vårdal. 1995. Agriculture as a provider of public goods: a case study for Norway, *Agricultural Economics* 13, 39–49.
- Budsjettnemnda for jordbruket. 2001. *Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket. 2001. *Totalkalkylen for jordbruket*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Burrell, A. 2001. Synthesis of the evidence on the possible impact of commodity price decreases on land use and commodity production, and the incidence on the provision of non-commodity outputs. Paper presented at the OECD workshop on «Multifunctionality: Applying the OECD analytical framework – guiding policy design». OECD, Paris, Vev: <http://www.oecd.org/agr/mf/>, lastet ned 05.08.2001.
- Cary, J. W. and R. L. Wilkinson. 1997. Perceived profitability and farmers' conservation behaviour, *Journal of Agricultural Economics*, 48, 13–21.
- Chavas, J.-P. 2001. Structural change in agricultural production: Economics, technology and policy. I: B. L. Gardner and G. C. Rausser. (red.), *Handbook of agricultural economics, volume 1A Agricultural production*, Elsevier, Amsterdam, s. 263–285.
- EU-kommisjonen. 2000. *WTO negotiations on agriculture – EC comprehensive negotiating proposal, Conclusions of the Agriculture Council on 20 and 21 November 2000*, Vev: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/neg\\_en](http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/neg_en), lastet ned 13.02.2002.

- EU-kommisjonen. 2001. *Fischler questions farm bill adopted by US House of Representatives*, Pressemelding fra EU-kommisjonen, 10.10.2001, (Vev: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/01/1401|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/1401|0|RAPID&lg=EN), lastet ned 6.11.2001).
- EU-kommisjonen. 2002. *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP. Issues Paper*, 30.01.2002, Vev: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financial\\_package/sec2002-95\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financial_package/sec2002-95_en.pdf), lastet ned 6.02.2002.
- ERS/USDA. 2001. Recommendations of the Commission on 21st Century Production Agriculture, *Agricultural Outlook*, April 2001, USDA, Washington D C.
- Espeli, H. 1999. *Lobbyvirksomhet på Stortinget*, Tano Aschehoug, Oslo.
- Fairweather, J. R. and N. C. Keating. 1994. Goals and management styles of New-Zealand farmers, *Agricultural Systems*, 44, 181–200.
- Finansdepartementet. 2001. *St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), for budsjetterminen 2002, Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*, Finansdepartementet, Oslo.
- Flaten, O. 2000. *Økonomisk tilpasning på melkeproduksjonsbruk – en produksjonsteoretisk tilnærming*, Notat 2000:7, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Flaten, O. 2001. *Gardsmodeller for å analysere produksjonstilpasning i norske melkeproduksjon*, Notat Nr. 2001-12, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- FMLA. 2001. *Veiledningstjenesten i landbruket, Status for veiledningstjenesten i landbruket i fylkene Telemark, Rogaland, Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark - Tiltak for å etablere en formåls- og kostnadseffektiv veiledningstjeneste*, Fylkesmennenes landbruksavdeling i Telemark, Rogaland, Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark, Stavanger, mars 2001.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet. 1979. *St.meld. nr. 80 (1978–79) Om inntekt og Levekår i landbruket*, Oslo.
- Forsell, L. 1992. *EFs landbrukspolitikk*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Forsell, L. og A. Hegrenes. 2000. *Ny markedsordning for korn*, Notat 2000:8, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Forsell, L., H. Mjelde og N. K. Nersten. 2000. *Markedsordningen for melk*, Notat 2000:12, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Forsell, L., S. Kallbekken, J. Løyland og N. K. Nersten. 2001. *Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)*, Notat 2001-1, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Forsell, L. og H. Mjelde. 2001. *Prisutjevning for melk - kontroll for 1. halvår 2001*, Notat 2001-22, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Gasson, R. 1973. Goals and values of farmers, *Journal of Agricultural Economics*, 24, 521–537.

- Gasson, R., G. Crow, A. Errington, J. Huston, T. Marsden og D. M. Winter. 1988. The farm as a family business: A review, *Journal of Agricultural Economics*, 39, 1–41.
- GATT Secretariat. 1994. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts*, Geneva.
- Giæver, H. 1999. *Jordbrukets foretaksøkonomi del I*, 5. utgave, Landbruksbokhandelen, Ås-NLH.
- Gudem, R. (red.) 2001 *Mat og industri 2001*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Haglerød, A. og K. Haarberg. 2000. *Landbrukspolitik i USA 1930–2000*, NILF-rapport 2000:1, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Heady, E. O. 1962. *Agricultural policy under economic development*, Iowa State University Press, Ames, Iowa.
- Hegrenes, A. 1997. Mengdeuavhengige tilskott som miljøpolitisk verkemiddel, *Landbruksøkonomisk forum*, 14(1), 63-72.
- Heie, K. 2002. *Katastrofeordningene i jordbruket – mulige forenklinger*. Notat Nr. 2002-10, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Hovland, I. og S. H. Tjernæs. 1995. *Kornprodusentenes tilpasning til produksjonsnøytrale tilskudd og fallende priser*, NILF-rapport 1995:7, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Jackson-Smith, D. B. 1999. Understanding the microdynamics of farm structural change: Entry, exit, and restructuring among Wisconsin family farmers in the 1980s, *Rural Sociology*, 64, 66–91.
- Jordbruksoppjøret 2001. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe for gjennomgang av BU-ordningene før jordbruksoppjøret 2001, Oslo.
- Kallbekken, S. (red.). 2002. *Delprosjekt FOLA-miljø: Betaling for fellesgoder – Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*, NILF-rapport 2002-2, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2001. St.meld. nr. 31 (2000-2001) «Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling», Kommunal- og regionaldepartementet, Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2002. *Betydelig desentralisering av miljø- og landbruksoppgaver til kommunene*, Pressemelding nr. 08/2002 11.02.2002, Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 1964. *St.meld. nr. 64 (1963–64) - Om jordbrukspolitikken*, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 1977. *St.meld. nr. 14 (1976–77). Om landbrukspolitikken*, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 1992. *St.prp. nr. 8 (1993–93). Landbruk i utvikling*, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 1996. *St.meld. nr. 40 (1996–1997), Matkvalitet og forbrukertrygghet*, Landbruksdepartementet, Oslo

- Landbruksdepartementet. 1998a. *Partssammensatt arbeidsgruppe for forenkling og effektivisering av virkemidlene under jordbruksavtalen – velferdsordningene i jordbruket*, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 1998b. *St.meld. nr. 17 (1998–1999), Verdiskapning og miljø-Muligheter i skogsektoren (Skogmeldingen)*, Landbruksdepartementet, Oslo
- Landbruksdepartementet. 1999a. *St.meld. nr. 19 (1999–2000), Om norsk landbruk og matproduksjon*, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 1999b. *Produksjonsuavhengige virkemidler*. Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe, Rapport avgitt 22. april 1999, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 2001a. *St.prp. nr. 1 (2001–2002), Utgiftskapittel 1100-1161, Landbruksdepartementet, Oslo.*
- Landbruksdepartementet. 2001b. *Forslag til samlet forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket*, Høringsnotat, 15. november 2001, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet. 2001c. *Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Søknadsomgangen 20. august 2001*, Statens Landbruksforvaltning, Oslo.
- Løyland, J. og R. Gudem. 2000. *Matpriser 1980–2000*, NILF-rapport 2000:3, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Løyland, J., I. Pettersen, H. Selte, L.-E. Becken og O. Flaten. 2001. *Kjøttpriser fra bonde til butikk*. NILF-rapport 2001:10, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og ECON Senter for økonomisk analyse.
- Makeham, J. P. and L.R. Malcolm. 1993. *The farming game now*, Cambridge University Press, Cambridge.
- McInerney, J. P. 2000. Economic Aspects of Grassland Production and Utilization, i Hopkins A (red.), *Grass – its production & utilization*, 3. edition, 394-428, Blackwell Science, Oxford.
- Miljøverndepartementet. 2001. *St.meld. nr. 24 (2000-2001), Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, Miljøverndepartementet, Oslo.
- Mittenzwei, K. 2001a. *Landbruk og landbrukspolitik i EU siden 1994 og perspektiver fremover*, NILF-rapport 2001-9, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Mittenzwei, K. 2001b. *The Role of Institutions in Norwegian Agricultural Policy Making: An Introduction* (Doctor Scientiarum Theses 2001:27), Department of Economics and Social Sciences, Agricultural University of Norway, Ås.
- Nersten, N. K. 2001: *Utsyn over norsk landbruk - tilstand og utviklingstrekk 2001*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Nersten, N. K. et al. 1999. *The importance of Norwegian agriculture for the cultural landscape*, Notat 1999:11, NILF/NIJOS, Oslo.
- Nersten, N. K., S. S. Prestegard and M. E. Bredahl. 1999. *Multifunctionality: Concepts and Applications to the Cultural Landscape of Norway*, NILF-notat 1999:21, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo

- NILF. 2001. *Handbok for driftsplanlegging 2001/2002*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag. 1999. *Landbruket inn i et nytt årtusen*, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Oslo.
- NOU. 1974. *Støtteordninger i landbruket*. Norges Offentlige Utredninger, 1974:26, Universitetsforlaget, Oslo.
- NOU. 1988. *Om utjamningen av inntektene i jordbruket*. Norges Offentlige Utredninger, 1988:23, Forvaltningstjenestene, Staten trykningskontor, Oslo.
- OECD. 1987. *National policies and agricultural trade*, OECD, Paris.
- OECD. 2000. *Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 2000*, OECD, Paris.
- OECD. 2001. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, OECD, Paris.
- Olsson, G. A. and K. Rønningen. 1999, *Environmental values in Norwegian Agricultural Landscapes*, Senter for bygdeforskning, rapport 10/99, Trondheim.
- Padel, S. 2001. Conversion to organic farming: A typical example of the diffusion of an innovation, *Sociologica Ruralis*, 41, 40–61.
- Pannell, D. J. 2001. Social and economic challenges in the development of complex farming systems, *Agroforestry Systems*, 45, 393–409.
- Representantenes Hus. 2001. *Farm Security Act Passage Continues Momentum*, Pressemelding fra Representantenes Hus, 5.10.2001, Vev: <http://www.house.gov/agriculture/press/pr011005.html>, lastet ned 6.11.2001.
- Romstad, E., A. Vatn, P. K. Rørstad og V. Søyland. 2000. *Multifunctional Agriculture - Implications for Policy Design*, Agricultural University of Norway Department of Economics and Social Sciences, Report No. 21, Ås.
- Sagelvmø, A. 2000. «Næringsavtaler og næringspolitikk», i M. Stubbsjøen (red.) *Vekst og vern, Landbruksdepartementet 1900-2000*, Det Norske Samlaget, Oslo.
- Schweikhardt, D. B. 2000. *Reconsidering the Farm Problem under an industrialization Agricultural Sector*, Staff Paper #00-15. Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing, Michigan. Vev: <http://agecon.lib.umn.edu/msu/sp00-15.pdf>, lastet ned 05.12.2000.
- Sen, A. 1999. The possibility of social choice. *The American Economic Review*, 89, 349–378.
- Senatet. 2001a. *Statement of Senator Harkin on Administration Farm Bill Comments*, Pressemelding fra Senatet, 19.10.2001, Vev: [http://www.senate.gov/~agriculture/Press/2001\\_Press/011019\\_per.html](http://www.senate.gov/~agriculture/Press/2001_Press/011019_per.html), lastet ned 6.11.2001
- Senatet. 2001b. *Harkin outlines Farm Bill Proposal*, Pressemelding fra Senatet, 1.11.2001, Vev: <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=179379>, lastet ned 5.2.2002.

- Senatet. 2001c. *Harkin outlines Farm Bill Proposal*, Pressemelding fra Senatet, 1.11.2001, Vev: <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=179379>, lastet ned 5.2.2002.
- Sem-erklæringen. 2001. *Politisk grunnlag for en Samarbeidsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre*. Sem Gjestegård, 2-8. oktober 2001, Asker.
- Sinden, J. A. and D. A. King. 1990. Adoption of soil conservation measures in Manilla Shire, New South Wales, *Review of Marketing and Agricultural Economics*, 58, 179–192.
- SLF. 2002. *Antallstatistikk* (PT-900), Statens landbruksforvaltning, Oslo, Vev: [www.slf.dep.no](http://www.slf.dep.no), Lastet ned januar 2002.
- SLF. 2001. *Produksjonstilskudd i jordbruket. Veiledningshefte – søknadsfrist 20.08.01*, SLF-005, Statens landbruksforvaltning, Oslo.
- Solvoll, G. 2002. «Transportstøtteordninger i landbruket – Virkemåte og forslag til endringer». NF-rapport nr. 9/2002. Nordlandsforskning, Bodø.
- Stokstad, G. og K. V. Stubberud. 1999. *Hesten. Omfang, sysselsetting og næringsvirksomhet*, NILF-rapport 1999:6. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Stortinget. 1964–65. *Innst. S. nr. 166 (1964–65). Innstilling fra landbrukskomiteén om jordbrukspolitikken. (St.meld. nr. 64 (1963–64))*, Stortinget, Oslo.
- Stortinget. 2000. *Inst. S. nr. 167 - Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon – St.meld. Nr. 19 (1999–2000)*, Stortinget, Oslo.
- Stortinget. 2001. *Inst. S. nr. 307 (2000-2001). Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, St.meld. nr. 31 (2000–2001)*, Stortinget, Oslo.
- Stræte, E. P. og E. Jacobsen. 2002. «Integrasjon og konkurranse», i H. Rommetvedt (red.) *Matmakt*, Fagbokforlaget, Oslo.
- Strøm, B., O. G. Mosen, O. Lutnæs og E. O. Haanes. 1999. *Rammebetingelser for rådgivningstjeneste i norsk landbruk*. Landbrukets utredningskontor, Oslo.
- USDA. 2001. *Food and Agricultural Policy – Taking Stock for the New Century*, USDA, Washington D C.
- Utenriksdepartementet. 1994. *St.prp. nr. 65 (1993–1994), Om resultatet av Uruguay-runden (1986–1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.*, Utenriksdepartementet, Oslo.
- Utenriksdepartementet. 2001. *Ministererklæring Verdens handelsorganisasjon. Ministerkonferansen. Doha 9. – 14. november 2001*. Uoffisiell oversettelse. Vev: <http://odin.dep.no/ud/norsk/handelspolitikk/032121-990004/index-dok000-b-n-a.html>. Lastet ned 27.02.2002.
- Vatn, A. 2000. Landbruksmeldinga i påvente av WTO? *Landbruksøkonomisk forum*, 17(1), 65–68.
- Vatn, A. 2001. «Transaction costs and multifunctionality» Workshop on multifunctionality Paris 2-3 July 2001, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD.

- Vatn, A. 2002. «Multifunctional agriculture and international trade regimes», artikkel som skal legges fram på European Agricultural Economics Association's conference i Zargosa, Spania, 28-31. august 2002.
- Vedeld, P. O. 1997. *Farmers and fertilizers – a study of adaptation and response to price change among Norwegian farmers*. Doctor Scientiarum Theses 1997:14, Norges landbrukshøgskole, Ås.
- VSP. 2001. *Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon – et program for innovasjon og mangfold på matområdet. En næringspolitisk nyorientering*, 03.01.2001. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.
- WTO. 1999. *Notification of Switzerland concerning domestic support commitments for the calendar year 1998*, Geneva.
- WTO. 2001a: *WTO Agriculture Negotiations. Proposal by Norway*. G/AG/NG/W/101. 16. January 2001, Geneva.
- WTO. 2001b. *WTO Agriculture Negotiations: The issues, and where we are now*, Vev: <http://www.wto.org>, lastet ned 5.11.2001.
- WTO. 2001c. *Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001*. WT/MIN(01)/DEC/1. 20 November, 2001, Geneva.
- Öhlmer, B., K. Olson and B. Brehmer. 1998. Understanding farmers' decision making processes and improving managerial assistance, *Agricultural Economics*, 18, 273–290.

### **Personlige meddelelser**

Selnesaunet, Alf. Seksjonssjef, Statens landbruksforvaltning. Januar 2002.

Vatn, Arild. Professor, Institutt for økonomi og samfunnsfag, NLH. Desember 2001.





# Vedlegg 1

---

## Referansegrupper til delprosjektene

### Referansegruppe FOLA-miljø

Landbruksdepartementet	Frode Lyssandtræ
Miljøverndepartementet	Stine Dahlen
Statens Landbruksforvaltning	Aud Børset
Landbruksdirektørene i FMLA	Tore Bjørkli
Fylkesmiljøvernsejefene	Erling Vindenes
Norges Bondelag	Anders Huus
Norges Bonde- og Småbrukarlag	Olaf Godli
Forsøksringene	Kari Moxnes
OIKOS	Anders Vatn

### Referansegruppe FOLA-transport

Statens Landbruksforvaltning	Øyvind Breen
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Dag Fossen
Fiskå Mølle	Leif Kåre Gjerde
Prior	Leif Jørstad
Kjøttbransjens Landsforbund	Bjørn Ole Juul-Hansen
Statkorn	Øystein Haslum
Norges Pelsdyrslag	Hans Åge Kulbotten
Norges Bondelag	Per Skorge
Landbruksdepartementet	Sigurd Sandaaker
Norsk Kjøtt	Arild Sæter
Norgesfôr	Frode Toven
Norske felleskjøp	Johnny Ødegård

### Referansegruppe FOLA-katastrofe

Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Anne-Lise Aas
Statens landbruksforvaltning	Gunn Eide
Landbruksdepartementet	Torgeir Gjølberg
Norges Bondelag	Anders Huus

# Vedlegg 2

---

## Oversikt over ordningene i Jordbruksavtalen, kapittel 1150

Dette kapitlet gir en oversikt over de ulike tilskuddsordningene over kapittel 1150 i Statsbudsjettet. Noen ordninger dekkes også av deleprosjektene miljø, transport eller katastrofe. Der de ulike ordningene er beskrevet under delprosjektene er dette presisert.

Kapitlet er delt inn som kapittel 1150, med hovedpostene; fondsavsetninger, markedsregulering, pristilskudd, direkte tilskudd, utviklingstiltak og velferdsordninger.

Tabellen på neste side gir en oversikt over de enkelte ordningene på kapittel 1150. Omfanget framgår av siste tilgjengelige regnskapstall, for år 2000. Når det gjelder de endringene som er kommet til senere, vises til tekstdelen.

Kapitlet gir en oversikt over de ulike ordningenes formål, aktuelle forskrifter, omfang, oppbygging etc. Tallgrunnlaget i dette kapitlet er i hovedsak basert på materiale fra St.prp. nr. 92 (2000–2001), «*Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap 1150 Jordbruksavtalen*» fra Landbruksdepartementet og St.prp. nr. 1 (2001–2001). Der det er benyttet andre kilder er dette presisert.

Fraktordninger er behandlet flere steder: underpost 73.18 for slakt, egg og konserverblomkål, kornfondet underpost 50.14 for korn og kraftfôr, underpost 77.14 tilskudd til pelsdyrfôrlag og underpost 77.15 tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak for settepotet. Tilskudd til frakt inngår også som deler av enkelte andre ordninger og er tatt med der. Frakt og transport er nærmere behandlet i delprosjekt transport. Fraktutjevning for melk under prisutjevningsordningen ligger sammen med andre ordninger for melk og meierivarer utenfor dette prosjektet og blir derfor ikke behandlet.

Katastrofeordningene i jordbruket behandles nærmere i eget delprosjekt. Tilskudd gis over flere underposter. I planteproduksjon er ordningene samlet i underpost 50.12 tilskudd til fondet for katastrofeordninger i planteproduksjon. Det dekker også birøkt.

Katastrofeordningene i husdyrproduksjon er delt på flere poster. Underpost 50.13 tilskudd til tiltaksfond for småfe og fjørfe mm. dekker erstatning for tap av husdyr på beite og katastrofetap for husdyr og bifolk på nærmere angitte betingelser. Erstatning for rovdyrskader ligger under Miljøverndepartementet og inngår ikke i dette prosjektet.

Det gis også erstatning ved frivillig nedslakting av angitte husdyrsykdommene over denne posten. For pålagt nedslakting hjemlet i Husdyrloven forvalter Statens dyrehelsetilsyn en erstatningsordning. Den kommer heller ikke inn under dette pro-

sjektet. Det kan i tillegg utbetales tilskudd gjennom AK-tilskuddet 3–6 år etter nedslakting.

Tilskudd til tiltak mot radioaktivitet går over post 70.15 og behandles der Miljøvirkemidlene er delt på flere underposter. Spesielle miljøtiltak ligger under LUF underpost 50.11. Tiltaksfondet for småfe og fjørfe mm. underpost 50.13 gir tilskudd til organisert beitebruk. Direkte tilskudd post 74 har tre ordninger med miljøinnretning: produksjonstilskudd til husdyr underpost 74.14 med tilskudd til dyr på utmarksbeite, areal- og kulturlandskapstilskuddet underpost 74.17 og tilskudd til dyrking av fôr i fjellet. I tillegg kommer tilskudd til økologisk jordbruk underpost 77.16 og Handlingsplan forplantevernmidler under tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak underpost 77.15. Delprosjekt miljø behandler disse postene nærmere. Tiltak under Miljøverndepartementet ligger utenfor dette prosjektet.

## Oversikt over de enkelte postene på kapittel 1150

Post	Benevning	Regnskap 2000	
		Mill. kr	
50.11	Tilskudd til LUF	967,3	Innvilget
50.12	Tilskudd til fondet for katastrofeordningen i planteproduksjon	13,7	Innvilget
50.13	Tilskudd til tiltaksfondet for smafe og fjørfe m.m.	40,2	Budsjett
50.14	Tilskudd til kornfondet	766,7	Innvilget
<b>50</b>	<b>Fondsavsetninger (overslagbevilgning)</b>	<b>1 788</b>	
70.11	Avsetningstiltak	64,8	
70.12	Tilskudd til ravareprisordningen m.v.	199,0	
70.13	Eksportrestitusjon	19,9	
70.15	Tilskudd til tiltak mot radioaktivitet	2,7	
<b>70</b>	<b>Markedsregulering (kan overføres)</b>	<b>286</b>	
73.11	Tilskudd til norsk ull	135,4	
73.13	Pristilskudd melk	521,1	
73.15	Pristilskudd kjøtt	747,0	
73.16	Distriktstilskudd egg	521,1	
73.17	Distrikts- og kvalitetstilskudd på frukt, bær og grønnsaker	41,9	
73.18	Frakttilskudd	60,4	
<b>73</b>	<b>Pristilskudd (overslagbevilgning)</b>	<b>2 027</b>	
74.11	Driftstilskudd, melkeproduksjon	1 329,8	
74.14	Produksjonstilskudd, husdyr	2 283,9	
74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd	3 329,5	
74.18	Tilskudd til dyrking av for i fjellet	10,3	
<b>74</b>	<b>Direkte tilskudd (kan overføres)</b>	<b>6 954</b>	
77.11	Tilskudd til inseminering m.m.	66,7	
77.12	Lagringstilskudd på engfrø m.m.	7,0	
77.13	Tilskudd til forsøksringer og forskning	72,2	
77.14	Tilskudd til pelsdyrforlag	39,3	
77.15	Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak	102,5	
77.16	Tilskudd til økologisk jordbruk	58,6	
77.17	Tilskudd til fruktlager	8,4	
77.18	Oppkjøp av melkekvoter	720,7	
<b>77</b>	<b>Utviklingstiltak (kan overføres)</b>	<b>1 075</b>	
78.11	Refusjon av avløserutgifter for ferie/fritid	1275,2	
78.12	Refusjon av avløserutgifter for sykdom m.v.	198,1	
78.13	Medlemsavgift til folketrygden	130,8	
78.14	Tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket	88,0	
78.15	Øvrige velferdstiltak	90,6	
78.16	Tidligpensjonsordning	62,7	
<b>78</b>	<b>Velferdsordninger (kan overføres)</b>	<b>1 845</b>	

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

# 1 Post 50 Fondsavsetninger

## 1.1 Landbrukets utviklingsfond (LUF), underpost 50.11

Vedtektene for landbrukets utviklingsfond (LUF) ble vedtatt av Stortinget 16.02.1971. De ble sist endret i 1993, og er under revisjon i øyeblikket. Det gis forskrifter for bruk av midler som forvaltes av LUF. Landbrukets utviklingsfond gikk tidligere under navnet Landbrukets utbyggingsfond.

Midler fra LUF skal benyttes til tiltak som tar sikte på å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk. Dette gjelder også om bruket er en del av en kombinert arbeidsplass. Fondsmidlene kan også benyttes til aktivitetsfremmende tiltak innen eller knyttet til landbruksnæringene. LUF-midlene blir fordelt innenfor områdene verdiskapingsprogram, konkurransestrategier, kompetansetiltak, bygdeutvikling, spesielle miljøtiltak og skogbruk. Spesielle miljøtiltak er også omtalt i rapporten fra delprosjekt miljø, og skogbruk ligger utenfor mandatet til prosjektet. LUF hadde per 31.12.2000 en kapital på 2 561 mill. kr. Det ble bevilget 620 mill. kr i 2000 og 734 mill. kr i 2001 til LUF. Innvilgningsrammen er på 987 mill. kr for 2001. Midlene til LUF bevilges som en overslagsbevilgning.

Ved jordbruksoppgjøret 2001 ble det bestemt at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe for å utvikle en strategi for næringsutvikling i utmark. SND skal være sekretariat for gruppa.

Tabell 1.1 Oversikt over bruken av LUF-midler, underpost 50.11

Mill. kr	Innvilgings- ramme 2000	Innvilget 2000	Innvilgings- ramme 2001	Prognose 2001 <sup>1</sup>	Forslag til inv.ramme 2002
Verdiskapingsprogram for matprod.			50,00	50,00	90,00
Konkurransestrategier for norsk mat			69,00	69,00	60,00
Kompetansetiltak			5,00	5,00	8,00
Sum bygdeutvikling	633,00	644,80	565,00	640,90	553,00
Sum spesielle miljøtiltak <sup>2</sup>	133,00	160,20	143,00	157,00	142,00
Sum skogbruk	153,00	156,60	153,00	154,00	158,00
Frukttrefelt	4,00	3,70	-	-	-
Overført til Samisk utviklingsfond	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Sum LUF-midler	925,00	967,30	987,00	1 086,90	1013,00

1) Prognose for bruk av midler inkluderer ramme for 2001 pluss midler overført fra 2000

2) Inndelingen av miljøtiltakene er endret til hhv. sentrale og fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler. Derfor ulik inndeling mellom regnskap 2000 og budsjett/prognose 2001

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### **1.1.1 Verdiskapingsprogrammet**

Med utgangspunkt i behandlingen av landbruksmelding 19 i Stortingets Næringskomité ble Verdiskapingsprogrammet for norsk matproduksjon opprettet i januar 2001. Satsingen skal gå over 10 år fra og med 2001. Bevilgningen ble økt med 40 mill. kr, til 90 mill. kr i 2002. Hovedformålet med programmet er å legge til rette for primærprodusenter og næringsmiddelbedrifter som utvikler spesialiserte matvarer av høy kvalitet for salg i markeder med høy betalingsvillighet og som bidrar til økt verdiskaping for primærprodusentene.

### **1.1.2 Konkurransestrategier for norsk mat (KOSTRAT)**

Konkurransestrategier for norsk mat ble etablert som utviklingsprogram i 1992, men ble flyttet fra Utviklingstiltak (underpost 77.05) og inngår nå som en del av verdiskapingsprogrammet. Målet er å styrke konkurransekraften til norsk matproduksjon, i alle ledd av verdikjeden. Programmet er i sin helhet finansiert over Jordbruksavtalen. Bevilgningene ble redusert med 9 mill. kr til 60 mill. kr i 2002. Programmet skal evalueres i 2002, med sikte på en tilpasning til Verdiskapingsprogrammet. Noen av ordningene innenfor konkurransestrategier for norsk mat er omtalt nedenfor.

#### **Kvalitetssystemer i landbruket (KSL)**

er et redskap for kvalitetsstyring/ dokumentasjon i primærproduksjonen og omfatter alle produksjoner på gården. KSL skal bidra til bedre rutiner på gårdsbrukene og dokumentere hvordan varen er blitt til både i forhold til varemottakere, forbrukere og myndigheter. Systemet skal også gi bonden bedre oversikt over virksomheten, og på den måten bedre økonomi. Samlet skal dette bidra til å øke tillitten til produktene.

#### **Konsulent- og nettverksprogrammet.**

Programmet har vært i drift i seks år. MATFORSK vurderer programmet til å fungerer i henhold til hovedformålet, som er å styrke kompetansenivået i næringsmiddelindustrien. De har fanget opp aktuelle problemstillinger i næringsmiddelindustrien i rett tid, og iverksatt flere prosjekter som tar for seg ulike problemstillinger innen ulike bedrifter og bransjer. I 2000 arbeidet til sammen tolv produktutviklingsnettverk med til sammen 85 bedrifter som deltakere.

#### **Felles merkeordning/Stiftelsen Godt Norsk/Matmerk**

Stiftelsen Godt Norsk/Matmerk har ansvaret for en generisk merkeordning for norsk matvarer på basis av krav til norsk opprinnelse av råvare og industriell tilvirkning samt tilleggskrav til kvalitet. Jordbruksavtalen bidro med 17 mill. kr til finansieringen i 2000.

#### **Eksportprogram**

Programmet er finansiert over Jordbruksavtalen med 9 mill. kr i 2000. Målet for programmet er å utvikle lønnsom eksport av norske landbruksbaserte produkter.

I tillegg til disse ordningene omfatter programmet ordningene Grønn verdiskaping – Handlingsplan for norsk matkultur, SPINN og Offentlige strategier/informasjon/ fellesutgifter.

### 1.1.3 Kompetansetiltak

Ved jordbruksoppgjøret i 2000 ble det etablert et kompetanseutviklingsprogram innenfor landbruket (KIL). Dette programmet er et treårig program som ledd i oppfølgingen av Kompetansereformen. Innvilgingsrammen i 2001 var på 5 mill. kr, mens det for 2002 er stilt 8 mill. kr til rådighet. Midlene skal benyttes til å videreutvikle etter- og videreutdanningstilbudet i landbruket, slik at kompetansenivået hos næringsutøverne i primærlandbruk og annen virksomhet knyttet til gårdens ressursgrunnlag heves. Et programstyre oppnevnt av Landbruksdepartementet er tillagt å fatte vedtak om prosjektstøtte fra disse midlene. Dette styre har også ansvar for virksomhet under Fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i Landbruket (EDL-fondet) og samordne bruken av midlene. Statens landbruksforvaltning er sekretariat for programstyret.

I 2001 ble tilskudd til kurs for avløsere og landbruksvikarer flyttet fra underpost 78.15 til Kompetansetiltak.

### 1.1.4 Bygdeutviklingsmidler (BU-midler)

BU-midlene er delt inn i fylkesvise midler som forvaltes av SND og av FMLA, og sentrale midler som forvaltes av SND. Bygdeutviklingsmidlene skal bidra til å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. Store utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering og demografisk utvikling skal vektlegges ved prioriteringer og fordeling av midlene.

Tabell 1.2 Oversikt over bruken av BU-midler

Mill. kr	Innvilgings- ramme 2000	Innvilget 2000	Innvilgings- ramme 2001	Prognose 2001 <sup>1</sup>	Forslag til inv.ramme 2002
BU SND sentralt	50,00	44,40	30,00	55,00	35,00
BU SND fylker	463,00	473,10	455,00	494,30	458,00
BU FMLA	120,00	127,30	80,00	91,60	60,00
Sum bygdeutvikling	633,00	644,80	565,00	640,90	553,00

1) Prognose for bruk av midler inkluderer ramme for 2001 pluss midler overført fra 2000

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

#### Fylkesvise BU-midler

Fra og med 2000 er forvaltningen av de fylkesvise BU-midlene delt mellom Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). For 2000 fikk fylkene til sammen tildelt 583 mill kr i BU-midler. Dette for-

delte seg på 80 mill kr i tilretteleggende midler og 40 mill kr til grøfting, forvaltet av FMLA og 463 mill kr i bedriftsrettede midler forvaltet av SND, herav 240 mill kr til investeringsstøtte i tradisjonelt jord- og hagebruk.

Tildelingen av fylkesvise BU-midler er regulert gjennom Forskrift om fordeling av midler til bygdeutvikling – tildeling på fylkesnivå ved fylkesmannen (20.12.2000 nr.1623), og Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på fylkesnivå ved Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (20.12.2000 nr.1624). Forskriftene har som felles formål å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket, ved å:

- Medvirke til etablering og utvikling av småskalapregede virksomheter (tiltak).
- Fremme lokalsamfunnstiltak som legger forholdene til rette for næringsutvikling.
- Stimulere til rekruttering av begge kjønn til landbruket.

Hovedmålgruppen for midlene er personer med tilknytning til landbrukseiendom. Det kan også gis støtte til fellesprosjekter der også personer og bedrifter uten tilknytning til landbruket deltar, samt til tiltak som fører til økt verdiskaping fra landbruket og landbrukstilknyttet virksomhet. Det skal satses særlig på menneskelige og naturgitte ressurser knyttet til bygda og til landbruket. Tiltak for å skape strukturer og miljø for omstillinger i bygdesamfunnene skal vektlegges. Det skal også legges særlig vekt på å fremme samarbeidstiltak og tiltak som gir lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag. Kvinner og ungdom under 35 år skal prioriteres.

For å få tildelt støtte er det krav om at søkeren må drive i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og standarder, og at formelle forhold som langsiktige leieavtaler skal være på plass. I tillegg skal tiltaket være miljømessig forsvarlig. Det skal legges stor vekt på kravet til lønnsomhet og verdiskaping. Det forutsettes også at overordnede nasjonale strategier og landbrukspolitiske mål følges ved tildelingen av midler.

**Tabell 1.3 Fordeling av BU-midler på fylkesnivå**

Mill. kr	Innvilget ramme 2000	Innvilget 2000	Budsjett 2001	Forslag 2002
SND: Utviklingstiltak	223,00	223,90	203,00	185,00
- herav tilskudd		150,50		
- herav investeringslan		73,40		
SND: Tradisjonelt jordbruk	240,00	249,20	252,00	273,00
- herav tilskudd		129,80		
- herav investeringslan		119,40		
FMLA: Grøfting	40,00	40,70	-	-
FMLA: Utredning/tilrettelegging	80,00	86,60	80,00	60,00
<b>Sum</b>	<b>583,00</b>	<b>600,40</b>	<b>535,00</b>	<b>518,00</b>

OKilde: St.prp. nr. 92



## **BU - SND fylker**

Fylkesvise BU-midler som forvaltes av SND gis innefor følgende tiltaksgrupper:

- Etablererstipend til å forberede og etablere ny virksomhet med ekspansjonsmuligheter.
- Arbeidskraftstøtte til dekning av egen lønn og til dekning av leid arbeidskraft for søkere som har kommet i gang med egen virksomhet med minst 600 000 kr i årlige brutto omsetning.
- Bedriftsutvikling kan støttes med inntil 50 % av godkjent kostnadsoverslag, og 75 % for kvinner og ungdom under 35 år. Det kan gis tilskudd til prosjekter innen produktutvikling, kompetanseoppbygging, markedsundersøkelser, testsalg, nettverksbygging, markedsføring og lignende.
- Etableringstilskudd ved generasjonsskifte for å gjennomføre mindre investeringer for å opprettholde tradisjonell landbruksdrift eller tilleggsnæring. Tilskuddet kan bare gis til brukere under 35 år, og kvinnelige brukere skal prioriteres. Tilskuddet kan gis med inntil 40 % av godkjent kostnadsoverslag, begrenset oppad til 150 000 kr per landbrukseiendom (for kvinnelige bruker 60 % inntil 200 000 per landbrukseiendom).

Det kan gis tilskudd og investeringslån til investeringstiltak. Fra 1. januar 2002 kan tilskuddet gis per landbrukseiendom med inntil 30 % av godkjent kostnadsoverslag, maksimalt kr 150 000 i Sør-Norge og kr 180 000 i Nord-Norge og Namdalsregionen. Investeringslånet beregnes ut fra tilskudds- og lånegrunnlaget som inntil 25 % av differansen mellom godkjent kostnadsoverslag og tildelt ordinært tilskudd. Investeringslån er rentefrie med 20 års løpetid, og er avgrenset til maksimum 500 000 i Sør-Norge og 530 000 i Nord-Norge og Namdalsregionen. Tilskudd eller lån kan gis til investeringer i tilleggsnæringer og i tradisjonelt jord- og hagebruk.

Det kan også gis tilskudd til andre prosjekter/tiltak som ikke hører inn under de ordningene som er nevnt, men som faller inn under formålet med BU-midlene.

## **BU - FMLA**

Det kan gis tilskudd med inntil 75 % av godkjent kostnadsoverslag for utrednings og tilretteleggingstiltak (bygdemobilisering, onnebarnehager, ungdomstiltak, og utviklingstiltak med basis i kommunens generelle arbeid for næringsutvikling). Det skal legges stor vekt på koordinering og samhandling med det generelle distriktpolitiske virkemiddelapparatet på fylkesnivå, bl.a. gjennom de regionale utviklingsprogrammene.

Det gis også støtte til praktikantordningen. Det primære målet med praktikantordningen er rekruttering til landbruket og landbruksrelaterte næringer. Hovedmålgruppen er ungdom av begge kjønn som ellers ville ha vansker med å skaffe seg praksis for videre arbeid eller utdanning innenfor landbruket. Det kan gis tilskudd til delvis dekning av arbeidsgiveravgift, yrkesskadeforsikring, samt lønn til praktikant tilsvarende 65 % av lønnstrinn 1 i Statens regulativ.

## BU – SND sentralt

Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på sentralt nivå (22.12.1999 nr.1558) har som formål å bidra til en bærekraftig næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruk. Midlene skal nyttes til prosjektrettet virksomhet og tiltak av landsomfattende eller fylkesovergripende karakter. Det skal særlig satses på å legge til rette for utvikling av de menneskelige og naturgitte ressurser knyttet til bygda og til landbruket. Tiltak for å skape strukturer og miljø for omstillinger i bygdesamfunnene og tiltak som har fokus på ungdom og rekruttering skal vektlegges. Det skal legges særlig vekt på tiltak for kunnskapsbasert næringsutvikling og tiltak som legger forholdene til rette for utvikling av arbeidsplasser for kvinner.

Midlene kan også nyttes til utredningstiltak av interesse for de støtteordningene som finnes innenfor LUF. Fordeling av sentrale BU-midler til landbrukspolitisk prioriterte områder kan fastsettes i tilknytning til jordbruksoppjøret

De sentrale BU-midlene innvilges ved SNDs hovedkontor til prosjekter av landsomfattende og fylkesovergripende karakter. Rammen for 2002 ble økt med fem millioner som en følge av at tilskudd til unge bønder under AK-tilskudd avvikles og overføres til sentrale BU-midler. Disse midlene er øremerket midler til ledelses- og strategikutviklingsprogrammet Agro-FRAM, Andre tiltak det bevilges midler til er markedsførings samarbeidet Landbruket-Norges Turistråd, videreutvikling av det næringsmessige potensialet i utmarksressursene, og til Kystkulturuseet NORVEG i Rørvik. Midler til regionale prosjekter kan prioriteres fra de sentrale BU-midlene. Gode prosjekter innen bioenergi må prioriteres innenfor rammen av de sentrale BU-midlene.

### 1.1.5 Spesielle miljøtiltak

Spesielle miljøtiltak deles i to: Sentrale og fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler etter forvaltningsnivå. Ordningene behandles mer inngående i delprosjekt miljø.

Tabell 1.4 Spesielle miljøtiltak. Fordeling på sentrale og fylkesvise midler<sup>1</sup>

Mill. kr	Ramme 2000	Innvilget 2000	Ramme 2001	Forslag 2002
Midler til spesielle miljøtiltak	112,00	135,30	100,50	98,00
Informasjons- og utviklingstiltak	6,30	5,80	5,70	5,70
Områdetiltak	8,00	10,80	10,00	10,00
<b>Sum fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler</b>			<b>116,20</b>	<b>113,70</b>
Informasjon og utviklingstiltak	21,90	20,20	15,80	15,80
Miljø- og ressursvern	3,00	3,00	5,00	9,50
Utvikling av miljøplan og program			1,00	0,00
Erosjonsforebyggende tiltak	5,00	4,60	3,50	-
ORIO (vatorganisk avfall)			1,50	3,00
<b>Sum sentrale miljø- og kulturlandskapsmidler</b>			<b>26,80</b>	<b>28,30</b>
<b>Sum miljø- og kulturlandskapsmidler</b>			<b>143,00</b>	<b>142,00</b>

1) Inndelingen i underposter er endret fra 2000 til 2001

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

## Fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler

De fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidlene forvaltes av FMLA. Midler til ordningene blir som et ledd i en større samordning av miljøvirkemidlene, fordelt i en felles tilskuddsramme til hvert enkelt fylke. Den felles innvilgningsrammen for disse tiltakene er satt til 100,5 mill. kr for 2001. Statens landbruksforvaltning fordeler midlene til fylkesmennes landbruksavdelinger, som disponerer midlene i henhold til forskriftene for de enkelte ordningene. I 2000 ble det innvilget 113,2 mill. kr til STILK, 18,4 mill. kr til IMT og 3,6 mill. kr til MOMLE.

De fylkesvise ordningene som kommer i tillegg til de tre nevnte ordningene er erosjonsforebyggende tiltak, informasjons- og utviklingstiltak (og storskalaforsøk), og områdetiltak. Disse ordningene står for til sammen 15,7 mill. kr av innvilgningsrammen for 2001.

### Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK)

Tilskuddet skal bidra til å ivareta hensynet til miljøverdiene i landbrukets kulturlandskap primært på landbrukseiendommer. Formålet er å fremme tiltak i landskapet og på freda og verneverdige bygninger ved vedlikehold, skjøtsel og istandsetting som går ut over det en kan regne med ved vanlig landbruksdrift. Tilskuddet skal spesielt fremme miljøgoder for allmennheten. Gjennom miljøvennlig produksjon, næringsutvikling og bruk av tradisjonsrike driftsformer skal aktive bygder skapes, både innenfor landbruksnæringen og samfunnet ellers. Ordningen omfatter seks tema, tallene i parentes viser andelen av totalt tilsagnsbeløp på hvert tema over STILK <sup>158</sup>:

1. Tilskudd til planlegging av fellestiltak (4 %).
2. Tiltak for å bevare og fremme biologisk mangfold (6 %).
3. Tiltak for å holde gammel kulturmark i hevd (26 %).
4. Tiltak for å fremme tilgjengelighet og opplevelseskvalitet (8 %).
5. Tiltak for å bevare kulturminner og kulturmiljøer (23 %).
6. Tiltak for å bevare freda og verneverdige bygninger som skal brukes i næringsvirksomhet (33 %).

Kriteriene i den generelle forskriften om produksjonstilskudd i jordbruket må være oppfylt for bruker og landbrukseiendom. Det kreves detaljerte opplysninger om planlagte tiltak og områdets status i kommuneplanen og eventuell fredning. Søknaden sendes kommunen som gir en faglig vurdering før videresending til Fylkesmannen. Fylkesmannen prioriterer mellom tiltak innenfor tildelt tilskuddsramme. For tiltak under de ulike temaene er det ulike regler for finansiering.

Fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning kan fravike bestemmelsene, men ikke utover formålet med ordningen. Statens landbruksforvaltning er klageinstans.

### Tilskudd til miljørettet omlegging i kornområder (MOMLE)

Formålet er å redusere erosjon fra utsatte arealer i kornområdene, og gi grunnlag for å prøve ut og utvikle miljøvennlig og ekstensiv planteproduksjon på erosjons-

---

<sup>158</sup> Landbruksdepartementet. Årsrapport – Spesielle miljøtiltak i landbruket 1999 – Spesielle tiltak landbrukets kulturlandskap, Investeringstøtte til miljøtiltak, m.m.

utsatte arealer som i dag har produksjon med åpen åker. Ordningen gjelder for områder med lav avkastningsevne i kornproduksjon for å fremme etablering og drift av beiter og arealer til produksjon av vekster som gir god beskyttelse mot erosjon. Omleggingen skal være et økonomisk alternativ til korndyrking. Ordningen omfatter ikke planting av skog.

Ordningen krever at bruket og brukeren oppfyller kravene i generell forskrift for produksjonstillegg i jordbruket og kravene til bevaring av kulturlandskapet i forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd. Arealene skal høstes eller beites og det stilles krav til driftsmåte og godkjent skjøtselsopplegg.

MOMLE omfatter tre ordninger; omstillingsstøtte, årlig arealtillegg og støtte til utviklingstiltak.

### **Investeringsstøtte til miljøtiltak (IMT)**

Formålet er å verne jordbruksområder, hindre erosjon, arealavrenning og forurensning fra jordbruket og øke naturlig grønnstruktur i kulturlandskapet. Det skal legges vekt på tiltakenes betydning for kulturlandskapet, biologisk mangfold, kulturminner og opplevelseskvalitet.

Investeringsstøtte til miljøtiltak krever at generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket er oppfylt. For fellestiltak kreves det at grunneierne/søkerne har et gjensidig forpliktende tinglyst avtale. For investeringsstøtte kreves normalt at arealene skal brukes som jordbruksareal i 15 år og anlegget vedlikeholdes i 10 år fremover.

Søknad sendes fylkesmannen via kommunen. Fylkesmannen avgjør søknaden og kan sette betingelser og treffe vedtak om geografiske og tematiske prioriteringer.

Miljøtiltakene kan både være enkelttiltak og fellestiltak, og omfatter tekniske miljøtiltak (55 % av innvilgede midler i 2000), miljøplantinger (19 %) og økologiske rensetiltak (26 %). For tekniske miljøtiltak kan det gis inntil 35 % i tilskudd av godkjent tilskuddsgrunnlag. Miljøplantinger kan finansieres med inntil 60 % for enkelttiltak og 70 % for fellestiltak. Økologiske rensetiltak kan finansieres med inntil 70 %. Godkjent tilskuddsgrunnlag må være minst 15 000 kr.

Statens landbruksforvaltning og Riksrevisjonen kan iverksette kontrolltiltak. Fylkesmannen skal føre kontroll med tiltak som får støtte, og kan kreve tilleggsarbeid eller utbedringer om nødvendig. Statens landbruksforvaltning er klageinstans.

### **Informasjons- og utviklingstiltak (og storskalatiltak)**

Formålet er å stimulere til og informere om miljøtiltak i jordbruket. Midlene skal bidra til rask og kostnadseffektiv gjennomføring i praktisk jordbruk, og omfatter både miljøvennlige driftsformer og kulturlandskapstiltak. Midlene kan brukes til storskalaforsøk og informasjonstiltak med en klar miljøprofil.

Statens landbruksforvaltning forvalter midlene, som i 2001 utgjorde 5,7 mill. kr. Midlene fordeles til fylkene, og landbruksavdelingene skal disponere midlene i forhold til lokale behov og prioriteringer.

### **Områdetiltak**

Formålet er å opprettholde eller forbedre miljøkvalitetene i vassdrag og kulturlandskap. Områdetiltak skal fremme helhetstenkning rundt miljøsatsing i et område og

gi tiltakene bedre samlet effekt. Tiltakene skal bidra til å skape et lokalt engasjement og samarbeid mellom grunneiere, den øvrige befolkningen og kommunen gjennom planlegging av miljøsertifisering for et område (nedslagsfelt, dalside, grend, vassdrag og lignende). Det kan brukes virkemidler fra både landbruks- og miljøforvaltningen.

Statens landbruksforvaltning forvalter midler til planlegging, organisering og gjennomføring. Midlene fordeles til fylkene og kan også brukes til informasjonsmøter lokalt, informasjonsmateriell, foredragsholdere og støtte til koordinator. For 2001 utgjør disse midlene 10 mill. kr.

### **Sentrale miljø- og kulturlandskapsmidler**

De sentrale miljø- og kulturlandskapsmidlene under LUF omfatter fire ordninger i 2001:

- *Informasjons- og utviklingstiltak* er en sammenslåing av ordningene særskilte kulturlandskapstiltak og endra jordarbeiding. Ordningen omfatter oppstartede prosjekter som videreføres.
- *Utvikling av miljøplan og miljøprogram* er et ettårig prosjekt som går ut i 2002.
- *Miljø- og ressursvern* økes med 4,5 mill. kr til Norsk landbruksmuseum og økt satsing på genetiske ressurser.
- *Programmet for våtorganisk avfall (ORIO)* økes med 1,5 til 3 mill. kr i 2002.

Tilskudd for erosjonsforebyggende tiltak uten bevilgning i 2002. Inntil 1 million kr av overførte midler til Spesielle miljøtiltak kan benyttes til 3Q-programmet eller tilstandsovervåking i landbrukets kulturlandskap. Det kommer i tillegg til 4 mill. kr bevilget over LUF og forutsetter om lag samme bevilgning av miljøvernmyndighetene (St.prp. nr. 92).

## **1.2 Tilskudd til fond for katastrofeordninger, underpost 50.12**

Ordningene i dette tilskuddet gjelder plante- og honningproduksjon. Det er flere ordninger under denne posten:

- Katastrofeordningen i planteproduksjonen.
- Erstatning for avlingssvikt.
- Tilskudd til vinterskader på eng.
- Erstatning for svikt i honningproduksjonen.
- Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere.

Tilskudd til kjøp av grovfôr og tilskudd til fornying av vinterskade i fruktfelt har ligget i denne posten, men er avvirket. Tilskudd til forebygging av gâseskader på eng inngår i LUF underpost 50.11. Katastrofeordningene i jordbruket blir behandlet nærmere i delprosjekt katastrofe.

**Tabell 1.5 Tilskudd til fond for katastrofeordninger, underpost 50.12**

Mill. kr	Innvilget	Ramme	Prognose	Ramme
	2000	2001	2001	2002
Erstatning for avlingssvikt	8,94			
Tilskudd til vinterskader på eng	0,23			
Erstatning for svikt i honningproduksjonen	1,18			
Erstatn. e. offentlige palegg pga. planteskadegjørere	2,91			
Ulike tiltak	0,43			
<b>Sum tilskudd til fond for katastrofeordninger</b>	<b>13,70</b>	<b>121,85</b>	<b>30,00</b>	<b>110,00</b>

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Utbetalingene til erstatning for avlingssvikt varierer svært mye fra år til år. Fondet hadde per 01.01.2001 en kapital på 95 mill. kr hvorav 0,6 mill. kr var bundet som ansvar. Ved jordbruksoppjøret i 2001 ble bevilgningene redusert fra 15 til 12,9 mill. kr og fondet hadde derved omlag 110 mill. kr til rådighet (St.prp. nr. 92).

### 1.2.1 Katastrofeordningen i planteproduksjon

Forskrift om Katastrofeordningen i planteproduksjon (av 30.8.2001 nr. 1001) regulerer ordningen. Formålet er å gi økonomiske støtte til jord- og hagebrukere med betydelig avlingssvikt forårsaket av klimatiske, eller klimatisk avledede forhold som det ikke er mulig å sikre seg mot. I særlige tilfeller kan SLF vedta at plantesykdommer og skadedyr som det ikke er mulig å sikre seg mot, kan regnes som avlingssvikt. Ordningens generelle virkeområde er å dekke svikt i avling på rot. Bare vekster som benyttes til mat og/eller fôr, småplanter som skal benyttes til produksjon av mat og/eller fôr samt såvarer inngår i ordningen. Tilskudd etter vinterskade på eng behandles særskilt.

Bruk og brukere må tilfredstille reglene i generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket, og brukeren må ha begrenset skadene så godt som mulig og må dokumentere avlingssvikten/vinterskadene på eng og utgiftene som følge av dette. Det kreves faglig forsvarlig drift av hele arealet uten spesielt risikofylt driftsopplegg.

SLF forvalter tilskuddene.

#### Erstatning for avlingssvikt

Til grunn for erstatning ligger gjennomsnittsavlingen for de siste fem år og beregnet verdi av normalårsavling for de ulike vekster innenfor seks regioner. Gjennomsnittsavlingen er beregnet etter fôrbehovet på bruk med husdyr og etter salgskvanta i tillegg til såvarer og settepoteter av egen avling på bruk med planteproduksjon for salg.

Ved beregning av erstatning for avlingssvikt skal samlet jordbruksareal og husdyrhold legges til grunn. Alle vekster på driftsenheten skal tas med enten de er skadet eller ikke. Det er egenandel på 22 % i Finnmark og Nord-Troms og 27 % i res-

ten av landet. SLF har utarbeidet en grundig handbok for saksbehandlere for ordningen.

### **Tilskudd etter vinterskade på eng**

Formålet med tilskudd etter vinterskade på eng er å gi økonomisk støtte til brukere med betydelige vinterskader på eng for å få avling av gras eller grønnfôr som kan høstes samme året. Det fastsettes et erstatningsbeløp, pt. kr 280 per dekar utbedret areal som kan gi avling i skadeåret. Normal fornying av eng om våren får ikke tilskudd. Egenandelen er 15 % i Finnmark og Nord-Troms og 20 % i resten av landet.

## **1.2.2 Erstatning for svikt i honningproduksjon**

Ordnningen er hjemlet i Forskrift om erstatning for svikt i honningproduksjonen (av 30.08.2001). Formålet er å gi økonomisk støtte til birøktere med birøkt som næring, og som har fått redusert honningproduksjonen betydelig på grunn av klimatiske eller klimatisk avledede forhold som birøkteren ikke kan sikre seg mot. For å være berettiget til tilskudd må bigården ha mer en 30 produksjonskuber.

Det beregnes gjennomsnittsproduksjon for de siste fem år på grunnlag av dokumentert salgsbeløp, fastsatt pris per kg honning og antall produksjonskuber. Produksjonen i skadeåret beregnes på tilsvarende måte. Honningsentralen gir prisanslag, og det kompenseres for tapt kvalitetstilskudd (KSL-birøkt). Ved beregning av erstatning skal samlet honningproduksjon legges til grunn, og det er egenandel på 27 % av gjennomsnittsproduksjonen.

## **1.2.3 Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere**

Ordnningen hjemles i Forskrift om erstatning etter offentlig pålegg som følge av planteskadegjørere (av 1202.1999 nr. 211, sist endret 30.08.2001). Formålet er å gi økonomisk støtte for tap forårsaket av offentlig pålegg gitt for å motvirke og hindre spredning av planteskadegjørere. Virkeområdet er pålegg gitt med hjemmel i Lov om plantehelse av 23.06.2000 nr. 53 med tilhørende forskrift. Eksempler på skadegjørere som kommer inn under ordningen er Kvit potetsystemematode, Sharkavirus på steinfrukttrær, Rød marg i jordbær, Løkkvitrate i løk, osv.

Erstatningsordningen omfatter driftsenheter som oppfyller kravene til produksjonstilskudd, eller er registrerte næringsforetak i landbruket. Foretaket må levere næringsoppgave innen landbruk og bli lignet for inntekt fra virksomheten.

I beregningen av erstatning vil det inngå tap av planter og plantemateriale, destruksjon og desinfeksjon av redskaper/maskiner med mer, nødvendig materiell til gjennomføring og utgifter til arbeid. Erstatningsgrunnlaget beregnes dels etter sats og dels etter dokumentert tap. Er hele driftsenheten karantenerlagt i minst 10 år med strenge restriksjoner i driftsopplegget, gis det støtte til omlegging til annen produksjon. Støtten gis for de to første årene etter pålegget ble gitt. Satsen er kr 500 per dekar og år. Det er en egenandel på 15 %, og erstatning under kr 5 000 utbetales ikke.

### 1.3 Tiltaksfond for smafe og fjørfe m.m., underpost 50.13

Formålet med fondet er å yte tilskudd til avlstilltak og faglig virksomhet for saue-, geite-, fjørfe-, kanin-, pelsdyr-, og kjøttfeholdet i landet. Virkeområdet for ordningen favner vidt. Midler kan nyttes til tilskudd til fremme av beitebruken og til tiltak som tar sikte på å avgrense tap av sau og geit på utmarksbeite. Det kan også nyttes midler til delvis erstatning for særlig store tap i husdyrhold (alle produksjonsdyr) når eieren er uten skyld i skaden, det ikke blir gitt skadeerstatning på annen måte og det ikke har vært mulig for brukeren å forsikre seg mot økonomiske tap. Det kan videre nyttes midler av tiltaksfondet til brukerretta forsknings- og utviklingsprosjekter innenfor de områder fondet dekker og til tiltak for å bekjempe husdyrsjukdommer (mædi, skrapesjuka, alveld). Bevilgningen til tiltaksfondet er på 38,06 mill. kr for 2001. Ordningen med produksjonstilskudd for honning avvikles fra og med 2002.

Formålet med tilskudd til organisert beitebruk er å legge forholdene til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark og redusere tap av dyr på utmarksbeite gjennom organisert tilsyn, organisert sankning og andre målrettede fellestiltak i beiteområde. Tilskuddet gjelder sau, geit og storfe som beiter i utmark minst åtte uker. Fylkesmannen kan gjøre unntak. Ordningen er behandlet nærmere i rapporten fra delprosjekt miljø.

Tabell 1.6 Tiltaksfondet for smafe, fjørfe m.m., underpost 50.13

Mill. kr	Budsjett 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Bevilgning 2002
Tiltaksfondet for smafe, fjørfe m.m.	40,24	38,11	38,11	36,06

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Ordningens katastrofedel dekker erstatning for tap av husdyr på beite utover en egenandel på 20 %, katastrofetap for husdyr og bifolk med egenandel på 40 % på nærmere angitte betingelser. Erstatning for rovdyrskader ligger under Miljøverndepartementet og inngår ikke i dette prosjektet.

Det gis også erstatning ved frivillig nedslakting av angitte husdyrsjukdommer over denne posten. For pålagt nedslakting hjemlet i Husdyrloven forvalter Statens dyrehelsetilsyn en erstatningsordning. Den kommer heller ikke inn under dette prosjektet. Det kan i tillegg utbetales tilskudd gjennom AK-tilskuddet 3–6 år etter nedslakting.

Tilskudd til tiltak mot radioaktivitet går over post 70.15 og behandles der. For nærmere behandling vises til Katastrofeordningene i jordbruket – mulige forenklinger som er et eget delprosjekt.



## 1.4 Kornfondet, underpost 50.14

Det ble innført ny markedsordning for korn 01.07.2001. Statens kjøpeplikt på korn til faste priser ble opphevet og erstattet med målpriser i jordbruksavtalen. Kornfondet vil bli nedlagt med virkning fra 2002, men ordningene vil videreføres som ordinære tilskuddsordninger. Tilskuddene som lå under post 50.14 vil da bli flyttet til hovedpost 73 Pristilskudd i kapittel 1150. Diskusjonen under forholder seg ordningene slik de forvaltes høsten 2001. Fraktordningene behandles kort her og nærmere i delprosjekt transport.

Tabell 1.7 Tilskudd til kornfondet, underpost 50.14

Mill. kr	Budsjett 2000	Innvilget 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Prisnedskrivning korn	424,60	429,28	432,60	432,60	
Matkorntilskudd	203,00	198,35	222,00	222,00	
Fraktordninger	150,00	139,15	150,00	150,00	
Sum kornfondet	777,60	766,78	804,60	804,60	Nedlagt

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Markedsordningen for korn er med på å sikre grunnlaget for en produksjonsfordeling i norsk jordbruk i samsvar med de landbrukspolitiske målsetningene, og en effektiv innenlands kornomsetning. De tre ordningene prisnedskrivning korn, matkorntilskudd og prisutjevning på andre råvarer til kraftfôr (kapittel 4150) reguleres gjennom forskriften Forskrift om prissystemet for korn, mel og kraftfôr under markedsordningen for korn (23.05.2001 nr. 549). Denne forskriften omhandler også målprissystemet for korn, som ikke vil bli omtalt her. Formålet med prisnedskrivningstilskuddet er å sikre avsetning av norsk korn gjennom markedsordningen og å skrive ned prisen på råvarer til matmel og kraftfôr. Formålet med matkorntilskuddsordningen er å skrive ned prisen på matkorn. Formålet med å ilegge prisutjevningsbeløp på kraftfôr er å bidra til likeverdige priser på korn og andre råvarer i tilvirking av kraftfôr.

### 1.4.1 Prisnedskrivningstilskudd

Tilskuddet ytes til kornkjøpere som oppfyller bestemmelsene i forskriften. Tilskuddet beregnes etter innkjøpt kvantum norskprodusert korn fra produsent for bruk i matmel- og kraftfôrindustrien. Gjennomsnittlig nedskrivingssetter for korn fastsettes i jordbruksoppgjøret for ett år av gangen. Gjeldende satser for prisnedskrivningstilskuddet er kr 337 per tonn for korn og kr 1 550 per tonn for oljefrø.

### 1.4.2 Matkorntilskudd

Matkorntilskudd gis til virksomheter som anvender hvete, rug, bygg eller havre i tilvirking av mel, gryn eller andre cerealprodukter, beregnet til innenlandsk for-

bruk. Tilskuddet gis som én sats per tonn korn. Matkorntilskuddet utbetales med en sats på 525 kr per tonn.

### **Prisutjevningstilskudd**

Inntektene fra utjevningsbeløp på kraftfôrråvarer budsjetteres over kapittel 4150, underpost 50 (refusjon fra Kornfondet). Formålet med å ilegge prisutjevning på proteinråvarer og karbohydratfôr som ikke er importert med toll, er å sikre tilnærmet like vilkår mellom korn og andre råvarer til kraftfôr til husdyr og fiskeoppdrett. Pelsdyrfôr har fritak fra ordningen. Budsjetterte inntekter for 2001 var på 121 mill. kr.

## **1.4.3 Fraktordningen for korn og kraftfôr**

Regelverket for fraktordningen for korn og kraftfôr i markedsordningen er gitt i Forskrift om frakttilskuddsordninger for korn og kraftfôr (av 23.05.2001 nr. 548 sist endret 08.10.2001). Fraktstøtten for korn omfatter tilskudd til innfrakt, mellomfrakt og til frakt av importert fôrkorn langs kysten. Stedsfraktordningen gjelder tilskudd til frakt av kraftfôr. Innenfor rammen av å utjevne transportkostnader, skal ordningene i sum føre til et mest mulig effektivt fraktsystem for omsetning av korn og kraftfôr. Frakttilskuddene utbetales av Statens landbruksforvaltning til registrerte kornhandlere og kraftfôrprodusenter.

### **Innfraktordningen**

Innfraktordningen gjelder fra 1. juli 2001 bare økologisk dyrket korn og ved levering til nærmeste anlegg. Målsettingen er å jevne ut forskjeller i oppgjørpris til produsent fordi det er få mottaksanlegg. Satsene øker fra kr 0 under 20 km til kr 81 per tonn for 160 km.

### **Mellomfrakttilskudd**

Mellomfrakttilskudd ytes for frakt av korn fra over- til underskuddsområde eller fra Oslo, Akershus, Vestfold, Østfold, Telemark, Buskerud, Hedmark og Oppland til alle andre fylker. Målsettingen er å utjevne regionale råvareprisforskjeller til mel- og kraftfôrindustrien.

Tilskuddet gis transport *fra* både mottaksanlegg og produsent og *til* både transittanlegg ved Oslofjorden og underskuddsområdet. Frakttilskuddet beregnes i soner etter avstand til nærmeste transittanlegg. Satsen er for avstand mellom 51 og 150 kilometer kr 25 per tonn og fastsettes individuelt for avstander over 150 kilometer for 2001/2002.

Ved videretransport med skip fra transittanlegg ved Oslofjorden til havner med produksjonsanlegg i underskuddsområde, ytes frakttilskudd etter fastsatte satser til bestemte anløpssteder. Fraktsatsen for landtransport tilsvarer satsen til nærmeste transittanlegg ved Oslofjorden med tillegg for sjøveis transport til fastsatte anløpssteder.

Tilskudd til frakt av importert fôrkorn kan ses som en del av mellomfraktordningen. Frakttilskudd til importert fôrkorn gis til dekning av kostnader for sjøtransport av korn fra utlandet direkte til underskuddsområdet fra Stavanger og

nordover. Det gis ikke til importert fôrkorn som tas fra overskuddsområdet til underskuddsområdet.

Det ytes også mellomfrakttilskudd for frakt av kli og soya til kraftfôrproduksjon i Balsfjord. Satsene er de samme som ved mellomfrakt av korn med skip.

### **Tilskudd til frakt av kraftfôr (stedsfrakttilskudd)**

Registrerte produsenter eller importører av kraftfôr til husdyrproduksjon får tilskudd når fraktsatsen fra nærmeste basissted<sup>159</sup> til husdyrprodusenten overstiger en egenfraktandel fastsatt av Statens landbruksforvaltning. Det gis ikke tilskudd til frakt av kraftfôr fra underskuddsområdet tilbake til overskuddsområdet. Målsettingen er å jevne ut fraktkostnader i husdyrproduksjonen.

---

<sup>159</sup> Følgende steder er i 2001 definert som basissteder: Oslo, Moss/Kambo, Kirkenær, Gran, Stange, Lena, Hokksund, Larvik, Kristiansand, Stavanger/Fiskå, Vaksdal, Flørø, Vestnes, Trondheim, Steinkjer og Bergneset.

## 2 Post 70 Markedsregulering

Markedsregulering består av avsetningstiltak, RÅK-ordningen, eksportrestitusjon (Catering og XRK) og tiltak mot radioaktivitet.

### 2.1 Avsetningstiltak, underpost 70.11

Markedsreguleringskostnader dekkes ved bevilgninger til avsetningstiltak over jordbruksavtalen og gjennom omsetningsavgiften. Formålet med avsetningstiltakene er å bidra til oppnåelse av målpris for de ulike jordbruksprodukter, utjevning av henholdsvis produsentpris og pris til forbrukerne over hele landet, avsetning for produsert vare og bidra til å sikre forsyninger i alle forbruksområder.

Ordningene forvaltes av Omsetningsrådet. SLF er sekretariat for Omsetningsrådet. Avsetningstiltak finansieres gjennom midlene fra jordbruksavtalen sammen med midler fra omsetningsavgiftene og overproduksjonsavgift på melk. Ordningene det bevilges midler til er regulert gjennom forskrifter, regler, retningslinjer og øvrige bestemmelser som Omsetningsrådet fastsetter. Omsetningsrådet ble opprettet ved Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror 10.07.1936 nr.6, sist endret 21.01.2000 nr.7.

Tabell 2.1 Avsetningstiltak, underpost 70.11

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Kadaverhandtering – kjøtt	4,00	3,70	5,00	5,00	5,00
Avsetningstiltak hagebruk	10,00	3,00	8,00	8,00	3,90
Kollektiv dekning av					
omsetningsavgift hagebruk	15,00	15,00	15,40	16,00	10,00
Prisnedskrivning potetsprit	18,50	25,10	16,50	16,50	18,50
Produsentsammenslutninger	1,00	0,10	1,00	0,50	1,00
Frukt og grønt i skolen (OFG)	7,00	7,00	10,00	10,00	10,00
Økologiske produkter:					
avslutning eldre prosjekter	0	0,30	0,50	0	
Nye produkter:					
avslutning eldre prosjekter	0	-0,10		0	
Tilskudd til avfallshandtering i					
Nord-Norge			8,00		
Skolemekordning	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Annet	1,20	0,80		0,40	
Sum avsetningstiltak	66,70	64,80	74,40	66,40	58,40

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 2.1.1 Kadaverhandtering

Bevilgningen til kadaverhåndtering var i 2001 på 5,0 mill kr. Det er en fast sats for å delfinansiere kadaverhåndtering av kjøtt, og i 2000 var satsen 177 kr per henting per bruk. Ordningen ble i 2000 utvidet til også å omfatte kadaverhåndtering av utrangerte verpehøns i Nord-Norge.

### 2.1.2 Frukt og grønt i skolen

I forbindelse med statsbudsjettet 2002 vil delordningen med prisnedskrivning av frukt og grønt i skolen bli flyttet til underpost 77.15 Tilskudd til kvalitets- salgsmotiverte tiltak, under opplysningsarbeid om frukt, grønnsaker og poteter.

Bevilgningen til frukt og grønt i skolen var i 2001 på 10,0 mill kr. Av dette beløpet kan maksimalt 1,5 mill kr benyttes til administrasjon/markedsføring.

### 2.1.3 Tilskudd til avfallshandtering i Nord-Norge

Dette er et engangstilskudd til etablering av et anlegg for håndtering av animalsk avfall i Nord-Norge på 8 mill. kr.

## 2.2 Tilskudd til Råvareprisordningen, underpost 70.12

Formålet med Råvareprisordningen (RÅK-ordningen) er å utjevne forskjeller i råvarekostnader mellom norske og importerte næringsmidler som omsettes i Norge, og for å gjøre norske eksportprodukter innenfor ordningen konkurransedyktige på verdensmarkedet. Råvareprisutjevningen kan skje i form av toll på råvare delen av importerte ferdigvarer, tilskudd ved eksport av ferdigvarer (eksportrestitusjon) og/eller prisnedskrivning, ved at prisene på innenlandske jordbruksråvarer som benyttes til framstilling av ferdigvarer skrives helt eller delvis ned til verdensmarkedets prisnivå. Det er to ordninger som ligger under RÅK-ordningen; eksportrestitusjon (XR) og prisnedskrivning (PNS).

Forskrift om tilskudd til industrielt bearbejdede jordbruksvarer ved eksport og leveranser til spesialmarkeder (XR) 30.06.2000 nr.703, sist endret 07.09.2001 nr.1085, har som formål å bidra til at norsk næringsmiddelindustri kan levere industrielt bearbejdede jordbruksprodukter til eksport og spesialmarkeder basert på bruk av norske jordbruksråvarer som er bearbejdet i Norge. Tilskudd gis på grunnlag av innhold av tilskuddsberettigede norskproduserte jordbruksråvarer i produksjon av de ferdigvarer i henhold til vedlegg til forskriften, og etter de satser som gjelder på utførselstidspunktet

Forskrift om tilskudd i form av prisnedskrivning til industrielt bearbejdede jordbruksvarer (PNS) 30.06.2000 nr.702, sist endret 29.09.2000 nr.983, har som formål å bidra til at norsk næringsmiddelindustri kan produsere og levere industrielt bearbejdede jordbruksprodukter basert på bruk av norske jordbruksråvarer. Tilskuddet gis på samme grunnlag som eksportrestitusjon.

Tabell 2.2 Tilskudd til ravareprisordningen, underpost 70.12

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Eksportrestitusjon (XR)	36,40	28,06	36,40	24,80	
Prisnedskrivning (PNS)	96,70	90,97	101,70	101,70	
Tilskudd ravareprisordningen	133,10	119,02	138,10	126,50	148,10

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

## 2.3 Eksportrestitusjon (Catering og XRK), underpost 70.13

Underposten dekker XRK-ordningen og Catering-ordningen. Formålet med ordningen med eksportrestitusjon til kjøttprodukter (XRK) er å gjøre det mulig for norsk næringsmiddelindustri å levere bearbeidede kjøttvarer til eksportmarkeder. Formålet med Catering-ordningen er at norske cateringsselskaper som leverer menyer til fly i utenriksfart skal kunne konkurrere med utenlandske selskaper når de benytter norske råvarer.

Tabell 2.3 Eksportrestitusjon, underpost 70.13

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
XRK	19,30	13,08	19,30	13,60	
Cateringordningen	6,70	6,80	6,70	6,70	
Sum Eksportrestitusjon	26,00	19,88	26,00	20,30	26,00

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

## 2.4 Tiltak mot radioaktivitet, underpost 70.15

Det er Forskrift om kompensasjon for nedfôring av radioaktivitet i storfe- og småfekjøtt og erstatning for slakt som ikke blir godkjent som menneskemat (av 23.06.1997 nr. 888) som hjemler ordningen. Tiltak mot radioaktivitet er behandlet i delprosjekt katastrofe.

Landet er delt i 3 soner, frisoner, sikringssoner og tiltakssoner. I frisonene kan husdyr fôres normalt og slaktes på vanlig måte. I sikringssoner kan det år om annet være nødvendig med fôringstiltak (sikringsfôring) for å hindre at radioaktiviteten i dyra overstiger tiltaksgrensen. I tiltakssoner er det gjennomsnittlige innhold av radioaktivt cesium i storfe- og/eller småfekjøtt høyere enn 600 Bq per kg, og det er slakteforbud uten nedfôringstiltak. For at kjøtt fra disse sonene skal kunne nyttes til menneskemat, er det nødvendig med en kortere, eller lengre nedfôringsperiode.

I grove trekk blir det ved nedfôring av radioaktivitet i storfe gitt en kompensasjon på kr 8,- per storfe per dag. For småfe gis kompensasjon fra og med 2.

nedfôringsuke og til og med 7. nedfôringsuke på kr 5,- per dyr og dag og deretter på kr 7,- per dyr og dag. Det skal bare utbetales kompensasjon for den nedfôrings-tid (antall dager) som er fastsatt av veterinæretaten for den aktuelle sone eller gards- bruk.

Tabell 2.4 Tiltak mot radioaktivitet, underpost 70.15 og antall nedforede smafe

<b>Mill. kr</b>	<b>Beitesesong 1998/1999</b>	<b>Beitesesong 1999/2000</b>	<b>Beitesesong 2000/2001</b>	<b>Budsjett 2002 Til post 74.19</b>
Antall smafe nedforet	44 000	16 400	29 400	
Sum tiltak mot radioaktivitet	9,10	5,60	7,90	10,00

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jord- bruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Ordningen blir overført til hovedpost 74 Direkte tilskudd, underpost 74.19 fra og med 2002 med en fast sum på 10 mill. kr (St.prp. nr. 92).

## 3 Post 73 Pristilskudd

Ordningene på post 73 har tidligere blitt utbetalt gjennom private tilskuddsformidlere, men fra 1.7.2000 er det Statens landbruksforvaltning som er tilskuddsforvalter.

### 3.1 Tilskudd til norsk ull (inkl. skinn), underpost 73.11

Forskrift om tilskott til norsk ull 12.06.1997 nr. 599, sist endret 18.07.2000 nr. 780, har som formål å bidra til å nå målene for inntekts- og produksjonsutvikling i saueholdet som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedsprisuttak og andre tilskudd. Tilskuddet skal også bidra til en bedring av kvaliteten på norsk ull, samt sikre markedet norsk ull av god kvalitet. Begrunnelsen for ordningen er at norsk ull ikke har importbeskyttelse, og fordi det er lav pris på verdensmarkedet, er det nødvendig med en tilskuddsordning for norsk ull.

Tilskuddet er differensiert for ulike ullkvaliteter. Differensieringen blir fastsatt av Rådet for ullomsetninga etter framlegg fra Norsk Kjøttssamvirke og Kjøttbransjens Landsforbund. Den gjennomsnittlige tilskuddssatsen for 2001 er på kr 32,00 per kg. Bevilgningen til tilskudd til norsk ull er på 165,8 mill. kr. Ordningen blir administrert av Statens landbruksforvaltning. Kostnadene for administrasjonen dekkes av tilskuddsmidlene.

Tabell 3.1 Pristilskudd til norsk ull (inklusive skinn), underpost 73.11

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Vedtatt budsjett 2001	Budsjett 2002
Tilskudd til norsk ull	166,10	135,40	165,80	165,80

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

For å delta i tilskuddsordningen må ullstasjoner som driver omsetning av norsk ull, være godkjent av Rådet for ullomsetninga etter framlegg fra Statens landbruksforvaltning. Alle godkjente ullstasjoner tilknyttet Norsk Kjøttssamvirke og Kjøttbransjens Landsforbund har samlet sett kjøpeplikt på all norsk ull som blir levert fra produsent. Dersom det blir etablert ullstasjoner uten tilknytning til disse organisasjoner, er også disse ullstasjonene pålagt de samme kjøpeplikter.

### 3.2 Pristilskudd melk, underpost 73.13

Forskrift om tilskott til melkeproduksjon 26.08.1999 nr. 965, sist endret 26.09.2001 nr. 1123, omhandler driftstilskudd, grunntilskudd og distriktstilskudd til ku- og getemelk. Driftstilskuddet er et direkte tilskudd, og blir derfor behandlet under post



74. Bevilgningen til pristilskudd melk omfatter i tillegg til grunntilskudd og distriktstilskudd også tilskudd til små konsummelmekmeierier.

**Tabell 3.2** Pristilskudd melk, underpost 73.13

<b>Mill. kr</b>	<b>Budsjett 2000</b>	<b>Regnskap 2000</b>	<b>Budsjett 2001</b>	<b>Budsjett 2002</b>
Grunntilskudd melk	94,70	93,00	91,70	
Distriktstilskudd melk	430,50	427,60	421,90	
Smameieri tilskudd			20,00	
Uspesifisert		0,50		
<b>Pristilskudd melk</b>	<b>525,20</b>	<b>521,10</b>	<b>533,60</b>	<b>538,10</b>

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Formålet med grunntilskuddet er å bidra til å nå målene for inntekts- og produksjonsutvikling i melkeproduksjonen som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedsprisuttak. Grunntilskuddet skal videre bidra til rimeligere melk og melkeprodukter til forbruker. Grunntilskuddet utbetales med en sats på 3,6 øre per liter kumelk og 188 øre per liter geitemelk. Gitt et prognosert produksjonsvolum (2001) på 1 535 mill. liter kumelk, og 19,8 mill. liter geitemelk, gir dette en samlet støtte på henholdsvis 55 og 37 mill. kr.

Formålet med distriktstilskuddet er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i melkeproduksjonen som medvirker til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene gjennom å jevne ut ulikheter i lønnsomheten i produksjonen. Distriktstilskuddet blir gitt med ulike satser for melk produsert i vanskeligstilte områder i Sør-Norge og for all melk i Nord-Norge. Tabellen viser satsen for distriktstilskudd i 2000/2001 i hver av de ti sonene, og endringene for 2001/2002.

**Tabell 3.3** Distriktstilskudd ku- og geitemelk

<b>Sone</b>	<b>Sats (kr/l) 2000/2001</b>	<b>Satsendringer (kr/l) 2001/2002</b>
A	0,00	-
B	0,08	-
C	0,23	-
D	0,32	-
E	0,42	-
F	0,55	-
G	0,80	-
H	1,01	-
I	1,49	+ 0,10
J	1,58	+ 0,10

Kilde: St.prp. nr. 92

Formålet med tilskudd til små konsummelkmeierier er å lage rammebetingelser som gir et reelt grunnlag for konkurranse i denne sektoren. Tilskuddet er en midlertidig ordning fram til 01.01.2003, og gjelder kun for allerede etablerte meierier med egne leverandører. Det gis 75 øre per liter for mengde behandlet melk for inntil 5 mill. liter, og 80 øre per liter mellom 5 og 10 mill. liter.

### 3.3 Pristilskudd kjøtt, underpost 73.15

Underposten omfatter de tre ordningene grunntilskudd kjøtt, distriktstilskudd kjøtt og distriktstilskudd fjørfeslakt. Statens landbruksforvaltning forvalter alle disse tilskuddsordningen, og utbetaler tilskudd til slakteriene/pakkeriene, som selv foretar videre utbetaling til brukerne. Grunnlaget for grunn- og distriktstilskudd til kjøttproduksjon er antall kg kjøtt levert til slakteri, inkludert momsfri retur eller leieslakt. Grunnlaget for distriktstilskudd for fjørfeslakt er antall kg slakt momspliktig omsetning levert til slakteri.

Tabell 3.4 Pristilskudd kjøtt, underpost 73.15

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Budsjett 2002
Grunntilskudd kjøtt	383,50	276,20	382,40	
Distriktstilskudd kjøtt	526,20	469,80	527,50	
Distriktstilskudd fjørfeslakt	1,10	0,890	1,10	
<b>Pristilskudd kjøtt</b>	<b>910,80</b>	<b>747,00</b>	<b>911,00</b>	<b>911,30</b>

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Grunntilskudd kjøtt er regulert gjennom Forskrift om tilskudd til kjøttproduksjon (29.09.1998 nr.986, sist endret 10.07.2001 nr. 826). Formålet med grunntilskuddet er å bidra til å nå målene for inntekts- og produksjonsutvikling i kjøttproduksjonen som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedsprisuttak. Tilskuddet skal videre medvirke til rimeligere kjøtt og foredlede kjøttprodukter til forbruket. Grunntilskuddet for kjøtt gis til slakt av storfe, kalv, sau/lam og geit/kje. For lam med slaktevekt lavere enn 13 kg utbetales det ikke grunntilskudd for kjøtt.

Formålet med distriktstilskuddene er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i kjøtt- og eggproduksjonen som medvirker til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene gjennom å jevne ut ulikheter i lønnsomheten i produksjonen. De tre forskriftene som regulerer distriktstilskudd kjøtt er Forskrift om distriktstilskudd for fjørfeslakt (29.02.2000 nr. 204, sist endret 12.07.2001 nr. 832), Forskrift om distriktstilskudd til eggproduksjon (26.11.1998 nr. 1091, sist endret 09.11.2000 nr. 1133) og Forskrift om tilskudd til kjøttproduksjon (29.09.1998 nr. 986, sist endret 10.07.2001 nr .826).

Distriktstilskudd for fjørfeslakt gjelder tilskudd til fjørfeslakt av kylling og kalkun som er produsert i fylkene Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.

Det utbetales både grunntilskudd og distriktstilskudd kjøtt til sau fra kontaktbesetninger med hensyn på skrapesyke.

Tabell 3.5 Pristilskudd kjøtt

	Kvantum (mill. kg)	Sats 2001/2002 (kr/kg)
<b>Grunntilskudd kjøtt</b>		
- Okse, ku, kalv	84,30	2,92
- Gris	105,50	0,00
- Sau	23,40	3,10
- Geit	0,30	5,15
<b>Distriktstilskudd kjøtt/egg</b>		
- Sone 1	21,80	0,00
- Sone 2	55,80	4,05
- Sone 3	18,80	6,55
- Sone 4	7,10	10,20
- Sone 5	1,00	11,10
Sau, sone 4	2,80	12,20
Sau, sone 5	0,60	13,00
Gris, Vestlandet	5,70	0,50
Gris, sone 4 og 5	5,00	5,00
Kylling og kalkun, Vestlandet/Trøndelag	8,00	0,20

Kilde: St.prp. nr.92

### 3.4 Distriktstilskudd egg, underpost 73.16

Forskrift om distriktstilskudd til eggproduksjon 26.11.1998 nr.1091, sist endret 09.11.2000 nr.1133, har som formål å medvirke til en inntekts- og produksjonsutvikling i eggproduksjonen som medvirker til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene gjennom å jevne ut forskjeller i lønnsomheten i produksjonen. Forskriften gjelder tilskudd til egg som omsettes gjennom godkjent eggpakkeri eller gjennom direkte omsetning, som er omsetningsavgiftspliktig og som produseres i fylkene; Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland. SLF forvalter ordningen. Tilskuddet utbetales med en sats på 20 øre per kg, og bevilgningen er samlet på 2,5 mill. kr i 2001. Satsen skal økes med 20 øre for kommende avtaleperiode.

Tabell 3.6 Distriktstilskudd egg, underpost 73.16

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Budsjett 2002
Distriktstilskudd egg	525,20	521,10	533,60	538,10

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 3.5 Distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og poteter, underpost 73.17

Underposten omfatter distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker, samt distriktstilskudd for potetproduksjon i Nord-Norge. Formålet er å bedre inntekten for yrkesprodusentene innen grøntsektoren og sikre en geografisk spredt produksjon. Samlet bevilgning er på 54,77 mill. kr. Av dette utgjør distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker 51,77 mill. kr, og distriktstilskudd til potetproduksjon i Nord-Norge 3 mill. kr. SLF forvalter tilskuddene.

Forskrift om tilskudd i grøntsektoren 22.09.1999 nr. 1060, sist endret 19.09.2000 nr. 953, gjelder for distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker, tilskudd til fruktlager (underpost 77.17) og frakttilskudd for konservesblomkål (underpost 73.18). Kun den første ordningen omtales her. Formålet med tilskudd over underpost 73.17 er å bedre inntekten for yrkesprodusentene innen grøntsektoren, spesielt i næringssvake strøk, og stimulere til kvalitetsproduksjon og ordnede omsetningsforhold. Satsene differensieres mellom grupper av produkter og soner. Tilskuddet er mengdebasert og blir avgrenset oppad ved et maksimalkvantum for ulike produktgrupper. Tabellen viser satser og maksimalkvantum for vekstsesongen 2001 (SLF 2001).

Tabell 3.7 Satser for distrikts- og kvalitetstilskudd i grøntsektoren 2001

Vekst	Intervall		Enhet	Arealsoner				
	Fra	Til		1	2 & 3	4	5	6 & 7
Epler	1	40 000	Kr/kg	1,18	1,58	1,58	3,48	0,00
Pærer	1	40 000	Kr/kg	1,18	1,58	1,58	3,48	0,00
Plommer, surkirsebær	1	40 000	Kr/kg	1,18	1,58	1,58	3,48	0,00
Søtkirsebær	1	40 000	Kr/kg	1,87	2,27	2,27	4,17	0,00
Bær	1	20 000	Kr/kg	1,00	1,00	2,30	2,30	3,80
Tomat	1	75 000	Kr/kg	0,99	0,99	1,98	1,98	2,97
Agurk	1	110 000	Kr/kg	0,58	0,58	1,17	1,17	1,75
Salat	1	160 000	Kr/stk	0,36	0,36	0,72	0,72	1,08
<b>Maksimalbeløp</b>				<b>74 800</b>	<b>90 800</b>	<b>148 500</b>	<b>166 800</b>	<b>222 750</b>

Kilde: SLF, [www.slf.dep.no](http://www.slf.dep.no) 2001

Forskrift om distriktstilskudd for potetproduksjon i Nord-Norge 22.09.1999, sist endret 19.09.2000 har som formål å bidra til potetproduksjon i Nord-Norge. Tilskuddet er på 1 kr per kg matpoteter av klasse 1.

Tabell 3.8 Distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og poteter, underpost 73.17

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Budsjett
	2000	2000	2001	2002
Frukt, bær, veksthusgrønnsaker	53,10	40,60	51,80	51,80
Distr.tilsk potetprod. i Nord-Norge	3,00	1,20	3,00	3,00
Distrikts- og kvalitetstilskudd i grønsts.	56,10	41,90	54,80	54,80

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 3.6 Frakttilskudd, underpost 73.18

Underpost 73.18 dekker frakttilskudd for slakt egg og konserverblomkål. Fraktordninger er også behandlet andre steder, for korn og kraftfôr under kornfondet underpost 50.14, til pelsdyrfôrlag underpost 77.14 og for settepotet under tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak i underpost 77.15. Tilskudd til frakt inngår også som deler av enkelte andre ordninger og er tatt med der. Frakt og transport er nærmere behandlet i delprosjekt transport. Fraktutjevning for melk under pristutjevningsordningen ligger sammen med andre ordninger for melk og meierivarer utenfor dette prosjektet og blir derfor ikke behandlet.

Tabellen nedenfor viser frakttilskuddene i underpost 73.18

Tabell 3.9 Frakttilskudd underpost 73.18

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Budsjett
	2000	2000	2001	2002
Slakt	75,00	55,82	74,50	74,50
Egg	5,00	4,45	5,00	5,00
Konserverblomkal	0,20	0,09	0,20	0,20
Sum frakttilskudd	80,20	60,40	79,70	79,70

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

#### 3.6.1 Frakttilskuddsordningen for slakt

Regelverket finnes i Forskrift om frakttilskott på slakt (av 08.01.1998-01-08 nr. 16). Målsettingen er å utjevne priser til produsent og forbruker. Samtidig bør ordningen stimulere til nedskjæring av slakt i næringsvake områder og virke slik at den stimulerer til å minimalisere fraktkostnadene. Det presiseres også at ordningen bør være enkel å administrere.

Frakttilskuddet for slakt omfatter tre delordninger: innfrakt av slaktedy, mellomfrakttilskudd og tilskudd til dekking av omsetningskostnader hos engrosforhandler i underskuddsområde. (Se delprosjekt transport for stedfesting av områdene.)

## **Innfrakttilskudd**

Innfrakttilskudd for transport av slaktedyr fra produsent til listeført autorisert slakteri gis for alt omsatt slakt som blir godkjent av kjøttkontrollen. Tilskuddet utbetales slakteriet. Tilskuddsatsen har 6 soner i Sør-Norge og 8 soner i Nord-Norge og differensieres etter transportavstander på mer eller mindre enn henholdsvis 150 og 200 kilometer. Det fastsettes tilskuddsats per kilo etter dyreslag for hvert slakteri. Egenandelen er 15 øre per kilo for gris, 25 øre per kilo for storfe og hest og 35 øre per kilo for småfe i 2001.

## **Mellomfrakttilskudd**

### **Helt slakt**

Mellomfrakt av helt slakt (hele, halve og ¼ skrotter) gis for transport fra autorisert slakteri i overskuddsområde til godkjent engrosforhandler i underskuddsområde, og tilskuddsatsen skal være 25 % høyere i Nord-Norge enn i Sør-Norge.

### **Stykket/nedskåret vare**

Frakttilskudd for transport av nedskåret og stykket vare gis for transport mellom godkjent nedskjæringsanlegg i overskuddsområde til godkjent engrosforhandler i underskuddsområde eller til foredlingsbedrift i både over- og underskuddsområder. Det gis *ikke* tilskudd til transport fra anlegg i Sør-Norge til mottaker (engrosforhandler eller foredlingsbedrift) i Nord-Norge. Det gis tilskudd til pallemballasje i henhold til spesielle vilkår, og sendingen må være 400 kilo eller mer for å være støt-teberettiget. Statens landbruksforvaltning bestemmer hvilke varer som er tilskuddsberettiget.

Felles for helt slakt og nedskåret vare er at tilskuddet utbetales avsendende slakteri og gis for transporter over 100 kilometer. Det ytes kjøletillegg for alle forsendelser. Det er utarbeidet mellomfrakttabeller. Satsene for mellomfrakt av helt slakt er høyere enn for stykket/nedskåret vare. Dette skyldes at helt slakt trenger mer plass ved transport enn stykket/nedskåret vare.

## **Tilskudd ved engrosomsetning**

Dette er tilskudd for helt slakt levert fra godkjent slakteri i overskuddsområde til godkjent engrosforhandler i underskuddsområde. Tilskuddet skal dekke håndteringskostnader og kostnader knyttet til svinn hos engrosforhandleren. Statens landbruksforvaltning fastsetter tilskuddet som en fast sats per kilo, ikke større enn kostnadene ved rasjonell omsetning. Satsen er 20 øre per kilo i Sør-Norge og 75 øre per kilo i Nord-Norge for alle dyreslag i 2001. Det er engrosforhandler som mottar tilskuddet.

## **3.6.2 Frakttilskuddsordningen for egg**

Regelverket finnes i Forskrift om frakttilskudd for egg og krav til godkjenning av eggpakkerier (av 26.11.1998 nr. 1092). Ordningen skal medvirke til å utjevne kostnadene ved innfrakt av egg fra produsent til godkjent eggpakkeri, bidra til å effektivisere innfrakten av egg og stimulere til omsetning via godkjente eggpakkerier.

Tilskuddsberettiget produkt er egg i klasse A, som er egg egnet for omsetning til forbruker. Øvrige egg går til industriformål. Pakkerier som mottar frakttilskudd, må være over en minstestørrelse mhp. mottak av egg, leveranser og antall produsenter.

Tilskudd graderes etter sonetall fastsatt for kommunen etter avstanden til nærmeste godkjente pakkeri. Det er 7 soner fra under 100 kilometer til over 350 kilometer. Satsene fastsettes ved jordbruksoppjøret. Statens landbruksforvaltning utbetaler tilskuddet.

### **3.6.3 Frakttilskudd for konservesblomkål**

Frakttilskudd for konservesblomkål reguleres av Forskrift om tilskudd i grøntsektoren (av 22.09.1999 nr. 1060). Forskriften omhandler flere tilskuddsordninger, bl.a. distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker underpost 73.17 samt tilskudd til fruktlager underpost 77.17.

Formålet er ikke uttrykt spesifikt i forskriften, men et underliggende formål er å opprettholde innfrysingsanlegg i på Vestlandet og i Trøndelag, og bidra til en bedre produsentpris i disse områdene. Tilskudd gis for transport av konservesblomkål som omsettes gjennom godkjente grossister eller konservesindustrien.

Frakttilskudd er å betrakte som et mellomfrakttilskudd. For blomkål som leveres til innfrysing kan det gis tilskudd ved transport fra innfrysingsanlegg i sone 4 og 5 (Vestlandet og Trøndelag) til nærmeste konservesanlegg.

Beregningsgrunnlaget er blomkål levert fra produsent til innfrysingsanlegg. Tilskuddssatsene blir fastsatt i forbindelse med jordbruksoppjøret. Satsene er uendret siden 1997 og 30 øre per kilo. Omsetningsleddet mottar frakttilskuddet.

## 4 Post 74 Direkte tilskudd

Denne posten inneholder tilskudd som utbetales direkte til gardbrukeren. Her behandles driftstilskudd i melkeproduksjon, tilskudd til husdyr, areal og kulturlandskapstilskudd og tilskudd til dyrking av fôr i fjellet. De to siste behandles nærmere i delprosjekt miljø.

### 4.1 Driftstilskudd melk, underpost 74.11

Forskrift om driftstilskudd i melkeproduksjonen av 02.07.2001 nr. 980 har som formål «å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i melkeproduksjonen som medvirker til å jevne ut ulikheter i lønnsomhet mellom ulike bruksstørrelser generelt, og mellom bruk i Sør-Norge og Nord-Norge».

Driftstilskudd gis til bruk med melkekvote og produksjon som oppfyller betingelser tilsvarende kravene i kvoteordningen. Det har vært minimumskrav til melkeliveranse på 3 000 liter per ku og minst 300 liter per geit i året. Statens landbruksforvaltning fastsetter beregningsgrunnlaget. Samdrifter gis særskilt driftstilskudd etter forskrift om produksjonstilskudd. Ordningen hadde månedlige utbetalinger gjennom meieriselskapene og fullt tilskudd for bruk med kumelkleveranser på minst 30 000 liter.

Foreløpige tilskuddsatser fastsettes i forbindelse med jordbruksoppjøret. Landbruksdepartementet kan justere satsene innenfor bevilgningen.

Ordningen er endret. Utbetalinger etter den nye ordningen skjer fra 01.01.2002. Tilskuddet utbetales etter søknad samtidig med søknad om produksjonstilskudd to ganger i året. Tilskuddet er kr 60 000 for besetninger med mer enn 5 melkekyr i Sør-Norge og kr 66 000 for tilsvarende i Nord-Norge. For besetninger med mer enn 27 melkegeiter er tilskuddet kr 66 000 i hele landet. Tilskuddet avtrappes lineært for besetninger med færre dyr. Utbetalingene foretas av Statens landbruksforvaltning. Det skal etableres kontrollordning.

Fra 2002 blir tilskudd til samdrifter lagt om og flyttes fra underpost 78.15 og hit til underpost 74.11. (St.prp. nr.1, 2001–2002)

Tabell 4.1 Driftstilskudd til melkeproduksjon, underpost 74.11

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Driftstilsk. melk	1 331,00	1 329,82	1 316,00	1 300,53	1 300,10

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92



## 4.2 Tilskudd til husdyr, underpost 74.14

I denne underposten inngår det to tilskudd, tilskudd til husdyr og tilskudd til dyr på utmarksbeite. Det siste tilskuddet er også behandlet i rapporten fra delprosjekt miljø. Forskrift om tilskudd til husdyr av 01.07.1999 nr. 784, sist endret ved forskrift 26.09.2001 nr. 1124, har til formål å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og bruksstørrelser i husdyrholdet.

Det kreves at vilkårene for produksjonstilskudd er oppfylt. Grunnlaget for tilskuddet er dyretall for de enkelte husdyrproduksjoner. Satsene per dyr differensieres etter dyreslag og antall dyr. Foreløpige satser og maksimalbeløp per bruk fastsettes i forbindelse med jordbruksoppgjøret. Landbruksdepartementet kan justere satsene innenfor bevilgningen. Det kan søkes om tilskudd for melkeku og ammeku, storfe, melkegeit, avlsgris, og eggproduksjon to ganger årlig. Satsen for hver søknadsomgang blir da halvparten av satsen per år. Det kan søkes om tilskudd til sau, ammegeit, hest og slaktegris en gang i året, ved søknadsomgangen 20. januar.

Melkeku og ammeku ble slått sammen til en tilskuddsgruppe ved siste jordbruksoppgjør. Beløpsavgrensingen ble økt fra kr 120 000 til kr 125 000. For samdrifter er beløpsavgrensingen satt til kr 250 000. Det ble i 2001 gitt et særskilt økning i husdyrtilskuddet som en kompensasjon for tiltak mot BSE.

Tabellen viser satsene for produksjonstilskudd til husdyr som ble vedtatt i siste jordbruksoppgjør.

Tabell 4.2 Produksjonstilskudd til husdyr

Kr/dyr	Intervall		Sats (kr/dyr)
	Fra	Til	
Melkeku og ammeku	1	16	3 330
	17	25	2 000
	25	50	1 000
Storfe	1	250	702
Melkegeit	1	125	1 195
	126	250	725
Sau/ammegeit	1	100	474
	101	250	154
	251	400	80
Avlsgris Sør-Norge	1	25	766
Avlsgris Nord-Norge	1	25	1 056
Avlsgris	26	70	766
Slaktegris	1	1 400	34
Verpehøner Sør-Norge	1	1 000	16
Verpehøner Nord-Norge	1	1 000	30
Verpehøner	1 001	5 000	16
Hest	1	40	400

Tilskudd til husdyr posteres i underpost 74.14 hvor også tilskudd til dyr på utmarksbeite inngår. Det kreves at dyra går i utmark minst 8 uker, og det kan være inngått avtale om forebyggende tiltak for å redusere rovdyrtap. Også her utbetales tilskuddet med en sats per dyr. For beskrivelse av tilskudd til dyr på utmarksbeite vises til delprosjekt miljø.

Tabell 4.3 Tilskudd til husdyr, underpost 74.14

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
til husdyr	2 043,50	2 063,60	2 008,40	2 011,00	
til dyr på utmarksbeite uspesifisert beløp	226,30	219,70 0,60	226,30	212,70	
Sum tilskudd til husdyr	2 269,80	2 283,90	2 234,70	2 223,70	2 276,80

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 4.3 Areal og kulturlandskapstilskudd, underpost 74.17

Dette tilskuddet er nærmere behandlet under delprosjekt miljø. Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet) er å bidra til:

- Å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, bruksstørrelser og distrikter innenfor planteproduksjon og grovfôrbasert husdyrproduksjon.
- Skjøtsel, vedlikehold og utvikling av kulturlandskapet gjennom aktiv drift.
- Å opprettholde jordbruksarealer i drift.

AK-tilskuddet har følgende delordninger med beløp fra vedtatt budsjett 2001 i parentes:

- Areal- kulturlandskapstilskudd (2 973 mill. kr).
- Tilskudd til endret jordarbeiding (123 mill. kr).
- Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk (36,7 mill. kr).
- Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon (22,7 mill. kr).

Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk, tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon og tilskudd til endret jordarbeiding vil bli flyttet til underpost 74.18; «Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet». Endringen vil føre til at underposten 74.18 endrer navn til «Andre arealbaserte tilskuddsordninger» i forbindelse med statsbudsjettet for 2002. Tilskudd til unge bønder (50 mill. kr) avvikles og overføres til Landbrukets utviklingsfond, underpost 50.11. Nijos mottar 5 mill. kr over post 74.17 til arbeid med digital markslagskartlegging (DMK).

Tabell 4.4 Areal og kulturlandskapstilskudd, underpost 74.17

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Areal- og kulturlandsk.	3 070,90	3 075,30	2 972,90	2 982,20	
Endret jordarbeiding	155,00	149,70	123,00	180,00	Til 74.18
Driftvansketilskudd	36,70	34,80	36,70	33,50	Til 74.18
Tilskudd til seterdrift	21,00	21,10	22,70	21,70	Til 74.18
Nijos, støtte til DMK			5,00	5,00	
Tilsk. til unge bønder	50,00	47,20	50,00	44,70	Til 50.11 LUF
Uspesifisert beløp		1,50			
<b>Sum AK-tilskudd</b>	<b>3 333,60</b>	<b>3 329,50</b>	<b>3 210,30</b>	<b>3 267,10</b>	<b>3 254,70</b>

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Det er bevilget 3 255 mill. kr til underpost 74.17 Areal- og kulturlandskapstilskudd for avtaleperioden 2001/2002. Dette er en økning på 44 mill. kr i forhold til forrige avtaleperiode.

### 4.3.1 Areal- og kulturlandskapstilskudd

Tilskuddet omfatter produksjon av grovfôr, korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær. Vekstene må ha et samlet areal på mer enn et dekar for å være berettiget til tilskudd. Tilskuddssatsene avhenger av type vekst, areal og geografisk sone, i alt syv soner.

AK-tilskuddet blir fastsatt på grunnlag av normert areal. For innmarksareal beregnes normert areal ved at arealene multipliseres med et vektall som er 1,0 for fulldyrka og overflatedyrka jord til slått og beite og 0,7 for innmarksbeite.

Tilskudd til innmarksbeite forutsetter et grovfôrbasert husdyrhold på eienommen som står i forhold til beitearealet. Det maksimale tilskuddsarealet for innmarksbeite blir beregnet ut ifra forholdstall for dyreslag og AK-sone.

For å oppnå areal- og kulturlandskapstilskuddet må det ikke utføres store endringer eller inngrep i kulturlandskapet. Dette innebærer blant annet:

- Elver og bekker skal ikke kanaliseres eller lukkes.
- Åpne grøfter skal ikke lukkes.
- Skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark skal ikke dyrkes opp.
- Åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser skal ikke fjernes.
- Jordbruksarealer skal ikke planeres.
- Ferdselsårer skal ikke dyrkes eller stenges.
- Kantvegetasjon og åkerholmer skal ikke sprøytes med mindre dette er et ledd i skjøtselen av kulturlandskapet.

Disse kravene skal derimot ikke være til hinder for:

- Regelmessig bunn- og siderensking av elver, bekker og grøfter.
- Skjøtsel av trær og busker (hogst/tynning/skjæring m.m.).
- Tiltak for nødvendig kryssing med redskap.

Inngrep i kulturlandskapet som er utført uten dispensasjon fra kommunen, kan kreves reversert. Areal- og kulturlandskapstilskuddet kan trekkes tilbake, helt eller delvis, for inntil tre år dersom tidligere tilstand ikke blir gjenopprettet. Fylkesmannen kan i tillegg kreve at bestemte jordarbeidingsmetoder blir brukt på erosjonsutsatte arealer.

### 4.3.2 Tilskudd til endret jordarbeiding

Ordningen gir økonomisk støtte til erosjonsreducerende tiltak. Formålet er å begrense omfanget av jordarbeiding om høsten og å stimulere til tilsåing av vegetasjon. Det gis tilskudd til arealer som ikke jordarbeides om høsten på landbrukseiendommen er i drift. I tillegg gis tilskudd til lett høstharving, direktesådd korn, høstkorn sådd etter lett høstharving, fangvekster og grasdekte vannveier/striper. Tilskuddet beregnes ut fra satser per dekar avhengig av jordarbeidingsmetode og erosjonsrisiko i fire forskjellige klasser<sup>160</sup>.

Ordningen gjelder for arealer med korn, oljevekster, erter, frøeng i siste høstingsår, grønngjødsling og grønnfôrvekster sådd med liten radavstand og der en bare høster overjordiske deler. Engareal og korn med gjenlegg omfattes ikke av ordningen. Arealet kan ikke jordarbeides før tidligst 1. mars året etter. Halmen kan ikke brennes om høsten. Ordningen er tenkt å gjelde for de mest erosjonsutsatte delene av landbrukseiendommen. Fylkesmannen kan pålegge en bestemt jordarbeidingsmetode eller såing av fangvekster der det er spesiell stor erosjonsrisiko.

Ved jordbruksoppgjøret 2001 ble det satt av 153 mill. kr til ordningen. Satsene er justerbare dersom søknadsomfanget overstiger tilskuddsrammen. Statens landbruksforvaltning utbetaler tilskuddet. Ved brudd på forskriftene skal tilskuddet reduseres med det doble av den merutbetalingen som søkeren fikk utbetalt på feilaktig grunnlag. Endringer i forhold til søknaden kan gjennomføres dersom det meldes fra og godkjennes av kommunen.

Kommunene gjennomfører kontroll ved stikkprøver, og Fylkesmannen fører tilsyn med kontrollen. Minst 5 % av søknadene skal kontrolleres. Kravet er redusert fra 20 % på grunn av stor økningen i søknadsmengde.

Det ble i 2000 innvilget 12 289 søknader for tilskudd til endret jordarbeiding. Dette gav en samlet utbetaling på knappe 132 mill. kr 2 175 eller om lag 18 % av søknadene ble kontrollert. Det ble trukket tilbake 63 570 kr etter kontroll.

---

<sup>160</sup> Erosjonsklasser (jordmasse per år):

1. < 50 kg/daa    2. 50-199 kg/daa    3. 200-800 kg/daa    4. > 800 kg/daa

### 4.3.3 Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon

Formålet er å bidra til å opprettholde og gjenoppta tradisjonell seterdrift med melkeproduksjon. Tilskuddet skal også sørge for vedlikehold av det tradisjonelle kulturlandskapet i seterområder gjennom beiting med husdyr. Tilskuddet utbetales som en fast sats per seter. Satsene blir fastsatt av Statens landbruksforvaltning på bakgrunn av bevilgning, foreløpig sats og oppgavene i søknadene. I Jordbruksavtalen 2001 er satsen kr 13 000 per seter og uendret fra forrige periode.

Med seterdrift menes jordbruksdrift med leveranse av melk eller foredla melkeprodukter i sommerhalvåret. Driften må være knyttet til seterbygning og til helårs jordbruksdrift på en landbrukseiendom. Kvaliteten på melkeproduktene skal være i henhold til kravene fra det lokale næringsmiddeltilsynet. Hoveddelen av melkeproduksjonen må skje på setra over en periode på minst fire uker. Direktesalg må dokumenteres og være innenfor landbrukseiendommens melkekvote.

### 4.3.4 Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk

Tilskuddet skal kompensere for ulempene ved jordbruksdrift i bratt terreng. Vilkårene for dette tilskuddet er at søkeren må være berettiget areal- og kulturlandskaps-tilskudd og 50 % av det fulldyrka og overflatedyrka arealet må ha en hellingsgrad på 1:5 eller brattere. Kommunen fastsetter arealgrunnlaget etter samråd med søkeren. Tilskuddet er i følge Jordbruksavtalen 2001 på kr 210 per dekar med helling 1:5 eller brattere. Dette er samme sats som i forrige periode.

## 4.4 Tilskudd til dyrking av for i fjellet, underpost 74.18

Formålet er å kompensere for ekstra arbeids- og transportkostnader i forbindelse med dyrking av fôr i fjellet. Med fjellregion menes områder som ligger over verne-skogsgrensen og høyere enn den faste bosetningen i området, uavhengig av spredt-liggende fjellgårder. Fylkesmannen kan gjøre unntak. Tilskuddet også er behandlet under delprosjekt miljø.

Det gis bare tilskudd til arealer over fem dekar. Det kreves at arealet blir gjødslet og stelt på en faglig forsvarlig måte, at avlingen blir høstet som høy eller silofôr og transportert hjem til vinterbruk.

Satsene differensieres i forhold til avstand opp til dyrkingsarealet i fjellet. I Jordbruksavtalen 2001 er de foreløpige satsene for areal i avstand 5–15 km på 59 kr/daa og for areal i avstand over 15 km på 98 kr/daa.

Tabell 4.5 Tilskudd til dyrking av for i fjellet, underpost 74.18

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Tilskudd til dyrking av for i fjellet	10,50	10,30	10,50	10,20	10,50

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

# 5 Post 77, Utviklingstiltak

---

Denne posten inneholder en rekke forskjellige tilskudd: til forskning og forsøksringer, inseminering, frøavl, kvalitets og salgsfremmende tiltak, pelsdyrførlag og fruktlager og til oppkjøp av melkekvoter. Tilskudd til økologisk jordbruk behandles også i delprosjekt miljø.

## 5.1 Tilskudd til inseminering m.m., underpost 77.11

Denne posten inneholder tilskudd til inseminering, tilskudd til avlsarbeid for kjøttfe og tilskudd til veterinære reiser.

Forskrift om tilskott til utjevning av kostnadene ved inseminering på storfe og svin av 21.12.2000 nr. 1567 regulerer virksomheten gjennom avslagene som får tilskudd, organiserer virksomheten og innkrever egenandel. Formålet er ens pris for forsendelse av sæd og inseminering over hele landet. Det bidrar til at fordelene ved avlsframgang når alle distrikter samtidig. Det gis likevel kvantumsrabatt og kan gis støtte til alternative løsninger i områder der inseminering kan påregnes å bli over en viss sum (900 kr). Ordningen skal også bidra til å jevne ut kostnader til veterinærtjenester. Tilskuddet fastsettes i jordbruksoppgjøret etter vurdering av behovet.

Tilskuddet til inseminering utbetales NRF og NORSVIN. Innen NORSVIN utgjorde eierinseminasjon 65 % i 2000 og andelen forventes å øke. Det vil gi innsparring.

Tilskuddet for å fremme avlsarbeidet innen kjøttfeproduksjon utbetales til Norsk kjøttfeavlslag. Midlene går til FOU-arbeid i henhold til kontrakt med Landbruksdepartementet inngått 31.12.1998. Avslaget budsjettert for dette arbeidet er 5,925 mill. kr for perioden 1999 til 2003.

Den største posten er tilskudd til nedskrivning av veterinære reiser med sats på kr 3,05 per km. for avstander over 20 km. Ordningen gjelder både inseminering og sykebesøk. I satsen inngår bilgodtgjørelse etter statens satser og dessuten et reistillegg som godtgjørelse for medgått tid på reise. For reiser over 20 km dekkes dette ved refusjon etter innsendte oppgaver. Oppgaven skal være attestert av gardbrukeren ved hvert frammøte og sendes fylkeslandbrukskontoret hver måned. Utbetaling skjer direkte til veterinæren. Dersom veterinæren bruker høyere takst enn satsen, dekkes ikke mellomlegget. Beregninger viser at økning i sats med kr 0,45 utgjør 5 mill. kr (LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen).

Tilskuddsordningene for inseminering vil fra 2002 legges om slik at de blir nøytrale i forhold til organisasjon (St.prp. nr. 1, 2001–2002).

Tabell 5.1 Tilskudd til inseminering underpost 77.11

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Tilskudd til:					
GENO (NRF)	24,20	24,20			
NORSVIN	5,80	5,80			
Norsk kjøttfeavslag	1,50	1,50	1,50		
Veterinære reiser	38,30	35,240			
Sum tilsk. til inseminering	69,80	66,70	69,80	69,80	69,80

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

## 5.2 Tilskudd til frøavl med mer, underpost 77.12

Forskrift om tilskott til frøavl m.m. i gras, engbelgvekster, rotvekster og grønnsaker av 23.04.1997 nr. 414 har til formål å fremme dyrking og frøforsyning av klimatilpassede sorter. Tilskuddet gis til statskontrollerte godkjente norske sorter og er todelt:

- Tilskudd til dyrking på kontrakt. Dette er igjen todelt:
  - *Pristilskudd* gis for angitte sorter. Varen skal oppfylle krav til sertifisering.
  - *Arealtilskudd* gis med differensiert satser og ulike krav avhengig av sort. For rødkløver og brytsukkererten Aslaug er det et garantibeløp ved feilslått avling eller inntekt lavere enn garantibeløpet .
  - *Tilskudd til overlagring* for kvantum over 15 % av årlig salg forutsatt total minimumsbeholdning av frø på 10 tonn for godkjente såvareforretninger. For Frøsenderet Hellerud gjelder ikke minimumskrav. Tilskuddet prioriteres etter pris- og arealtilskudd og utbetales med inntil fastsatt maksimalsats. Satsen for utbetaling vil avhenge av overlagret mengde.

Tilskuddet er fastsatt av Landbruksdepartementet etter samråd med faglaga utfra rammebevilgning i jordbruksavtalen. Landbrukstilsynet kontrollerer og anviser tilskudd. Tilskuddet utbetales gjennom Frøsenderet Hellerud og godkjente såvareforretninger.

Tabell 5.2 Tilskudd til frøavl m.m., underpost 77.12

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Engrø med mer		6,91		7,02	
Rotvekster		0,07		0,05	
Løkfrø		0,02		0,01	
Kalfrø		0,01		0,01	
Andre grønnsakfrø		0,00		0,00	
Sum tilskudd til frøavl mm.	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92. Statens landbrukstilsyn for regnskapstall for de enkelte frøslag

## 5.3 Tilskudd til forsøksringer, underpost 77.13

Denne posten har to deler: tilskudd til forsøksringer og tilskudd til forskning. Forskning som finansieres over jordbruksavtalen, er fordelt på flere poster under kapittel 1150.

### 5.3.1 Forsøksringer

En forsøksring er en «samskipnad av gardbrukarar» som gir lokalt tilpasset rettleiding i planteproduksjon. Virksomheten er regulert i Forskrift om tilskott til forsøksringer av 12.12.2000 nr. 1666 sist endret 03.09.2001 ved forskrift nr. 1075. Forskriften trådte i kraft 01.01.2001 og avløste tilsvarende forskrift fra 1994. Det er overgangsordninger. Formålet er «å bidra til en nødvendig kunnskapsoppbygging hos bøndene» og «stimulere til økologisk bærekraftig produksjon i eit variert kulturlandskap». Forsøksringene har åpent medlemskap med kontingent og er ledet av et styre valgt på årsmøte. De har revisjonsplikt, men ikke anledning til å omsette andre varer og tjenester enn det ringen selv produserer. Ringene samarbeider med forskningsinstitusjoner og stiller forsøksfelt til rådighet.

Det gis tre typer tilskudd:

- *Rammetilskudd* er delt i medlemstilskudd (80 %) og sonetillegg (20 %)
- *Spesialsatsingstilskudd* gis per medlem med produksjoner prioritert i jordbruksavtalen
- *Kompetansetilskudd* gis til kompetanseoppbygging i ringen, f.eks. reisestøtte

Tilskudd gis utfra en ramme fastlagt i jordbruksforhandlingene og for rammetilskudd og spesialsatsingstilskudd etter satser fastlagt av Statens landbruksforvaltning. Rammetilskuddet er delt i et medlemstilskudd som er likt for alle medlemmer (1 medlemskap per driftsenhet) og et tillegg som differensieres i 6 soner etter beliggenhet med kommunene som enhet. Sonetilskuddet gis etter en indeks fra 1 til 24, men utgjør bare 20 % av rammetilskuddet. Rammetilskuddet og spesialsatsingstilskuddet vil fra 2003 være begrenset til 85 % av ringens lønnskostnader.

Statens landbruksforvaltning eller den de gir myndighet er kontrollerende organ.

En arbeidsgruppe ble nedsatt for å ta opp tilskuddene. Avviket mellom regnskap og budsjett i 2000 er relatert til denne. 0,3 mill. kr for administrasjon av forsøksringene overføres fra underpost 77.13 til kapittel 1143 post 01, Driftsutgifter, Statens landbruksforvaltning (St.prp. nr. 1, 2001–2002).

Tabell 5.3 Tilskudd til forsøksringer, underpost 77.13

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002
Tilskudd til forsøksringer	40,00	40,06	40,00	40,00	38,00

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92



### 5.3.2 Forskning

Forskningen er fordelt på flere underposter i kapittel 11.50. I tillegg til den mer generelle posten 77.13.1, er 77.15.6 til Handlingsplan for redusert risiko ved plantevernmidler og 77.16.3 til økologisk landbruk. Forskningsmidlene over jordbruksavtalen forvaltes av et eget styre med Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag og Landbruksdepartementet. Norges Forskningsråd møter som observatør. Retningslinjer for styret tilsier at prioritering av temaer gjennomgås årlig. Følgende områder er nå prioritert:

- Kvinneforskning.
- Økonomi, landbrukspolitikk, samfunn, levekår, internasjonale forhold, landbrukets multifunksjonalitet.
- Miljøvennlig produksjon, Helse-Miljø-Sikkerhet (HMS), Kvalitetssystemer i landbruket (KSL).
- Produktutvikling, markedsforskning, lokal foredling av mat.
- Økologisk landbruk.
- Plantevern.

Ved jordbruksoppgjøret for 1998, fase II, ble det bestemt at følgende temaer skulle prioriteres (jf. protokoll av 23.06.98):

- Økologisk landbruk med spesiell vekt på fôr, frø og formeringsmateriale og kornproduksjon.
- Redusert bruk av plantevernmidler inkl. tverrvitenskapelig forskning.
- Miljøvennlige driftsformer inkl. biologisk mangfold og bruk av fangvekster i kornproduksjon og energiregnskap.
- Forskning på mat og forbrukerpreferanser inkl. økologisk landbruk.
- Kulturlandskap inkl. skjøtsel av kantsoner.
- Avfallshåndtering.
- Kombinasjonsbruk som overlevelsesstrategi.

Tabell 5.4 Tilskudd til forskning over landbruksavtalen

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
77.13	19,00	21,17	19,00	25,00	22,00
Plantevern 77.15	2,50	2,43	3,18		
Plantevern 77.13			0,12		
Økologisk landb. 77.16	6,00	7,54	6,00	6,00	
Tilskudd til forskning	17,50	31,14	28,18	31,00	

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

I jordbruksoppjøret 2001 er det varslet en kritisk gjennomgang av prioriteringene innefor posten (St.prp. nr. 92).

Det er også varslet omlegginger i opplegget for næringens finansiering av forskningen i St.meld. 19, nr. 92 og andre steder. Det er ny Forskrift om forskningsavgift på landbruksprodukter av 06.04.2001. Formålet er å sikre økonomisk grunnlag for forskning på landbruksprodukter som nyttes til ervervmessig bearbeiding eller framstilling av nærings- og nytelsesmidler. Avgiftsmidlene tilfaller «Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter». Forskningen skal gjelde produktgrupper som er avgiftspliktige, og kan angå hvert ledd i kjeden. Midlene skal utfylle øvrige offentlige forskningsmidler.

Fondets styre er ansvarlig for innkreving og forvaltning. Det skal svares avgift «for et hvert norskprodusert og importert landbruksprodukt som nyttes til ervervmessig bearbeiding eller framstilling av nærings- og nytelsesmidler.» Det er unntak for en rekke importerte produkter (vesentlig innenfor frukt og nøtter, kaffe, te, matè og krydder, sukker og sukkervarer, kakao, drikkevarer og tobakk). Styret kan etter nærmere regler fritta flere produkter. For norske produkter er forskningsavgiften som hovedregel 0,3 % av brutto fakturabeløp ekskl. MVA, og for importerte produkter 0,2 % av tollverdien. Statens landbruksforvaltning, Statens næringsmiddeltilsyn og Tollvesenet krever inn avgift på vegne av fondets styre.

## **5.4 Tilskudd til refusjon av forkostnader, til pelsdyrførlag og andre tilvirkere, underpost 77.14**

Innenfor denne posten er det to ordninger. Tilskudd til pelsdyrførrefusjon og tilskudd til pelsdyrførlag og andre tilvirkere.

### **5.4.1 Tilskudd til pelsdyrforrefusjon**

Forskrift om tilskudd til pelsdyrførlag og andre tilvirkere av pelsdyrfôr (av 13.07.2000 nr. 772) skal bidra til utjevning av fraktkostnader både til innfrakt av råvarer til førkjøkken og utfrakt av pelsdyrfôr. I formålet ligger også å bidra til mest mulig rasjonell omsetning. De som mottar tilskudd må etablere full utjevning av utkjøringskostnadene innenfor sitt leveringsområde. Råstoff skal hentes innenfor et naturlig avgrenset område og kryssfraktning av råstoff og ferdigfôr skal unngås. Tilskuddet behandles nærmere i delprosjektet transport.

#### **Innfrakttilskudd**

Tilskuddet til innfrakt skal gå til førprodusenter, innkjøpslag eiet av oppdrettere og til enkeltoppdrettere når ferdigfôr framstilles på pelsdyrgården. Fraktutjevningssbeløpene beregnes etter en fastsatt sats per tonnkilometer ut fra avstand fra leverandør (siste omsetningsledd) til førkjøkken.

#### **Utfrakttilskudd**

Tilskuddet til utfrakt skal gå til pelsdyrførlag eller andre organiserte førkjøkken. Uttransporten foregår i spesialbygde tankbiler med få andre anvendelsesmuligheter.

Pelsdyrproduzentene mottar fôr en gang per uke i første halvår og to til fem ganger per uke i andre halvår på grunn av forskjell i kvantum og fôrets lagringsstabilitet. Tilskuddet til utfrakt fordeles ut fra kjørte kilometer per leveranse og beregnes med utgangspunkt i levering av fôr en gang per uke. Videre fordeles tilskudd som et fast avskrivningsbeløp per bil per år etter bilens størrelse.

### Andre tilskudd

Dersom fôret ikke kan leveres fra godkjent fôrrute, dekkes 80 % av transportkostnadene for transport med offentlige transportmidler opp til en maksimalsats. Det gis tilskudd til mottakere som må frakte fôret mer enn 2 kilometer (hentegodtgjørelse). Satsene fastsettes av Landbruksdepartementet i samråd med avtalepartene.

## 5.4.2 Tilskudd til pelsdyrforlag og andre tilvirkere av pelsdyrfor

Forskrift om refusjon av fôrkostnader i pelsdyrnæringen av 01.12.1997 nr. 1249 sist endret 19.12.2000 ved forskrift nr. 1665 har til formål å bidra til at norsk pelsdyrnæring er konkurransedyktig på verdensmarkedet gjennom å medvirke til at kostnadene til fôr blir likestilt med verdensmarkedets fôrkostnader.

Statens landbruksforvaltning beregner årlig bevilgningsgrunnlaget utfra tollbelastning på utenlandsk fôr, eventuelle merkostnader ved bruk av innenlandsk fôr og dyretallet begrenset oppad til Stortingets bevilgning. Midlene skal brukes til bransjenøytrale konkurransestimulerende tiltak i regi av Norges Pelsdyrslag. Statens landbruksforvaltning er kontrollinstans.

Tilskuddene posteres under Underpost 77.14 Tilskudd til pelsdyrfôrrefusjon og tilskudd til pelsdyrforlag og andre tilvirkere av pelsdyrfôr:

Tabell 5.5 Tilskudd til pelsdyrforrefusjon, underpost 77.14

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002
Tilsk. til pelsdyrforrefusjon	14,00	12,02	13,00	13,00	11,50
Tilsk. til pelsdyrforlag oa.	27,00	27,25	25,00	25,00	25,00
<b>Tilskudd til pelsdyrforrefusjon</b>	<b>41,00</b>	<b>39,27</b>	<b>38,00</b>	<b>38,00</b>	<b>36,50</b>

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Administrasjon av ordningen er overført fra 77.14 til kapittel 1143.01 fra i 2002 med 0,3 mill. kr (St.prp. nr. 1, 2001-2002).

## 5.5 Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak, underpost 77.15

Tiltakene i denne underposten skal medvirke til å gjøre norske jordbruksprodukter mer konkurransedyktige både hjemme og på eksportmarkedet. Posten dekker et

bredt spekter av tiltak: foredling av plantemateriale for hagebruk, potetdyrking og kornproduksjon, tiltak for plantevernmidler og opplysningsarbeid om frukt, grønnsaker, potet og kornprodukter. Konkurransestrategier for norsk mat er overført til underpost 50.11 LUF.

Flere av tiltakene administreres av Statens landbrukstilsyn med midler over flere kapitler på statsbudsjettet og ved gebyrer og avgifter hjemlet i en rekke lover og forskrifter. NILF har hatt kontakt med landbrukstilsynet for de aktivitetene som referer seg til kapittel 1150 jordbruksbruksavtalen. Underposten 77.15 er delt i 5 (6) deler.

Tabell 5.6 Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak, underpost 77.15

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002 <sup>2</sup>
Utvikling av plantemateriale <sup>1)</sup>	9,70	9,70	9,70	9,70	9,70
Handlingsplan plantevernmidler	12,00	12,00	17,00	17,00	20,00
Statskontrollert settepotetavl	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10
Konkurransestrategier for norsk mat	69,00	61,70			
Opplysningsarb. frukt grønt poteter	7,90	7,70	7,90	7,90	7,90
FOU - korn	14,3 0	14,20	4,90	4,90	4,90
<b>Kvalitets- og salgsfremmende tiltak</b>	<b>122,00</b>	<b>102,50</b>	<b>48,60</b>	<b>48,60</b>	<b>51,60</b>

1) Inklusive frakt. Tabell 3.31 (XX) er uten frakt.

2) Fordelingen under 75.11 i budsjettet for 2002 er ikke endelig

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

## 5.5.1 Utvikling av plantemateriale

Formålet med det offentlige engasjement er å gi norsk hagebruk tilgang til plantemateriale som er kontrollert for bestemte skadegjørere og med definerte egenskaper tilpasset norske forhold. Det bidrar til å styrke konkurransevnen hos norske dyrkere og å opprettholde den positive situasjonen vi har i Norge med hensyn på skadegjørere.

Statens landbrukstilsyn administrerer ordningen med godkjenning av sorter til offisiell norsk sortliste etter Forskrift om prøving og godkjenning av plantesorter av 01.10.1999 nr. 1069. Statens landbrukstilsyn fastsetter og krever inn gebyr for gjennomføring av nyhetsprøving og verdiprøving av sorter og avgift for å stå på sortlista.

Forskrift om såvarer av 13.09.1999 nr. 1052 har som formål «å sikre produksjon og omsetning av såvarer med best mulig helse og kvalitet», og forskriften fastsetter betingelsene for produksjon, innførsel og salg. Statens landbrukstilsyn fører kontroll og Landbruksdepartementet fastsetter gebyrer til dekning av Landbrukstilsynets kostnader med gjennomføring av forskriften.

Det er flere relevante forskrifter: Forskrift om foredleravgift av 19.12.1994 nr. 1188, Forskrift om planteforedlerrett av 06.08.1993 nr. 832 med tilhørende avgift

og Forskrift om autorisasjonsavgift på såvareforretninger og avgift ved omsetning av såvare.

Fordelingen av midlene vurderes av Landbrukstilsynet og Budsjett- og kontrollutvalget (NB, NBS og LD).

Tabell 5.7 Fordeling av midlene til utvikling av plantemateriale

Mill. kr	Tilskudd 1999	Tilskudd 2000
Gartnerhallen	6,60	6,55
Seksjon plante helse i Landbrukstilsynet	1,24	1,55
Institutt for plantefag ved NLH	1,25	1,25
Planteforsk	0,35	0,34
Budsjett- og kontrollutvalget (NB, NBS og LD).	0,00	0,00

Kilde: Statens landbrukstilsyn

### 5.5.2 Handlingsplan for plantevernmidler

Handlingsplanen omtales også i delprosjekt miljø. Handlingsplanen har som formål å redusere helse- og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler. Dette skal skje ved å utvikle produksjonsmåter som minsker avhengigheten av kjemiske plantevernmidler og som reduserer risikoen for rester av plantevernmidler i matvarer og i miljøet.

Det brukes også forskningsmidler fra underpost 77.13 til Handlingsplan for plantevernmidler (se kap. 1.5.3).

### 5.5.3 Statskontrollert settepotetavl

Forskrift om statskontrollert settepotetavl av 20.03.1996 nr. 297 sist endret 20.04.1998 ved forskrift nr. 339 har til formål å «stimulere til økt bruk av settepoteter med høy kvalitet gjennom den statskontrollerte settepotetavl, klon-, elite-, stamsæd- og kontrollpotetavl».

Det er egne satser og krav for tilskudd til klonavl.

For elite- stamsæd- og kontrollpoteter gis:

- 1) Arealtilskudd, for elitepoteter kr 300 per dekar og kr 2 000 per parti.
- 2) Prisnedskrivningstilskudd på kr 0,25 per kg for alle klasser.
- 3) Kvalitetstilskudd i 16 intervaller fra kr 0 til kr 0,20 per kg etter intervaller med feilenheter.
- 4) Distriktstilskudd på kr 1,00 per kg i Nord-Norge.
- 5) Ved forsendelse med fraktutgifter for produsent over kr 0,10 per kg, men ikke for lokal frakt.

Statens landbrukstilsyn administrerer ordningen, gir tilskudd i henhold til budsjett og er kontrollerende instans. Pris-, kvalitets- og distriktstilskudd utbetales omsetningsleddet etter avregning til produsent. Det kreves rapport/regnskap.

Forskrift om settepoteter av 02.07.1996 nr. 1447 setter kvalitetsnormer for innenlandsk bruk av settepoteter og EU-normer ved eventuell eksport.

Tabell 5.8 Fordeling av midlene til settepotetavl eksklusiv frakttilskudd

Mill. kr	Tilskudd 1999	Tilskudd 2000
Sertifisert settepotetavl, eksl. frakt	2,912	3,07
Tilskudd klondyrkere	0,01	0,01
Norske potetindustrier	1,71	1,48
Overhalla klonavlsenter	1,59	1,62
Planteforsk, plantevernet	0,16	0,16
Landbrukstilsynet, avdeling savarer	0,27	0,27
Potetforedling	0,60	
Settepotetdyrkernes landslag	0,04	0,03
Sum midler til settepotetavl eksl. frakt	7,29	6,63

Kilde: Statens landbrukstilsyn

Frakttilskuddet behandles i delprosjekt transport. Ved forsendelse av elite-, stamsæd- og kontrollpotet ytes tilskudd til fraktutgiftene for produsent utover 10 øre per kg. forutsatt transport på billigste måte og i rasjonelle partier. Lokale fraktutgifter ved fordeling og distribusjon av partiene dekkes ikke av tilskuddsordningen. Den maksimale fraktsatsen på 10 øre har vært uendret siden 1996. Tabell 3.29 er inklusive frakt.

#### 5.5.4 Konkurransestrategier for norsk mat

Konkurransestrategier for norsk mat er overført til LUF fra og med 2001 og omtales der.

#### 5.5.5 Opplysningsarbeid om frukt, grønnsaker og poteter

Formålet med bevilgningene er å stimulere til økt totalforbruk av frukt og grønnsaker og bidra til profilering av norske produkter. For å fremme omsetning av norske poteter gis tilskudd til å bedre potetkvaliteten og til produsentrettede informasjon om markedet. Bevilgningen for frukt og grønnsaker går i sin helhet til Stiftelsen Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker. Av midlene til potet er 2 mill. kr avsatt til Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker, og 0,4 mill. kr er avsatt til produsentrettet rådgivning i potetsektoren forvaltet av Statens landbruksforvaltning. Underforbruket i regnskapet er i hovedsak begrunnet i etterslep av utbetalinger.

Tabell 5.9 Tilskudd til opplysningsarbeid for frukt og grønnsaker og potet

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002
For frukt og grønt	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
For potet	2,40	2,22	2,40	2,36	2,40
Sum tilskudd til opplysningsarbeidet	7,90	7,72	7,90	7,86	7,90

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

I forbindelse med statsbudsjettet 2002 vil ordningen med prisnedskrivning av frukt og grønt i skolen bli flyttet fra underpost 70.11 til 77.15. Bevilgningen til frukt og grønt i skolen var i 2001 på 10,0 mill. kr. Av dette beløpet kan maksimalt 1,5 mill kr benyttes til administrasjon/markedsføring.

### 5.5.6 Tilskudd til forskning og utvikling - korn

Bevilgningen går til opplysnings- og foredlingsarbeid i kornsektoren og omfatter 3,9 mill. kr til opplysningsarbeid gjennom Brødfakta og 1,0 mill. kr til foredlingsarbeid med norske kornsorter gjennom Norsk kornforedling.

Tabell 5.10 Tilskudd til forskning og utvikling - korn

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002
Tilsk. til forskning og utvikling - korn	14,30	14,30	4,30	4,90	4,90

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Tidligere ble det bevilget midler til cerealforskning over underpost 77.15, men for 2001 er det lagt opp til finansiering gjennom forskningsavgiften på korn. Opplysningsarbeid i kornsektoren vil fra 2002 bli finansiert gjennom omsetningsavgift. Foredlingsarbeid blir stående på underposten med 1 mill. kr (St.prp. nr. 1, 2001–2002).

## 5.6 Tilskudd til økologisk jordbruk, underpost 77.16

Dette tilskuddet er behandlet nærmere under delprosjekt miljø. Formålet med tilskuddet er å stimulere til omlegging og opprettholdelse av økologiske driftsformer. Ordningen er hjemlet i Forskrift om tilskudd til økologisk landbruk (av 27.11.2000 nr. 1682 sist endret 22.11.2001). Tilskuddene skal bidra til å kompensere for økte kostnader og avlingsnedgang i økologiske drift, samt bidra til økt produksjon av økologiske landbruksprodukter. Ordningen omfatter tre tilskudd:

- Omleggingstilskudd.
- Arealtilskudd.
- Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon.
- Areal- og husdyrtilskuddet kommer i tillegg til tilskudd for konvensjonell drift.

Med økologisk landbruksproduksjon menes produksjon som tilfredsstillende kravene i Forskrift om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer (av 05.05.1998 nr. 402 sist endret 18.12.2001). Areal klassifiseres i henhold til denne forskriften. Foregående vekstsesong legges til grunn. Grunnlaget for arealtilskudd til økologisk landbruk er areal som er ferdig omlagt til økologisk drift. Brakkareal og arealer med

grønn gjødsling som er en del av et vekstskifte, anses i denne forskrift som areal i drift.

Karensareal er grunnlaget for beregning av omleggingstilskudd. Arealet defineres i karenstiden som karensareal. Med karenstid menes tiden fra påbegynt omlegging av en produksjon til produksjonen kan godkjennes som økologisk. Tilskuddsberettiget karensareal er også brakkareal for ugrastyning og arealer med grønn gjødsling. Omleggingstilskuddet blir som hovedregel kun utbetalt en gang. Satsen for omleggingstilskudd til alle vekster er 750 kr per daa med forbehold om en ramme på 40 mill. kr. Det forutsettes at arealet blir drevet økologisk i fem år etter siste karensår.

Det gis tilskudd til økologisk produksjon av storfe, sau og geit. Tilskuddet per dyr beregnes i henhold til bestemmelsene i forskrift om tilskudd til husdyr, og gis fra første søknadsomgang etter start av karenperioden. Satsene blir fastsatt i jordbruksoppjøret.

Søknader sendes via kommunen til fylkesmannen som avgjør søknaden. Kommunen kontrollerer at nødvendige vedlegg er korrekt utfylt og følger søknaden. Statens landbrukstilsyn har delegert ansvaret for kontroll av produksjon og merking av økologiske landbruksvarer til Debio. Søkeren må akseptere inspeksjoner og frister som Debio setter. Vedtak kan påklages til Statens landbruksforvaltning

For 2001 ble satsen for omleggingstilskuddet halvert. Det har medført at en del brukere har utsatt omleggingen i påvente av økt sats og forklarer i hovedsak avviket mellom prognosert beløp og budsjett i 2001 i tabellen nedenfor.

Bevilgningen til økologisk landbruk øker fra 75 til 105 mill. kr for 2002. I tillegg avsettes 20 mill. kr av innsparte midler til prosjekter, slik at den totale bruken av midler blir 125 mill. kr.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2002 vil 4,5 mill kr til kontroll og informasjon overføres til kapittel 1110 (St.prp. nr. 92).

**Tabell 5.11 Tilskudd til økologisk jordbruk, underpost 77.16**

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002
Omleggingstilskudd,	23,10	18,90	26,70	69,00	
Areal-tilskudd	15,40	16,20	20,50	19,20	
Tilskudd til forskning	6,00	7,50	6,00	6,00	
Tilskudd til veiledningsprosjekter	5,00	4,90	5,00	5,00	
Tilskudd til organisasjoner	1,50	1,50	1,50	1,50	
Stimulere produsent- og fagmiljøer, informasjon og evaluering	5,30	3,90	5,30	5,30	
Markedsstrategier	1,50	5,60	10,00	10,00	
Uspesifisert beløp		0,10			
<b>Sum tilskudd til økologisk jordbruk</b>	<b>57,80</b>	<b>58,60</b>	<b>75,00</b>	<b>53,90</b>	<b>105,00</b>

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92



## 5.7 Tilskudd til fruktlager, underpost 78.17

Ordningen skal bidra til å fremme forpliktende samarbeid om lagring, sortering, pakking og omsetting av frukt, og derved sikre forbrukerne tilgang på norsk kvalitetsfrukt. Ordningen innebærer også en fraktutjevning knyttet til inntransport.

Tilskuddet blir gitt som et driftstilskudd på 100 000 kr per fruktlager og en rest fordelt på fruktlagrene etter mottatt mengde frukt fra tilsluttede produsenter.

Tabell 5.12 Tilskudd til fruktlager, underpost 78.17

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Tilskudd til fruktlager	8,10	8,10	8,10	8,10	8,10

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

St.prp. nr. 92 framholder at ordningen virker konserverende på strukturen og foreslår omdisponering til andre tiltak innen fruktsektoren. Midlene videreføres i avtaleperioden. Ordningen avvikles fra 01.07.2002 (St.prp. nr. 1, 2001–2002).

## 5.8 Oppkjøp av melkekvoter, underpost 77.18

Ordningen skal medvirke til å øke fleksibiliteten i kvoteordningen, sikre bedre utnyttelse av kapasiteten til aktive produsenter og tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene.

Forskrift om kvoteordning for melk (av 17.12.1997 nr. 1450 sist endret 02.07.2001 ved forskrift nr. 989) regulerer oppkjøp og slag av melkekvoter. Landbruksdepartementet oppnevner en styringsgruppe som forvalter ordningen og har avgjørelsesmyndighet i henhold til forskriften. Statens landbruksforvaltning har den daglige ledelsen og er sekretariat. Kvoter beregnes ut i fra areal og distrikt og følger som hovedregel, det enkelte bruk.

Omfordeling av kvoter kan gjennomføres av styringsgruppa en gang per år til kjøpere med kvote innenfor regionen. Regionen er fylket for kumelkkvoter og Nord-Norge eller Sør-Norge for geitemelkkvoter. Minste mengde ved kjøp er 1 000 liter kumelk- eller 500 liter gjetemelkkvote. Tilbudsoverskudd innenfor regionen inndras. Ved etterspørrelsesoverskudd fordeles tilgjengelig kvote. Prisen er kr 5,50 og kr 8,25 for henholdsvis kumelkkvote og geitemelkkvote. Det kan tildeles kvote på særskilt grunnlag.

Selger av kumelkkvote gis kompensasjon for gjennomsnittlig leveranser innenfor kvoten de siste 5 år med kr 5,50 for de første 100 000 liter og kr 2,75 for de neste 100 000 liter. For gjetemelk er det kr 8,25 for de første 50 000 liter og kr 4,15 for de neste. Kvoter utover dette kompenseres ikke og heller ikke kvoter tildelt på særlig grunnlag i løpet av de ti siste årene.

Underpost 77.18 oppkjøp av melkekvoter har en faseforskyvning mellom fordeling og utbetaling. Differansen mellom vedtatt budsjett og regnskap 2000 er dekket

med overført beløp fra 1999. Omfordelingsrunden høsten 2000 kom først til utbetaling i 2001, og inntekter som følge av tilbakesalg av geitemelkkvoter er ført i 2001.

**Tabell 5.13** Oppkjøp av melkekvoter, underpost 77.18

<b>Mill. kr</b>	<b>Budsjett 2000</b>	<b>Regnskap 2000</b>	<b>Budsjett 2001</b>	<b>Prognose 2001</b>	<b>Budsjett 2002</b>
Oppkjøp av melkekvoter	442,55	720,67	97,10	131,66	20,00

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

I 2001 ble det solgt 54,4 mill. liter melk. Staten trakk inn 20 mill. liter og 34,4 mill. liter ble lagt ut til omfordeling og salg til andre melkeprodusenter. Bevilgningen er satt til 20 mill. kr for 2002 i St.prp. nr. 1, 2001-2002. Behov utover dette finansieres i 2002 med engangsmidler.

# 6 Post 78, Velferdsordninger

I posten med velferdsordninger inngår medlemsavgift til folketrygden, overføringer for sykepengeordningen, avløsning, tidligpensjon og andre velferdstiltak.

## 6.1 Tilskudd til avløsning, underpost 78.11 og 78.12

Formålet er å bidra til å finansiere leie av avløser. Tilskudd til avløser er regulert i Forskrift om tilskott til avløsning (av 23.11.1998 nr. 1086 sist endret 21.11.2000 ved forskrift nr. 1190). Vilkårene for å få produksjonstilskudd i jordbruket gjelder i hovedsak også for dette tilskuddet. Brukeren må ha et arbeidsgiveransvar som kan overføres til avløserlag, -ring eller kommunen. Satser og maksimalbeløp fastsettes i jordbruksavtalen. Tilskuddet skal bidra til å dekke dokumenterte utgifter til lønn m.v. som innberettes til kommunekassereren.

Tabell 6.1 Tilskudd til avløsning

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Tilsk. til avløsning ved					
ferie og fritid p. 78.11	1 279,02	1 275,20	1 231,32	1 231,32	1 231,30
sykdom m.m. p. 78.12	190,80	198,11	184,80	184,80	194,80

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 6.1.1 Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, underpost 78.11

Formålet er å legge til rette for at husdyrbrukere kan få ordnet ferie og fritid og avløsning i onnetider. Grunnlaget er dyretallet ved sist årsskifte eller antall dyr slaktet eller solgt året før. Det er egne regler ved endring av husdyrtallet. Dyr som inngår i samdrifter er ikke med i beregningsgrunnlaget. Tilskuddet er begrenset oppad til et årlig maksimalbeløp per driftsenhet.

Staten foreslo å oppheve krav til dokumentasjon ved jordbruksoppjøret 2001 (St.prp. nr. 92). Det gikk ikke igjennom, og det kreves fortsatt dokumentasjon for faktiske utgifter til avløsning.

### 6.1.2 Tilskudd til avløsning ved sykdom m.v., post 78.12

Formålet er å bidra til å finansiere avløsning når brukeren eller ektefelle/samboer ikke kan delta i arbeidet på grunn av egen sykdom, svangerskap, fødsel og adopsjon, sykdom hos barn under 12 år, funksjonshemmede barn under 16 år som følges til sykehus, dødsfall eller sivilforsvarsøvelse. Det er gitt nærmere regler for tids-

rom og avgrensning. Tilskuddet avkortes etter lønn, sykepenger, fødselspenger, pensjon og lignende. Tilskuddet beregnes på grunnlag av:

- 1) Maksimalt tilskudd etter reglene for avløsning ved ferie og fritid.
- 2) Oppvarmet veksthusareal per 01.03.
- 3) Areal i siste søknad om produksjonstilskudd.
- 4) Antall bikuber per 01.04.
- 5) Maksimalt tilskudd etter forskrift om tilskudd til samdrifter.

Ordningen avvikles fra 2002 og erstattes med en tilskuddsordning administrert av Trygdeetaten. Midlene bevilges fortsatt over jordbruksavtalen (St.prp. nr. 1, 2001-2002).

## 6.2 Medlemsavgift til Folketrygden, underpost 78.13 og Sykepengeordningen, underpost 78.14

Gardbrukere betaler 7,8 % i avgift til folketrygden. Det er samme sats som for lønsmottakere. Differansen til satsen for selvstendige næringsdrivende på 10,7 % finansieres kollektivt over jordbruksavtalen og overføres Folketrygdfondet

Over jordbruksavtalen innbetales det kollektivt tilleggspremie som dekker en økning av syke- og fødselspengene fra 65 til 100 % av sykepengegrunnlaget etter 14 dager. Midlene overføres Folketrygdfondet.

Tabell 6.2 Medlemsavgift til Folketrygden underpost 78.13 og Sykepengeordningen underpost 78.14

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002
Medlavg. Folketrygden 78.13	130,80	130,80	130,80	130,80	130,80
Tilskudd til sykepengordn. 78.14	88,00	88,00	88,00	88,00	88,00

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

## 6.3 Andre velferdstiltak, underpost 78.15

Denne posten inneholder tilskudd til landbruksvikar, administrasjonstilskudd til avløserlag, kursvirksomhet i forbindelse med avløserlag og for landbruksvikarer, Landbrukshelsen og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid for samdrifter.

### 6.3.1 Landbruksvikar

Landbruksvikar er en kommunalt ansatt avløser for husdyr og planteprodusenter, først og fremst til avløsning i krisesituasjoner. Det gis tilskudd etter Forskrift om tilskudd til landbruksvikarvirksomhet (av 12.04.1998 nr. 1557 sist endret ved for-

skrift av 30.06.2000 nr. 707). Formålet er å bidra til at kommunene ansetter landbruksvikar. Kommunen skal administrere, ha arbeidsgiveransvar, fastsette instruks og innberette til Statens landbruksforvaltning. Daglig ledelse kan settes bort til avløserlag. Tilskuddet gis som fast beløp per stilling ut i fra satser for stillingsprosent. Det første året med ordningen i kommunen er tilskuddet 50 % høyere.

Tilskuddet posteres under Underpost 78.15 Andre velferdsordninger. Avvikene for 2000 skyldes omlegging av ordningen. Tilskuddet var tidligere delt i et grunntilskudd og et direktetilskudd. Bestemmelsene knyttet til direktetilskuddet samsvarte i stor grad med krav til refusjon av avløser ved sykdom m.m. Direktetilskuddet er overført til denne ordningen. Bevilgningen dekker derved grunntilskuddet. Kommunen fakturerer brukeren for sykdomsavløsning, og brukeren er berettiget til refusjon også for landbruksvikar for avløsning ved sykdom (St.prp. nr. 67, 1997–1998).

**Tabell 6.3 Tilskudd til landbruksvikar under «Andre velferdsordninger», underpost 78.15**

<b>Mill. kr</b>	<b>Budsjett 2000</b>	<b>Regnskap 2000</b>	<b>Budsjett 2001</b>	<b>Prognose 2001</b>	<b>Budsjett 2002</b>
Tilsk. til landbruksvikar	50,50	18,12	20,50	20,50	20,50

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 6.3.2 Administrasjonstilskudd til Avløserlag

Et avløserlag er en organisasjon med formål å kartlegge, organisere og administrere avløsning innenfor et område. Det har åpent medlemskap for brukere med rett til avløsertilskudd ved sykdom og som betaler innskudd på minimum kr 100. Laget skal være organisert med styre og vedtekter og ha regnskap revidert av registrert eller statsautorisert revisor. Det skal videre godkjennes av Fylkesmannen. Formålet er å tilrettelegge for at gardbrukere skal kunne få ferie, ordnet fritid og hjelp til avlastning i onnetider.

Avløserlag kan få tilskudd etter Forskrift om administrasjonstilskott til avløserlag (av 13.03.2000 nr. 1050). Det er fast sats per medlem (1 medlem per driftsenhet) og tilskuddet fastsettes med hel eller halv sats som vist nedenfor:

- Hel sats for husdyrprodusenter der laget har arbeidsgiveransvar for avløseren.
- Halv sats for husdyrprodusenter der laget ikke har slikt arbeidsgiveransvar.
- Halv sats for plante- og honningprodusenter uansett arbeidsgiveransvar.

Husdyrprodusenter må i tillegg til å ha rett på avløser ved sykdom mv. også ha søkt om tilskudd ved ferie og fritid foregående år.

**Tabell 6.4 Administrasjonstilskudd til avløserlag under «Andre velferdsordninger», underpost 78.15**

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Adm. tilsk. til avløserlag	30,00	28,83	27,00	27,00	20,00

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 6.3.3 Tilskudd til kursvirksomhet for avløsere, landbruksvikarer, tillitsvalgte og daglige ledere i avløserlag

Tilskuddet er regulert i Forskrift om tilskudd til kursvirksomhet for avløsere, landbruksvikarer, tillitsvalgte og daglige ledere i avløserlag (av 11.12.1998 nr. 1563 sist endret 18.07.2000 ved forskrift nr. 783). Formålet er å sikre tilgang på kvalifiserte avløsere. Tilskuddet gis med kr 300 per dag for dagkurs og kr 600 per dag for internatkurs for ansatte avløsere og landbruksvikarer og for tillitsvalgte og daglige ledere i avløserlag. Ordningen administreres av Statens landbruksforvaltning.

Tilskuddet overføres til kompetansehevende tiltak på underpost 50.11 LUF fra og med 2002 (St.prp. nr. 92).

**Tabell 6.5 Tilskudd til kursvirksomhet under « Andre velferdsordninger», underpost 78.15**

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Tilsk. til kursvirksomhet	2,00	1,00	2,00	2,00	2,00 Til 50.11

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 6.3.4 Tilskudd til Landbrukshelsen

Landbrukshelsen er en ideell stiftelse som eies av Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukerlag. Det er en forebyggende helse-, miljø- og sikkerhetstjeneste (HMS-tjeneste) for landbruket. Medlemskap i Landbrukshelsen er åpent for alle som arbeider i landbruket. All rådgivning er behovstilpasset gårdbrukere, avløsere og ansatte på gårdsbruk, basert på landbruksfaglig og medisinsk kompetanse. Medlemskap koster fra kr 900 til kr 1 200 per år med halv pris for familiemedlemmer.

Medlemskap i Landbrukshelsen medfører hjelp til å oppfylle alle dokumentasjonskrav i forhold til Kvalitetssystem i Landbruket (KSL), og i forhold til offentlige myndigheter og deres krav til HMS på gården. Det tilbys også spesialtilpasset mal for Internkontroll HMS for avløserlag. Landbrukshelsen tilbyr kurs og foredrag i en rekke temaer<sup>161</sup>.

<sup>161</sup> Landbrukshelsens internettside 24.10. 01

Landbrukshelsen har 5 600 medlemmer fordelt over hele landet. De har foretatt en helseregistrering som omfatter 1 406 medlemmer for 2000. I materialet er de fleste husdyrprodusenter. 79 % er heltidsbønder. Det gjøres også i stor grad tiltak for å bedre arbeidsmiljøet<sup>162</sup>.

Ved jordbruksoppjøret i 1998 (jf. St.prp. nr. 67, 1997–1998) ble det bestemt at Landbrukshelsen skulle evalueres i 1999. Resultatet ble lagt fram ved jordbruksforhandlingene i 2000. Landbrukshelsen skal videreføres i tråd med resultatene av evalueringen, og det settes av 13,5 mill. kr i 2002 (St.prp. nr. 1, 2001–2002).

**Tabell 6.6 Tilskudd til landbrukshelsen under « Andre velferdstiltak», underpost 78.15**

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Landbrukshelsen	9,50	9,63	10,50	10,50	13,50

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

### 6.3.5 Samdrifter

Forskrift om tilskott til samdrifter (av 23.11.1998 nr. 1087 med endring av 21.11.2000 forskrift nr. 1189) skal stimulere til å etablere samdrifter i melkeproduksjon gjennom muligheter for ferie og fritid. Tilskuddet fastsettes på grunnlag av de dyra som inngår i samdrifta og grunnlaget er det samme som i tilskudd til ferie og fritid. Satsene og maksimalt beløp fastsettes i jordbruksoppjøret.

Ordningen er foreslått overført til ordinært tilskudd til avløsning ved ferie og fritid slik at også samdrifter søker tilskudd her. Forskjellen i satser og intervaller kompenseres gjennom det særskilte driftstilskuddet i melkeproduksjonen. Bevilgningen overføres til 74.11 Driftstilskudd i melkeproduksjon (St.prp. nr. 92 kap 7.7.3 og 8.7.5).

**Tabell 6.7 Tilskudd til samdrifter, underpost 78.15**

Mill. kr	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Budsjett 2001	Prognose 2001	Budsjett 2002
Tilsk. til samdrifter	11,60	33,01	33,60	36,10	36,10 Til 74.11

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

<sup>162</sup> Resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken for 2001

## 6.4 Tidligpensjon til jordbrukere, underpost 78.16

Ordningen med tidligpensjon skal bidra til å lette generasjonsoverganger der hoveddelen av inntektene til bruker og eventuelt ektefelle/samboer er fra jordbruk, gartneri eller skogbruk og gjelder ved kontraktfestede eiendomsoverdragelser og oppsigelse av forpakkingsavtaler. Pensjonen reguleres av Forskrift om tidligpensjon til jordbrukere (av 03.02.1999 nr. 190 sist endret ved forskrift av 25.08.1999 nr. 1631). Bruker og eventuell ektefelle/samboer kan ikke lenger ha næringsinntekt fra landbruk, eie eller forpakte landbrukseiendom eller ha interesser i selskap som driver landbruk. Det er krav til at en har drevet landbrukseiendom enten selv eller ved utleie i fem sammenhengende år av de siste seks år og i totalt minst 15 år. Det stilles krav til inntekta fra landbruket i disse fem åra, både totalt og i forhold til annen inntekt.

Det kan ytes enbrukerpensjon til bruker mellom 62 og 67 år. Det kan ytes tobrukerpensjon til bruker og ektefelle/samboer. Ektefelle/samboer må ha bodd og arbeidet på gården de siste fem år og være mellom 57 og 67 år. Tobrukerpensjon deles likt mellom partene, og det er egne regler ved oppløsning av samliv ved samlivsbrudd eller død.

Satsen for enbruker- og tobrukerpensjon fastsettes av Stortinget etter forslag fra jordbruksforhandlingene. Det er regler for samordning og avkortning ved andre pensjoner og ytelser. Ordningen gjelder overdragelser 31.12.1998 eller senere.

**Tabell 6.8** Tidligpensjon for jordbrukere, underpost 78.16

Mill. kr	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2000	2000	2001	2001	2002
Tidligpensjon for jordbrukere	69,94	62,71	69,94	75,00	74,94

Kilde: LD, Jordbruksforhandlingene 2001, Statusoversikt over de enkelte ordninger under kap. 1150 Jordbruksavtalen og for budsjett 2002 St.prp. nr. 92

Avviket mellom budsjett og regnskap skyldes bedre grunnlagstall.



# Vedlegg 3

Tiltakenes formal direkte ( ||| ) og mer indirekte ( | ) uttrykt i forskrifter ol. Del I

	Forbruker	Verdikjede	Næringsmiddelindustri	Markedstiltak	Plante- og dyrehold	Bærekraftig/miljø	Redusert miljøbelastning	Biologisk mangfold	Kulturlandskap	Matsikkerhet	Landbruk som kulturbærer	Utvikling	Inntekt	Produksjon	Distrikt/bosetting	Struktur	Jordbruksareal i drift	Velferd
<b>Fondsavsetninger, post 50</b>																		
LUF																		
Verdiskapingsprogrammet																		
Konkurransestrategier for norsk mat																		
Kompetansetiltak																		
Bu-midler																		
Fylkesvise BU-midler																		
Sentrale BU-midler																		
Miljøtiltak																		
Skogbruk																		
Tilskudd til fond for katastrofeordninger																		
Tiltaksfond for smafe og fjørfe mm.																		
Kornfondet																		
<b>Markedsregulering, post 70</b>																		
Avsetningstiltak																		
Tilskudd til ravareprisordningen, RAK																		
Eksportrestitusjon, XRX og Catering																		
Tiltak mot radioaktivitet																		
<b>Pristilskudd, post 73</b>																		
Tilskudd til norsk ull																		
Pristilskudd melk, Grunntilskudd																		
Pristilskudd melk, Distriktstilskudd																		
Tilskudd til sma konsummelkmeierier																		
Pristilskudd kjøtt, Grunntilskudd																		
Pristilskudd kjøtt, Distriktstilskudd																		
Pristilskudd egg, Distriktstilskudd																		
Distrikts og kvalitetstilskudd, grøntsektor																		
Frakttilskudd																		
<b>Direkte tilskudd, post 74</b>																		
Driftstilskudd melkeproduksjon																		
Tilskudd til husdyr																		
Areal og kulturlandskapstilskudd																		
Tilskudd til dyrking av for i fjellet																		

# Vedlegg 3 (forts.)

Tiltakenes formal direkte ( ||| ) og mer indirekte ( | ) uttrykt i forskrifter ol. Del II

	Forbruker	Verdikjede	Næringsmiddelindustri	Markedstiltak	Plante- og dyrehelse	Bærekraftig/miljø	Redusert miljøbelastning	Biologisk mangfold	Kulturlandskap	Matsikkerhet	Landbruk som kulturbærer	Utvikling	Inntekt	Produksjon	Distrikt/bosetting	Struktur	Jordbruksareal i drift	Velferd
<b>Utviklingstiltak, post 77</b>																		
Tilskudd til inseminering																		
Tilskudd til frøavl																		
Forsøkringer																		
og forskning																		
Refusjon til forkostnader til pelsdyr																		
T. til kvalitets- og salgsfremmende tiltak																		
Utvikling av plantemateriale																		
Handlingsplan plantevernmidler																		
Statskontrollert settepotetavl																		
Opplysningsarbeid for frukt grønt potet																		
FOU- korn																		
Økologisk landbruk																		
Fruktlager																		
Melkekvoter																		
<b>Velferdsordninger, post 78</b>																		
Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid																		
Tilskudd til avløsning ved sykdom mv.																		
Medlemsavgift til Folketrygden																		
Tilleggspremie til syketrygden																		
<b>Andre velferdstiltak</b>																		
Landbruksvikar																		
Administrasjonstilskudd til avløserlag																		
Tilskudd til kurs for avløsere mfl.																		
Landbrukshelsen																		
Samdrifter																		
Tidligpensjon																		